

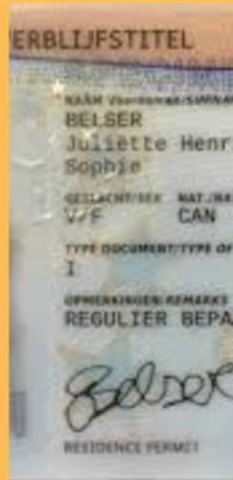
Heb geduld

De betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het dagelijks leven van huwelijksmigranten en hun partners

Betty de Hart

Eef Verweij

Younous Arbaoui



© B. de Hart, E. Verweij en Y. Arbaoui 2022

Met financiële steun van:

FONDS VOOR SOCIALE INITIATIEVEN
Stichting Steunfonds bja-cow



Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	
1.1 Achtergrond	7
1.2 Macht, gender en afhankelijkheid	8
1.3 Onderzoeksvragen	9
1.4 Onderzoeksmethoden	10
1.5 Gebruikte terminologie	12
1.6 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 Vier decennia discussie over het afhankelijk verblijfsrecht	
2.1 Inleiding	14
2.2 Het maatschappelijke en politieke debat	14
2.3 Het afhankelijk verblijfsrecht in wetenschappelijk onderzoek	16
2.3.1 Verblijfsrechtelijke afhankelijkheid en andere vormen van afhankelijkheid	17
2.3.2 Genderverhoudingen en de gevolgen voor vrouwelijke en mannelijke huwelijksmigranten	17
2.3.3 De positie van de partner van de huwelijksmigrant	18
2.3.4 Het moment van echtscheiding of verbreking van de relatie	18
2.3.5 Huiselijk geweld	18
2.4 Conclusie	19
Hoofdstuk 3 Internationaal, Europees en Nederlands juridisch kader	
3.1 Inleiding	20
3.2 Zelfstandig verblijfsrecht in internationaal en Europees recht	20
3.2.1 VN-Vrouwenverdrag	20
3.2.2 Het Europees verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul Verdrag)	21
3.2.3 Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)	22
3.2.4 Zelfstandig verblijfsrecht in het Unierecht	23
3.3 Zelfstandig verblijfsrecht in het nationale recht	24
3.3.1 Zelfstandig verblijfsrecht na drie jaar verblijf bij partner	25
3.3.2 Zelfstandig verblijf na vijf jaar verblijf bij partner	25
3.3.3 Zelfstandig verblijf na verbreking relatie: niet-tijdelijk humanitaire gronden	25
3.3.4 Zelfstandig verblijf na verbreking relatie: zelfstandige asielaanvraag	29
3.3.5 Procedurele knelpunten	29
3.4 Zelfstandig verblijfsrecht in andere Europese landen	32
3.4.1 Duur van afhankelijkheid	33
3.4.2 Huiselijk geweld	33
3.5 Conclusie	35

Hoofdstuk 4 Het beleid in cijfers	
4.1	Inleiding 39
4.2	Vergunningen verleend voor verblijf bij partner (2013-2020) 39
4.3	Aantal aanvragen voortgezet verblijf na verbroken relatie of huwelijk 41
4.4	Aanvragen en inwilligingen vergunning op grond van huiselijk geweld na verbreking relatie of huwelijk 43
4.5	Andere mogelijke verblijfsopties 44
4.6	Conclusie 45
Hoofdstuk 5 Huwelijksmigranten als nieuwkomers in Nederland	
5.1	Inleiding 47
5.2	De referent als poortwachter 47
5.2.1	Gezinshereniging de enige mogelijkheid? 47
5.2.2	Informatiemonopolie van de referent 48
5.2.3	Macht, verantwoordelijkheid en afhankelijkheid 49
5.3	Dreigen met uitzetting 55
5.4	Conclusie 56
Hoofdstuk 6 Als er relatieproblemen ontstaan: uitzitten	
6.1	Inleiding 57
6.2	Het verslechteren van de relatie 57
6.3	Toch maar bij elkaar blijven 58
6.4	Huiselijk geweld 60
6.5	Conclusie 62
Hoofdstuk 7 En nu is het uit! Verblijfsrecht na verbreking van de relatie	
7.1	Inleiding 63
7.2	Wat nu? Verschillende verblijfsrechtelijke opties 63
7.2.1	Nederlandschap en vergunning onbepaalde tijd 63
7.2.2	Verblijf bij gezinslid: kind of een nieuwe partner 64
7.2.3	Vergunning voor arbeid 66
7.2.4	Humanitair niet-tijdelijk: huiselijk geweld 67
7.2.5	Terugkeer of verblijf als ongedocumenteerde 68
7.3	Rechtsongelijkheid: ‘Als je Amerikaan bent, dan komt het altijd wel goed’ 69
7.4	Conclusie 71
Hoofdstuk 8 Hulpverlening en informatievoorziening na verbreking van de relatie	
8.1	Inleiding 72
8.2	Steun vanuit het sociale netwerk 72
8.3	De rol van maatschappelijke organisaties 74
8.4	Aangifte doen bij de politie 76
8.5	Opvang door Veilig Thuis 76
8.6	De uitvoeringspraktijk van de IND 78
8.6.1	De melding bij de IND dat de relatie is verbroken 79
8.6.2	De definitie van huiselijk geweld 80
8.6.3	De bewijslast bij huiselijk geweld 81

8.7	Informatie over het afhankelijk verblijfsrecht	82
8.7.1	De informatievoorziening door de IND	83
8.7.2	Informatieverstrekking door advocaten en maatschappelijke organisaties	84
8.8	Conclusie	85
Hoofdstuk 9 Conclusies		
9.1	Inleiding	87
9.2	Verblijfsrecht na verbreking relatie: rechtsongelijkheid in toegang tot voortgezet verblijf	87
9.3	Bescherming tegen huiselijk geweld	88
9.4	De genderspecifieke betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht en het gevaar van culturalisering	89
9.5	Persoonlijke autonomie en dominantie	90
Bijlage overzicht respondenten		92
Noten		94
Literatuur		102

Voorwoord

Voor dit onderzoek spraken we met huwelijksmigranten en hun partners over hun ervaringen met het afhankelijk verblijfsrecht. Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar hen die hun persoonlijke en soms pijnlijke ervaringen met ons deelden. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. We hopen recht te hebben gedaan aan hun verhalen. Onze dank gaat tevens uit naar de advocaten en maatschappelijke organisaties die hun ervaringen en inzichten met ons deelden en ons behulpzaam waren bij het vinden van respondenten.

Dit onderzoek is geïnitieerd door het Platform Zelfbeschikking & Verblijfsrecht, een samenwerkingsverband van maatschappelijke- en hulpverleningsorganisaties dat tot doel heeft de problemen van het afhankelijk verblijfsrecht -terug- op de maatschappelijke agenda te krijgen.¹ Het onderzoek maakt onderdeel uit van een tweejarig project van het Platform over dit thema, dat onder meer deskundigheids- en voorlichtingsbijeenkomsten zal omvatten. Met name Petra Snelders en Fatima Ballah van het Platform waren cruciaal in de totstandkoming van dit onderzoek, waarvoor onze dank.

Het project waarvan dit onderzoek onderdeel uitmaakt werd gefinancierd door de Gemeente Rotterdam, Gemeente Amsterdam, Fonds Sociale Initiatieven en Fonds Konferentie Nederlandse Religieuzen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2021 tot en met juni 2022. Drs. Eef Verweij verrichte het kwalitatieve deel van het onderzoek, Dr. Younous Arbaoui verrichte het juridische onderzoek en schreef het juridische hoofdstuk. Prof. dr. mr. Betty de Hart hield de interviews met advocaten, de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND en Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Betty de Hart verzorgde tevens het kwantitatieve deel van het onderzoek en schreef de eindversie van het onderzoeksrapport. Student-assistent Lydia Leibrandt heeft het grootste deel van de interviews getranscribeerd en Student-assistent Fadi Fahad heeft voor de lay-out gezorgd.

Een klankbordgroep bestaande uit Fatima Ballah (Platform Zelfbeschikking & Verblijfsrecht), Edien Bartels (Nisa4Nisa), Heleen de Jong (Gemeente Amsterdam), Mark Klaassen (Universiteit Leiden), Sawitri Saharso (Vrije Universiteit) en Vincent Roeleveld (Gemeente Rotterdam) zag toe op de voortgang en kwaliteit van het onderzoek en de verslaglegging. Carolus Grutters en Ricky van Oers leverden commentaar op hoofdstuk 4. De Afdeling Onderzoek en Analyse, Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND was behulpzaam bij het verzamelen van de kwantitatieve gegevens voor het onderzoek.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Een huwelijksmigrant die naar Nederland komt in het kader van gezinsmigratie krijgt een vergunning tot verblijf met als verblijfsdoel ‘verblijf bij partner’. Deze vergunning wordt ook wel getypeerd als een ‘afhankelijk verblijfsrecht’, omdat de vergunning kan worden ingetrokken wanneer de relatie of het huwelijk wordt verbroken. Na enkele jaren huwelijk of relatie en verblijf in Nederland kan een zelfstandig verblijfsrecht worden verkregen, zodat verbreking van de relatie of echtscheiding niet langer leidt tot intrekking van het verblijfsrecht. In Nederland is deze termijn momenteel vijf jaar; tot 2012 was het drie jaar. Voor een aantal groepen gelden afwijkende termijnen.

Deze verlenging van de termijn van drie naar vijf jaar was één van de aanscherpingen in recente jaren die de toegang tot een zelfstandig verblijfsrecht -een verblijfsvergunning ‘humanitair niet-tijdelijk’ die niet langer wordt ingetrokken als de relatie of het huwelijk wordt verbroken- hebben bemoeilijkt. Daarnaast werd in 2010 het inburgeringsvereiste als voorwaarde voor verkrijging van een zelfstandig verblijfsrecht ingevoerd, behalve in situaties van huiselijk geweld. Deze maatregelen hadden niet alleen tot doel de integratie van gezinsmigranten te bevorderen door het stellen van inburgeringsplichten, maar ook om het beleid restrictiever te maken en daarmee de komst van zogenaamde ‘kansarme’ migranten naar Nederland te beperken.²

Met betrekking tot de verlenging van de periode van afhankelijkheid van drie jaar naar vijf jaar woog de wetgever het belang van het emancipatiebeleid af tegen de noodzaak van een restrictief toelatingsbeleid:

Met afhankelijkheid op het gebied van de verblijfsstatus is niet gezegd dat er ook in ander opzicht sprake is van afhankelijkheid van de referent. Er zijn andere factoren die van (groter) belang kunnen zijn voor emancipatie/integratie, zoals afhankelijkheid op het gebied van inkomen, taal, zorg en/of huisvesting, psychische afhankelijkheid, of afhankelijkheid om redenen van godsdienstige of culturele aard (en de houding ten opzichte hiervan van de referent).³

Het is opvallend dat in dit citaat de samenhang tussen juridische afhankelijkheid van het verblijfsrecht en andere vormen van afhankelijkheid wordt ontkend of althans gerelativeerd, omdat juist de erkenning van die samenhang al decennialang, vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, de achtergrond heeft gevormd van meerdere beleidsversoeplingen.

Deze beleidsversoeplingen waren een reactie op de campagnes van organisaties van migranten- en vluchtelingenvrouwen, vrouwenopvang alsmede het College voor de Rechten van de Mens, die in de afgelopen decennia steeds weer de aandacht vestigden op de invloed van de juridische afhankelijkheid van het verblijfsrecht op andere vormen van afhankelijkheid, die vooral migrantenvrouwen trof. De verblijfsafhankelijkheid zou ongelijkheid tussen partners creëren en versterken, keuzes omtrent opleiding, arbeidsmarktpositie en emancipatie negatief beïnvloeden en zo bijdragen aan ongelijke verhoudingen tussen man en vrouw. Immers, aangezien de meerderheid van de huwelijksmigranten vrouw is, worden onevenredig meer vrouwen dan mannen door de verblijfsrechtelijke afhankelijkheid geraakt (Sterckx et al. 2014). Met name in situaties van huiselijk geweld leidt het afhankelijk verblijfsrecht tot schrijnende situaties, zo betoogden deze organisaties.

Voor het Platform Zelfbeschikking & Verblijfsrecht waren de genoemde aanscherpingen van het beleid reden om te vragen om het onderzoek dat thans voor u ligt. Het Platform wilde meer inzicht in de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het leven van huwelijksmigranten en hun partners.

In Nederland is een beperkt aantal onderzoeken gedaan naar het afhankelijk verblijfsrecht van migrantenvrouwen in situaties van huiselijk geweld dat een gefragmenteerd en deels gedateerd beeld geeft- daterend van voor de bovengenoemde aanscherpingen van het beleid (Bartels 2021 a en b, Van Blokland en De Vries 1992, Van Blokland, Jansen en Vegter 1999) al zijn de verslechtingen van de afgelopen jaren ook wel opgemerkt (Sterckx et al. 2014).

Het voorliggende onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de bredere, genderspecifieke, betekenis van afhankelijk verblijfsrecht in het leven van huwelijksmigranten en hun partners van verschillende nationaliteiten en achtergronden. Het richt zich niet alleen op situaties van huiselijk geweld, maar ook op andere vormen van afhankelijkheid.

1.2 Macht, gender en afhankelijkheid

Hoewel het wetenschappelijk onderzoek in het algemeen uitgaat van een direct verband tussen het afhankelijk verblijfsrecht en andere vormen van afhankelijkheid (zie par. 2.3), wordt niet duidelijk welke rol het verblijfsrecht precies speelt in de afhankelijkheid van de huwelijksmigrant. Een direct causaal verband is veelal niet te leggen: zou de mishandeling van een huwelijksmigrant door haar partner niet hebben plaatsgevonden als zij geen afhankelijk verblijfsrecht had gehad? We spreken daarom in dit onderzoek niet zozeer over gevolgen, maar over de *betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht* in het leven van huwelijksmigranten en hun partners. We gaan er daarmee wel van uit dat de afhankelijkheid van het verblijfsrecht een aanzienlijke impact kan hebben op het dagelijks leven van betrokken huwelijksmigranten en hun partners en dat deze impact, ondanks het genderneutrale migratiebeleid, verschillend is voor mannen en vrouwen.

Met de focus op de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het leven van huwelijksmigranten en hun partners sluiten we aan bij de literatuur over *recht in het dagelijks leven* (Ewick en Silbey 1995, 1998). Hierin staat de betekenis die betrokkenen aan het afhankelijk verblijfsrecht toekennen in hun leven centraal. Uit eerder onderzoek naar het gezinsherenigingsbeleid is gebleken dat huwelijksmigranten en hun partners hun gedrag aanpassen aan de externe voorwaarden van het beleid (De Hart en Besselsen 2021, Kulu-Glasgow en Leerkes 2011, Strasser et al 2009). Bij het afhankelijk verblijfsrecht wordt die gedragsaanpassing in het bijzonder zichtbaar op drie momenten in de relatie: bij de start van het verblijf in Nederland (hoofdstuk 5), wanneer er spanningen in de relatie ontstaan (hoofdstuk 6) en bij echtscheiding of verbreken van de relatie (hoofdstuk 7).

We onderzoeken de *genderspecifieke* betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht. Gender is een belangrijke factor in de machtsverhoudingen tussen de huwelijksmigrant en diens partner en gaat over zowel vrouwen als mannen. Gender kan gezien worden als een als ‘structuur’ met een bepalende invloed op het sociale leven, op verschillende niveaus: het institutionele, interpersoonlijke en het individuele niveau (Komter 1989, Tichenor 2005). Het afhankelijk verblijfsrecht is te zien als een institutionele praktijk, neergelegd in het migratierecht, dat de andere twee niveaus en daarmee de manier waarop macht wordt uitgeoefend in de relatie, beïnvloedt. Het gaat hierbij niet alleen om openlijk conflict, maar ook om latente en onzichtbare vormen van macht, waarin conflict wordt vermeden en bestaande verhoudingen als vanzelfsprekend worden gezien en niet aan de orde worden gesteld (Tichenor 2005). Komter (1989) sprak in dit verband over de ‘macht van de vanzelfsprekendheid’: de genderverhoudingen op de drie niveaus werken op elkaar in en leiden ertoe dat machtsverschillen in de relatie weinig expliciet aan de orde worden gesteld, worden verhuld of niet als machtsverschillen beleefd.

Deze analyse van macht in heteroseksuele huwelijkrelaties tussen mannen en vrouwen heeft alleen betrekking op gender. Gender kan echter niet los worden gezien van etniciteit en klasse; ze

beïnvloeden elkaar wederzijds. De betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht zal anders zijn voor een hoogopgeleide Amerikaanse witte man dan voor een laagopgeleide vrouw van Marokkaanse afkomst, ook al zijn beide voor hun verblijfsrecht afhankelijk van het voortbestaan van hun relatie. Dat is niet alleen omdat ze een verschillende sociale positie hebben, maar ook omdat ze, op basis van etniciteit, klasse en gender andere kenmerken krijgen toegeschreven. We kiezen daarom in dit rapport voor een intersectionele benadering (Crenshaw 1990) wat betekent dat gender, etniciteit en klasse in samenhang met elkaar worden geanalyseerd.

Zoals nog nader zal blijken in hoofdstuk 2 wordt het afhankelijk verblijfsrecht veelal geassocieerd met huiselijk geweld. Hoewel dit onderzoek zich niet beperkt tot huiselijk geweld, is het wel een belangrijk thema. Huiselijk geweld gaat niet alleen over lichamelijk geweld, maar ook over seksueel, psychologisch en economisch geweld. Deze verschillende vormen van geweld staan niet los van elkaar, maar komen vaak tegelijkertijd voor. Zo toont onderzoek naar economisch geweld in Nederland aan dat er een verband bestaat tussen economisch en andere vormen van geweld. Een groot deel (42.9%) van de ondervraagde vrouwen die te maken hadden met huiselijk geweld door een partner had ook last van economisch geweld (Van Gelder et al 2021). Vormen van economisch geweld zijn onder meer: niet buitenshuis mogen werken, beperkt of niet mogen meebeslissen over huishoudgeld, geen of beperkte toegang tot financiële middelen en gezamenlijke middelen die worden achtergehouden. In ons onderzoek gaat het niet alleen om het geweld waarmee huwelijksmigranten te maken krijgen, maar ook om hoe het migratiebeleid hierop reageert.

In dit onderzoek kijken we in brede zin naar de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht voor de participatie van huwelijksmigranten en de gebruikmaking van voorzieningen. Wat betreft *participatie* richten we ons op inburgering en toegang tot de arbeidsmarkt. Bij *gebruikmaking van voorzieningen* gaat het ons om de toegang tot hulpverlenende instanties (maatschappelijke organisaties, politie, opvangorganisaties) op het moment dat de relatie of het huwelijk wordt verbroken, specifiek in situaties van huiselijk geweld, alsmede de informatievoorziening over het afhankelijk verblijfsrecht.

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

Wat is de betekenis van het afhankelijke verblijfsrecht in het leven van huwelijksmigranten en hun partners, in het bijzonder voor hun mogelijkheden om te kunnen participeren in de samenleving en gebruik te kunnen maken van voorzieningen en in hoeverre is deze betekenis genderspecifiek?

Deelvragen:

1. Wat is het juridische kader met betrekking tot voortgezet verblijf na echtscheiding of verbreking van de relatie van migranten die verblijf in Nederland hadden als huwelijksmigrant, hoe heeft dit recht zich de afgelopen jaren ontwikkeld en hoe verhoudt dit zich tot internationale en Europese regelgeving en wetgeving in andere Europese landen?
2. Hoe vaak wordt een vergunning voortgezet verblijf verleend of afgewezen aan huwelijksmigranten na verbreking huwelijk of relatie, binnen vijf jaar huwelijk en op welke gronden?
3. Hoe wordt de uitzonderingsregel voor verlening van een zelfstandig verblijfsrecht bij huiselijk geweld toegepast?
4. Welke belemmeringen ervaren huwelijksmigranten om een beroep te doen op de uitzonderingsregel bij huiselijk geweld?

5. Hoe ervaren huwelijksmigranten en hun partners het afhankelijk verblijfsrecht in hun mogelijkheden om te kunnen participeren in de samenleving en bij gebruikmaking van voorzieningen?

1.4 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen: literatuuronderzoek, kwantitatief onderzoek en kwalitatief onderzoek.

Literatuuronderzoek

Onderzocht is juridische literatuur over het afhankelijk verblijfsrecht in het Nederlandse, Europese en internationale recht, alsmede het recht in een aantal EU lidstaten (subvraag 1). Aan de hand van een korte schets van de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen decennia en de (inter)nationale sociaalwetenschappelijke literatuur over het afhankelijk verblijfsrecht geven we inzicht in de maatschappelijke en wetenschappelijke discussies over het afhankelijk verblijfsrecht dat ons kwalitatieve onderzoek mede heeft geïnformeerd (subvragen 4 en 5).

Kwantitatief

In het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn bestaande data over het aantal huwelijksmigranten van het Centraal Bureau Statistiek (CBS) en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) alsmede gegevens over de uitvoering van het beleid geanalyseerd. De IND stelde cijfers beschikbaar over aantallen toekenningen en afwijzingen van aanvragen om zelfstandig verblijfsrecht en verblijfsaanvragen gebaseerd op huiselijk geweld na verbroken relatie of huwelijk. Daarnaast hebben we beschikbare cijfers over andere mogelijke verblijfsstatussen van huwelijksmigranten verzameld (subvragen 2 en 3).

Kwalitatief

De interviews met huwelijksmigranten en hun partners met het afhankelijke verblijfsrecht staan centraal in dit onderzoek. Zij vertellen over wat het afhankelijk verblijfsrecht voor hun leven heeft betekend. Daarnaast hielden we een focusgroep met maatschappelijke organisaties in een gemeente in het zuiden van het land, zijn interviews gehouden met maatschappelijke organisaties en met vreemdelingenrechtadvocaten over hun ervaringen met hun cliënten en het beleid (subvragen 4 en 5).

Onderzoeksgroep: huwelijksmigranten en hun partners

Zoals nog zal blijken in hoofdstuk 2, wordt het thema afhankelijk verblijfsrecht in het maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke debat vooral geassocieerd met migrantenvrouwen uit bepaalde etnische groepen, zoals vrouwen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond, die voor gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Toch zijn zij niet de enigen die te maken hebben met het afhankelijk verblijfsrecht. Ook gezinsleden van vluchtelingen hebben een afhankelijk verblijfsrecht en hetzelfde geldt voor kinderen die zich met hun ouders herenigen en of ouders die zich met hun kinderen herenigen. Beide laatste situaties vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Er worden twee groepen onderzocht die door het afhankelijk verblijfsrecht worden geraakt:

1. *Huwelijksmigranten* die de eerste jaren van hun huwelijk of relatie afhankelijk zijn van het voortbestaan van die relatie voor hun verblijfsrecht. Hieronder worden tevens begrepen *gezinsleden van vluchtelingen* (nareizigers) die eerst een afgeleide asielstatus krijgen, maar op wie vervolgens de regels van het reguliere verblijfsrecht worden toegepast.

2. De *partners* bij wie de huwelijksmigranten of nareizigers zich vestigen. Deze worden in het beleid ook wel ‘referenten’ genoemd.

Er is gebruik gemaakt van de methode “*maximum variation sampling*”, om een zo groot mogelijke variëteit aan achtergronden en ervaringen met het afhankelijk verblijfsrecht te bereiken. We beoogden respondenten te interviewen met verschillende ervaringen met verblijfsrechtelijke procedures en verschil in gender, nationaliteit en sociaaleconomische achtergrond. We wilden niet alleen met migrantenvrouwen praten, maar ook met migrantenmannen, nareizigers en LHBTers. Juist de geïnterviewde advocaten brachten de ervaringen van de gezinsleden van kennismigranten naar voren, die eveneens een afhankelijk verblijfsrecht hebben.⁴ We beoogden hiermee niet alleen de diversiteit van ervaringen te schetsen, maar ook de hierna in hoofdstuk 2 gesignaleerde stereotyperingen over dit thema te voorkomen. We slaagden er echter niet geheel in deze diversiteit van respondenten te waarborgen. Zo had slechts een van de respondenten een homoseksuele relatie en spraken we met slechts een nareiziger.⁵

In totaal interviewden we 21 personen: acht vrouwelijke en vier mannelijke huwelijksmigranten en vier vrouwelijke en vijf mannelijke referenten. Twaalf van de geïnterviewde migranten en partners zijn gescheiden; de rest getrouwd of samenwonend. De referenten hadden op één na allen de Nederlandse nationaliteit. Dit waren zowel referenten met als zonder migratieachtergrond. De nationaliteiten van de huwelijksmigranten, allen van buiten de Europese Unie, waren: Amerikaans, Australisch, Braziliaans, Chileens, Egyptisch, Filipijns, Guatemalaans, Iraans, Marokkaans, Mexicaans, Turks, Syrisch en Venezolaans.

De interviews waren semigestructureerd, met als doel dat respondenten zoveel mogelijk hun eigen verhaal konden vertellen. Er werd gewerkt met een interviewgide die diende als check of alle onderwerpen aan bod waren gekomen.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van mondeling *informed consent* van huwelijksmigranten en partners. Respondenten werden ingelicht over het doel en inhoud van het onderzoek en over hoe de verzamelde data zullen worden gebruikt en beheerd. Naast het mondelinge *informed consent* is aan het eind van het interview een informatieblad met toelichting op het onderzoek en de contactgegevens van de onderzoeker meegegeven. Daarnaast is een transcriptie van het interview verzonden naar de respondent, met de mogelijkheid om hierin correcties te kunnen maken. De gevolgde onderzoeksmethode verkreeg een positief advies van de ethische commissie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit. De interviews met huwelijksmigranten en referenten zijn in beginsel allemaal opgenomen en letterlijk getranscribeerd. Dat was alleen anders wanneer iemand toestemming weigerde voor de opname, hetgeen in een geval gebeurde. Alle interviews zijn gecodeerd met behulp van Atlas.ti.

Respondenten zijn op diverse wijzen geworven: via de organisaties betrokken in het Platform en andere maatschappelijke organisaties, advocaten, sociale netwerken, oproepen via Facebookgroepen en de sneeuwbalmethode. De interviews zijn afgenomen op verschillende plekken in Nederland, met nadruk op de Randstad. Een deel van het onderzoek vond plaats tijdens lockdowns vanwege corona. Daarom is een deel van de interviews via zoom gehouden. De andere interviews vonden plaats op een door de respondent gekozen locatie. Drie van de interviews werden gehouden met behulp van een tolk. Een deel van de interviews is gehouden in het Engels. Gebruikte citaten van deze respondenten zijn door de auteurs vertaald naar het Nederlands. Hoewel we hebben geprobeerd zo dicht mogelijk bij de woorden van de respondent te blijven, zijn alle citaten geredigeerd op taal in verband met de leesbaarheid. Gebruikte namen van respondenten in dit rapport zijn gefingeerd.

Interviews met advocaten en maatschappelijke organisaties

Er werden twaalf interviews met maatschappelijke organisaties gehouden en negen met vreemdelingenrechtadvocaten. Zes van de geïnterviewde maatschappelijke organisaties namen deel aan een focusgroep.

De maatschappelijke organisaties waren divers van aard: organisaties die ondersteuning of voorlichting bieden aan vluchtelingen, migranten en migrantenvrouwen en opvangorganisaties in twee van de grote steden en in het zuiden van het land. De respondenten voor deze interviews werden geworven via eigen netwerken van onderzoekers, via gemeenten en de organisaties van het Platform Zelfbeschikking & Verblijfsrecht. Wel hadden we bij de start van het onderzoek enige moeite bij de werving van respondenten, veroorzaakt door de corona-situatie. Ook herkenden niet alle benaderde organisaties de problematiek van het afhankelijk verblijfsrecht. Dit heeft ertoe geleid dat we vooral hebben gesproken met organisaties die de afhankelijkheid van met name vrouwelijke huwelijksmigranten als urgent probleem zien. Het gevolg is dat de interviews met maatschappelijke organisaties vooral een beeld geven van de problematiek van het afhankelijk verblijfsrecht voor die migrantenvrouwen. De interviews met advocaten vulden dit beeld aan met de ervaringen die zij hadden met gezinsleden van kennismigranten en mannelijke huwelijksmigranten. De meeste geïnterviewde advocaten waren gevestigd in de Randstad, maar ook in het oosten en zuiden van het land. Tot slot werden er drie interviews gehouden met overheidsorganisaties: twee medewerkers van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies die zich bezig houden met mensenhandel en huiselijk geweld van de IND, een medewerker van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en een medewerker van Veilig Thuis.

Van de interviews met advocaten, maatschappelijke organisaties en overheid werden aantekeningen gemaakt. Het verslag werd aan respondenten ter correctie toegezonden. De nummering van interviewfragmenten in het rapport stemt niet overeen met de nummering in het overzicht van respondenten in de bijlage.

1.5 Gebruikte terminologie

De verblijfsvergunning die huwelijksmigranten krijgen die voor gezinshereniging naar Nederland komen heet formeel de vergunning voor bepaalde tijd onder de beperking ‘verblijf als familie- of gezinslid’ (Art. 3.4 lid 1 a Vb). Omdat het in dit onderzoek gaat om verblijf bij een huwelijks- of samenwonende partner zullen wij omwille van de leesbaarheid schrijven over ‘verblijf bij partner’. De vergunning die na vijf of drie jaar huwelijk of relatie kan worden verkregen, of in gevallen van huiselijk geweld binnen die termijn, heet formeel ‘humanitair niet-tijdelijk’. Aansluitend bij het spraakgebruik gebruiken we de termen ‘afhankelijk verblijfsrecht’ en ‘zelfstandig verblijfsrecht’.

Verder spreken we in dit rapport kortweg over huwelijksmigranten, hoewel een vergunning op grond van verblijf bij partner ook kan worden verleend op basis van geregistreerd partnerschap of samenwonen. Naar de partners van huwelijksmigranten zullen we verwijzen als ‘partner’ of ‘referent’. Een deel van deze partners heeft een migratieachtergrond, een ander deel niet. Om de laatste groep aan te geven schrijven we over ‘Nederlandse’ partner of referent, bij een partner met migratieachtergrond als bijvoorbeeld ‘Nederlands-Marokkaanse’ referent.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een schets gegeven van meerdere decennia discussie over het afhankelijk verblijfsrecht, aan de hand van een kort historisch overzicht van de ontwikkeling van het beleid en de

internationale literatuur over dit thema. In hoofdstuk 3 wordt het juridisch kader uiteen gezet en worden knelpunten van het beleid besproken. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van kwantitatieve gegevens ingegaan op de vraag welke verblijfsstatus huwelijksmigranten verwerven na verbreking van de relatie en in gevallen waarin de relatie wordt verbroken wegens huiselijk geweld.

De daarop volgende empirische hoofdstukken zijn gebaseerd op de interviews met huwelijksmigranten en hun partners, maatschappelijke organisaties, advocaten en overheid. De betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht wordt besproken in de verschillende fasen van de relatie. In hoofdstuk 5 staat de beginperiode van het opbouwen van een leven in Nederland centraal. Hoe lukt het gezinsmigranten en hun partners om hun leven opnieuw vorm te geven in Nederland en welke rol speelt het afhankelijk verblijfsrecht hierin? Met name de rol van de referent in deze beginperiode, de economische afhankelijkheid, toegang tot inburgering en arbeidsmarkt komen hier aan bod. Hoofdstuk 6 gaat over de fase waarin voor sommigen de eerste scheurtjes in de relatie ontstaan en hoe de keuze voor het al dan niet verbreken van de relatie mede wordt bepaald door het afhankelijk verblijfsrecht. Hoofdstuk 7 gaat in op de verblijfsrechtelijke positie na het verbreken van de relatie. Hoofdstuk 8 behandelt de toegankelijkheid van hulpverlening en informatie, met name bij huiselijk geweld. Hoofdstuk 9 besluit met conclusies.

Hoofdstuk 2 Vier decennia discussie over het afhankelijk verblijfsrecht

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst het maatschappelijke en politieke debat over het afhankelijk verblijfsrecht en hoe het beleid zich in reactie op dat debat de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Deze korte schets van het beleid in de afgelopen vier decennia laat zien dat het beleid aanvankelijk is versoepeld met als doel de positie van migrantenvrouwen te versterken. Sinds 2010 is er, onder invloed van het veranderd integratiebeleid, een ontwikkeling in tegengestelde richting: aanscherping van het beleid. Het tweede deel van dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van Nederlands en internationaal wetenschappelijk onderzoek wat er al bekend is over de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het dagelijks leven van gezinsmigranten en hun partners, waarop dit onderzoek voortbouwt.

2.2 Het maatschappelijke en politieke debat

Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is de juridische positie van migrantenvrouwen na het verbreken van de (huwelijks)relatie onderwerp van debat. In die periode was de gezinsmigratie van de arbeidsmigranten die in de jaren zestig en zeventig waren geworven goed op gang gekomen. Organisaties van migrantenvrouwen en vrouwenopvang lobbyen sindsdien voor de invoering van een onafhankelijk verblijfsrecht voor huwelijksmigranten. Hoewel dit doel niet werd bereikt, hadden hun aanhoudende campagnes wel belangrijke verbeteringen in de verblijfspositie van huwelijksmigranten tot gevolg.

Allereerst betrof dat de aanpassing die het mogelijk maakte een zelfstandig verblijfsrecht te verkrijgen na drie jaar huwelijk, met een jaar legaal verblijf in Nederland. Vervolgens werd het ook mogelijk binnen deze periode van drie jaar een verblijfsrecht te verwerven, wanneer er sprake was van huiselijk geweld (Bonjour 2009: 253). Uit onderzoek bleek dat bij echtscheiding binnen drie jaar migrantenvrouwen in de meeste gevallen (60%) een verblijfsrecht op humanitaire gronden verkregen wanneer zij te maken hadden met huiselijk geweld. Wel was hiervoor vaak een gang naar de rechter nodig (Blokland, Jansen en Vegter 1999).

Binnen een jaar na verkrijgen van het zelfstandig verblijfsrecht na drie jaar huwelijk of relatie moest wel worden voorzien in inkomen uit arbeid. Vrouwenorganisaties wezen erop dat deze voorwaarde met name migrantenvrouwen voor problemen stelde, gezien hun nadelige positie op de arbeidsmarkt. Na consultatie van vrouwen- en migrantenorganisaties en een onderzoek naar de effecten van de inkomensvoorwaarde, kwam deze inkomenseis in 2001 te vervallen. Tegelijkertijd werd echter de vereiste verblijfsduur verlengd van een jaar naar drie jaar. Voortaan moest de huwelijksmigrant dus drie jaar huwelijk of relatie en drie jaar verblijf in Nederland hebben gehad om een zelfstandig verblijfsrecht te kunnen verkrijgen.⁶ In hetzelfde jaar werd tevens bepaald dat het overlijden van de referent niet langer zou leiden tot verlies van verblijfsrecht door de huwelijkspartner.⁷ Vanaf 1997 werd huiselijk geweld als aparte grond genoemd voor verlening van een vergunning 'humanitair niet-tijdelijk'. Sinds oktober 2003 is huiselijk geweld als enige grond voldoende voor verlening van een zelfstandig verblijfsrecht.⁸

Deze versoepelingen van het beleid werden mogelijk gemaakt door de niet-aflatende campagnes van organisaties van migrantenvrouwen en vrouwenopvang. Met name het Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht Migrantenvrouwen speelde hierin een bepalende rol. Ook in rapportages in het kader van het VN-Vrouwenverdrag werd bij voortduring gewezen op het afhankelijk verblijfsrecht en juristen lieten zich er kritisch over uit (ACVZ 2002, Groenman et al 1997, Van Walsum 1992, Van

Walsum 1996, Wijers 2000). Het afhankelijk verblijfsrecht was zelfs een van de weinige aspecten van het gezinsmigratiebeleid waarin sinds de jaren negentig versoepelingen plaatsvonden (Bonjour 2009: 233).

Meerdere auteurs hebben er echter op gewezen dat deze versoepelingen van het beleid mede mogelijk werden gemaakt doordat in het maatschappelijke en politieke debat verwezen werd naar de patriarchale structuren in de landen van herkomst en naar het geweld waarvan vrouwen in bepaalde, vooral islamitische, culturen het slachtoffer werden (Bonjour en De Hart 2013, Charsley en Wray 2015, Roggeband en Verloo 2007, Prins en Saharso 2008). In dezelfde periode vond een culturalisering van de problematiek van huiselijk geweld plaats, wat betekende dat huiselijk geweld vooral aan bepaalde migrantengroepen werd toegeschreven (Römkens 2016). Hiermee werd onbedoeld bijgedragen aan stereotiepe beeldvorming van migrantenvrouwen als slachtoffers die de latere aanscherpingen van het beleid mede mogelijk maakten (Bonjour 2009, Bonjour & De Hart 2013, Van Walsum 2008, Schrover 2013).

Na 2000 raakte de politiek ervan overtuigd dat de integratie van migranten in Nederland, met name die van moslims, was ‘mislukt’ en dat een nieuw, meer verplichtend integratiebeleid noodzakelijk was. Gezinshereniging werd in toenemende mate als een hindernis voor integratie gezien. De aandacht ging vrijwel geheel naar huwelijksmigratie van zogenoemde ‘importbruiden’ vanuit Turkije en Marokko, naar gedwongen achterlating en gedwongen of gearrangeerde huwelijken van migrantenvrouwen (Sportel 2020). Dit gebeurde hoewel in de periode 1995-2004 de meerderheid van de huwelijksmigranten uit andere landen kwam en niet alleen vrouwen (Bonjour en De Hart 2013). Ook werd veelal uit het oog verloren dat een aanzienlijke groep onder de referenten Nederlandse mannen zonder migratieachtergrond betrof (WODC 2009). Verbetering van de integratie van merendeels vrouwelijke huwelijksmigranten werd zo een argument dat diende ter aanscherping van het gezinsherenigingsbeleid (Bonjour en Duyvendak 2018). Tegen deze achtergrond verdween het afhankelijk verblijfsrecht grotendeels van de politieke en maatschappelijke agenda en dat bleef niet zonder gevolgen.

Er werd een inburgeringsbeleid ontwikkeld dat steeds meer een verplichtend karakter kreeg. De integratie van het inburgeringsbeleid en het migratiebeleid had tot gevolg dat vanaf 2010 het inburgeringsbeleid ook verblijfsrechtelijke consequenties kreeg (Groenendijk, De Hart en Van Oers 2021). Zonder een geslaagd inburgeringsexamen was verkrijging van een permanent verblijfsrecht of naturalisatie niet mogelijk. Voor het afhankelijk verblijfsrecht betekende het dat vanaf 2010 moet voldaan worden aan het inburgeringsvereiste als voorwaarde voor verkrijging van de vergunning tot verblijf humanitair niet-tijdelijk. Wel wordt op de inburgeringsvoorwaarde een uitzondering gemaakt voor huwelijksmigranten van wie de relatie of het huwelijk werd verbroken in verband met huiselijk geweld.⁹ Of de inburgeringsvoorwaarde een hindernis zou kunnen opwerpen voor de toegang tot een zelfstandig verblijfsrecht met genderspecifieke gevolgen kwam in de politieke debatten niet aan bod.

Een andere aanscherping betreft de verlenging van de termijn waarop de zelfstandige vergunning kan worden verkregen van drie naar vijf jaar in 2012. Nederland behoort daarmee tot de een van de landen in Europa met de langste termijn (zie verder par. 3.4).¹⁰ De eerste poging om de periode van het afhankelijk verblijfsrecht te verlengen was al eerder, in 2005, gedaan vanuit de wens de toegang van migranten tot sociale zekerheid te beperken.¹¹ Later kondigde de regering aan van deze plannen te zullen afzien, omdat de drie jaar periode een belangenafweging vormde tussen de noodzaak fraude te voorkomen en de emancipatie van vrouwen.¹² Met fraude wordt bedoeld op schijnhuwelijken. Voorkoming van schijnhuwelijken was een terugkerend argument tegen verkorting van de periode van afhankelijkheid, zoals in een rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ):

De ACVZ is geen voorstander van een verkorting van de duur van de afhankelijke verblijfsvergunning tot minder dan de huidige drie jaar, vanwege het risico van een toename van op oneigenlijke gronden gebaseerde huwelijksmigratie (ACVZ 2005: 31).

In 2012 vond de verlenging van de termijn van drie naar vijf jaar alsnog plaats, zonder enige vorm van politiek of maatschappelijk debat.¹³ De regering stelde dat het doel was te voorkomen dat migranten een last zouden vormen voor de sociale zekerheid en tevens om schijnhuwelijken te voorkomen, ook al was er niets bekend over de mate waarin dit zou voorkomen.¹⁴ Uit later onderzoek van het WODC in opdracht van de regering bleek dat schijnhuwelijken geen omvangrijk probleem vormen; ongeveer 100 schijnrelaties per jaar; een fractie van het jaarlijks aantal aanvragen voor verblijf bij partner (Kulu-Glasgow et al 2016).

Ondertussen krijgt het afhankelijk verblijfsrecht op lokaal niveau weer enige aandacht. Zo concludeert een rapport over huwelijksmigratie van de Gemeente Rotterdam dat de juridische afhankelijkheid van de huwelijksmigrant kwetsbaar maakt voor isolement en eenzaamheid en het risico op huiselijk geweld verhoogt.¹⁵ Ook een rapport van Pharos (Brummel-Ahlaloum et al 2018) over welzijn en gezondheid van gezinsleden van vluchtelingen wijst op de problemen die het afhankelijk verblijfsrecht met zich meebrengt.

2.3 Het afhankelijk verblijfsrecht in wetenschappelijk onderzoek

De internationale literatuur over het afhankelijk verblijfsrecht richt de aandacht eveneens uitsluitend op heteroseksuele relaties en bijna volledig op vrouwelijke huwelijksmigranten en huiselijk geweld. Het heeft veelal een kwalitatief empirisch karakter. De nadruk ligt op de ervaringen van migrantenvrouwen die vanwege hun nationaliteit, culturele en sociaaleconomische achtergrond in het bijzonder als kwetsbaar worden gezien. Dat geldt voor Nederlands onderzoek (Bartels 2021 a en b, Blokland en de Vries 1992, Van Blokland en Vegter 1999, Sterckx et al. 2014), maar ook voor een groot deel van de internationale literatuur. Het meeste onderzoek vond plaats in Europa, de Verenigde Staten, Canada en Australië, maar ook in Singapore en China. Hoewel de nationale wetgevingen en contexten verschillen, is de gemeenschappelijke noemer de afhankelijkheid van het verblijfsrecht gedurende een aantal jaren. Niet alle landen hebben een beleid voor huiselijk geweld.

Het onderzoek richt zich vooral op de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht tijdens het huwelijk en in mindere mate op het moment van scheiding en daarna (zie echter Gaspar, Ramos en Ferreira 2021, Liversage 2013, Quah 2020). Centrale thema's zijn de ongelijke verhoudingen tussen de partners als gevolg van het afhankelijk verblijfsrecht en de druk die deze afhankelijkheid op de relatie legt, met huiselijk geweld als uiterste consequentie (Anitha 2011, Chui 2017, Erez & Globokar 2009, Ghafournia 2009, Menjivar 2013, Narayan 1995, Shabbar 2012, Shah 2007, Sterckx et al. 2014). Tevens gaat de aandacht uit naar de belemmeringen van de integratie en participatie van huwelijksmigranten in de nieuwe samenleving als gevolg van het afhankelijk verblijfsrecht. Côté, Kérisit en Côté (2001) concluderen dat het afhankelijk verblijfsrecht een vernederende situatie creëert, die de persoonlijke autonomie van migrantenvrouwen vergaand beperkt, hun veiligheid in gevaar brengt en hun zelfvertrouwen ondermijnt. In het navolgende bespreken we wat de literatuur ons leert over de samenhang tussen de verblijfsrechtelijke afhankelijkheid en andere vormen van afhankelijkheid, de onderlinge genderverhoudingen, de positie van de referent en huiselijk geweld.

2.3.1 Verblijfsrechtelijke afhankelijkheid en andere vormen van afhankelijkheid

De verblijfsrechtelijke afhankelijkheid zit hem in het feit dat het verblijfsrecht van de huwelijksmigrant in gevaar komt wanneer de relatie met de referent wordt verbroken. De referent heeft de verantwoordelijkheid de verblijfsvergunning voor de huwelijksmigrant aan te vragen en veranderingen in de persoonlijke levenssfeer die van belang zijn voor het verblijfsrecht, zoals het verbreken van de relatie, aan de autoriteiten door te geven. De referent heeft daarmee de macht om de partner als het ware 'het land uit te laten zetten' wanneer de relatie wordt verbroken, of daarmee te dreigen (Liversage 2013).

Volgens meerdere auteurs leidt deze verblijfsrechtelijke afhankelijkheid tot andere vormen van afhankelijkheid, vooral economische (van Blokland en de Vries 1992) en sociale afhankelijkheid (Côté, Kérisit en Côté 2001). De economische afhankelijkheid ontstaat doordat voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor de gezinsmigrant de referent aan een middeleneis moet voldoen. Dit maakt dat de huwelijksmigrant althans de eerste periode afhankelijk is van het inkomen van de referent (Sterckx et al. 2014, Poeze & Mazzucato 2016). De sociale afhankelijkheid ontstaat doordat de referent met het verblijfsrecht in de hand de toegang van huwelijksmigranten tot de omringende samenleving kan controleren en beperken (Liversage 2013, Van Blokland en de Vries 1992). De verschillende vormen van afhankelijkheid versterken elkaar wederzijds: het afhankelijk verblijfsrecht creëert economische en sociale afhankelijkheid waarop die afhankelijkheden het moeilijker maken aan de verblijfsrechtelijke afhankelijkheid te ontsnappen.

2.3.2 Genderverhoudingen en de gevolgen voor vrouwelijke en mannelijke huwelijksmigranten

Het afhankelijk verblijfsrecht als institutionele praktijk heeft een bepalende invloed op het interpersoonlijke niveau van de machtsverhoudingen en rolverdelingen tussen man en vrouw, met verschillende gevolgen voor mannelijke en vrouwelijke huwelijksmigranten (Strasser et al. 2009). Het beleid legt de verantwoordelijkheid voor het gezinsleven grotendeels bij de referent en gaat ervan uit dat er een kostwinner is en een partner die voor het huishouden en de kinderen zorgt. Omdat keuzes gemaakt in de relatie, zoals met betrekking tot arbeid en zorg, verblijfsrechtelijke consequenties kunnen hebben, is gelijkheid in genderverhoudingen voor betrokken paren moeilijker te bereiken, ook als ze daar wel naar streven (De Hart 2003). Voor het Nederlandse beleid geldt dat bij de aanvraag van de verblijfsvergunning voor gezinshereniging alleen het inkomen van de referent telt. De huwelijksmigrant mag daarna wel werken en bij verlenging van het verblijfsrecht wordt het inkomen van beide partners meegeteld.¹⁶

Door de structurele machtsongelijkheid tussen mannen en vrouwen in de samenleving wordt de positie van de mannelijke referent versterkt en dat maakt de vrouwelijke huwelijksmigrant kwetsbaarder voor de gevolgen van het afhankelijk verblijfsrecht (Liversage 2013). Andersom worden traditionele genderverhoudingen op zijn kop gezet wanneer de man de migrerende partner is (de Hart 2003, Liversage 2013, Luyckx 2000, Strasser et al. 2009). Uit een relatief klein aantal onderzoeken naar mannelijke huwelijksmigranten blijkt dat de omkering van genderrollen de relatie onder druk zet (Adhikari 2013, Charsley & Wray 2015, Erez & Globokar 2009). Het maakt de positie van mannelijke huwelijksmigranten kwetsbaar, als partner en als ouder (Fleischer 2008, Griffiths 2021, Hoogenraad 2021). Ook zij kunnen te maken hebben met economische afhankelijkheid, controle van hun gedrag en dreigementen met hun verblijfsrecht door partner of schoonfamilie (Charsley en Liversage 2015).

2.3.3 De positie van de partner van de huwelijksmigrant

De partner van de huwelijksmigrant, de referent, fungeert als bemiddelaar tussen de huwelijksmigrant en de samenleving en is daarom wel als ‘poortwachter’ voor toegang tot de samenleving getypeerd (De Hart 2003). Hij of zij kent de taal van het verblijfsland, kent de wegen naar instellingen en neemt daarom vaak allerlei regeltaken op zich. Referenten kunnen daarmee belangrijke steun bieden aan de huwelijksmigrant en diens integratie en participatie bevorderen. De keerzijde van die verantwoordelijkheid is dat deze ook kan worden gebruikt tegen de huwelijksmigrant, door diens toegang tot de omringende samenleving op verschillende manieren te beperken. Het afhankelijk verblijfsrecht geeft de referent een machtsmiddel in handen. Volgens Amerikaanse onderzoek komt het in veertig procent van de gevallen voor dat referenten dreigen de immigratieautoriteiten te bellen, de huwelijksmigrant te laten uitzetten, de verblijfsaanvraag in te trekken, zich te mengen in de naturalisatieprocedure of te dreigen met het wegnemen van de kinderen (Erez et al 2009). Liversage (2013) heeft erop gewezen dat niet alleen mannelijke, maar ook vrouwelijke referenten dit machtsmiddel inzetten.

Sommige referenten voelen deze verantwoordelijkheid als een last. Sterckx et al. (2014) wijzen erop dat referenten zich soms gedwongen voelen de relatie met de huwelijksmigrant niet te verbreken, omdat zij er zich van bewust zijn dat de partner (tevens vader of moeder van eventuele kinderen) kans loopt te worden uitgezet wanneer de relatie wordt beëindigd. Volgens De Hart (2003) en Liversage (2013) zien vooral vrouwelijke referenten hun verantwoordelijkheid als last en streven zij naar gelijkwaardiger verhoudingen in de relatie door hun machtspositie niet te gebruiken.

2.3.4 Het moment van echtscheiding of verbreking van de relatie

Slechts een klein deel van de onderzochte studies richt zich specifiek op de verblijfsrechtelijke consequenties van echtscheiding of verbreking van de relatie. Het is vooral het onderzoek naar de echtscheidingservaringen van migrantenvrouwen dat hier wel enig inzicht in biedt. Gaspar, Ramos en Ferreira (2021) en Quah (2020) wijzen op het belang van sociale netwerken en maatschappelijke- en migrantenorganisaties om uit een ongewenst huwelijk te kunnen stappen en de juridische consequenties daarvan te regelen. Taalbeheersing, sociaaleconomische positie en opleidingsniveau zijn mede bepalend voor de kansen op een zelfstandig verblijfsrecht na echtscheiding. Zelfs al wordt een zelfstandig verblijfsrecht verworven, de periode tot verwerving van deze status wordt als zeer stressvol ervaren (Quah 2020). Complexe verblijfsrechtelijke en echtscheidingsprocedures kunnen ertoe leiden dat het tot een gedwongen terugkeer komt (Kim et al 2017).

Hoe langer huwelijksmigranten al in het verblijfsland wonen, hoe kleiner de kans dat ze (willen) terugkeren (Liversage 2013). Terugkeer is niet altijd vrijwillig en het is niet alleen het verblijfsrecht dat hier een rol speelt. De bekendste vorm van onvrijwillige terugkeer is de gedwongen ‘achterlating’ van vrouwelijke huwelijksmigranten door referenten in hun land van herkomst, als manier om de relatie te beëindigen (Bartels 2005, Sportel 2020).

2.3.5 Huiselijk geweld

In Nederland is er relatief weinig -op een paar uitzonderingen na (Blokland & de Vries 1992, Bartels 2021a, 2021b)- wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de relatie tussen het afhankelijk verblijfsrecht en huiselijk geweld. Onderzoekers concluderen dat de machtsongelijkheid, mede ontstaan door het afhankelijk verblijfsrecht, de kans op huiselijk geweld vergroot en dat de kans dat het verblijfsrecht wordt

verloren deze situatie in stand houdt (Chui 2017, Erez, Adelman en Gregory 2009, Ghafournia 2009, Liversage 2013, Menjivar 2013, Stoyanova 2018). Behalve lichamelijk geweld gaat het ook om seksueel (Bartels 2021b) en economisch geweld (Shabbar 2012).

De literatuur richt zich bijna uitsluitend op vrouwelijke huwelijksmigranten als slachtoffer van huiselijk geweld. De Hart (2003) wees erop dat het afhankelijk verblijfsrecht ertoe kan leiden dat vrouwelijke referenten die te maken hebben met huiselijk geweld, de relatie niet verbreken om te voorkomen dat de buitenlandse partner zijn verblijfsrecht zou verliezen. We kwamen geen onderzoek tegen naar mannelijke huwelijksmigranten als slachtoffers van huiselijk geweld.

Slechts een beperkt aantal onderzoeken gaat in op de uitvoering van het beleid. Sterckx et al (2014) signaleren de knelpunten in de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en de zorgen over de verlenging van de termijn naar vijf jaar. Een Nieuw Zeelands onderzoek laat zien dat op de verblijfsvergunning na verbreking van de relatie op grond van huiselijk geweld in slechts een klein aantal gevallen een beroep wordt gedaan. De auteur kwam tot de conclusie dat dit lage aantal (minder dan 2.000 aanvragen in de periode 2010-2021) wordt veroorzaakt door de strikte voorwaarden en complexiteit van de procedure voor het aanvragen van deze verblijfsvergunning (Ayalo 2021).

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is gebleken dat het afhankelijk verblijfsrecht al decennialang onderwerp is van maatschappelijk en politiek debat, alsmede van wetenschappelijk onderzoek. Deze aandacht leidde aanvankelijk tot verbeteringen in de rechtspositie, vanuit de zorg dat migrantenvrouwen als gevolg van de juridische afhankelijkheid niet aan huiselijk geweld zouden kunnen ontsnappen. Sinds 2010 is de rechtspositie van huwelijksmigranten verslechterd, tegen de achtergrond van het Nederlandse politieke debat over de ‘mislukte’ integratie, waarin in het bijzonder de huwelijksmigratie van vrouwen van Turkse en Marokkaanse achtergrond werd geproblematiseerd. Thans, zo blijkt uit het citaat dat in het voorgaande hoofdstuk werd besproken, gaat de wetgever ervan uit dat er geen direct verband is tussen de afhankelijkheid van migrantenvrouwen en de juridische afhankelijkheid en wordt in plaats daarvan verwezen naar de culturele en religieuze opvattingen van de referent; een uiting van de culturalisering in het debat over huwelijksmigratie dat de recentere decennia in het bijzonder kenmerkt.

De bespreking van het wetenschappelijk onderzoek onderstreept de noodzaak verder te kijken dan alleen naar huiselijk geweld en de persoonlijke autonomie van huwelijksmigranten en referenten centraal te stellen. Door de ervaringen van zowel vrouwen als mannen en verschillende nationaliteitsgroepen te betrekken, hopen we hieraan te voldoen en nieuwe inzichten te bieden in de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het dagelijks leven.

Hoofdstuk 3 Internationaal, Europees en Nederlands juridisch kader

Younous Arbaoui

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt het nationale juridische kader met betrekking tot het zelfstandig verblijfsrecht van huwelijksmigranten in het licht van het internationale en Europese recht en de praktijk in andere Europese landen. Allereerst wordt het relevante internationale en Europese recht met betrekking tot zelfstandig verblijf uiteengezet. Deze uiteenzetting is gebaseerd op internationale verdragen, jurisprudentie en literatuur die het belang van een zelfstandig verblijfsrecht impliciet of expliciet onderstrepen. Vervolgens wordt het nationale beleid en de uitvoering hiervan gepresenteerd, op basis van wet- en regelgeving en nationale jurisprudentie.¹⁷ Daarna wordt bezien hoe het beleid rondom zelfstandig verblijfsrecht in een aantal andere Europese landen eruit ziet en hoe daarmee in de praktijk wordt omgegaan. Deze rechtsvergelijking is gebaseerd op secundaire bronnen en beperkt zich tot een elftal landen. In de conclusie wordt de hoofdvraag van dit hoofdstuk beantwoord.

3.2 Zelfstandig verblijfsrecht in internationaal en Europees recht

Het internationale recht is de afgelopen jaren geëvolueerd richting een betere bescherming van migrantenvrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning (Naaijens 2017). In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van het internationale en Europese recht dat direct of indirect relevant is voor het recht op zelfstandig verblijf. Achtereenvolgens komen aan de orde: Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW; VN-Vrouwenverdrag), Europees verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul Verdrag), Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en Unierecht.

3.2.1 VN-Vrouwenverdrag

Het hoofddoel van het VN-Vrouwenverdrag is het tegengaan van discriminatie van vrouwen.¹⁸ Hoewel het verdrag het zelfstandig verblijfsrecht niet expliciet noemt, bevat het wel verschillende relevante bepalingen.¹⁹ Het verplicht staten om maatregelen te nemen om de materiële gelijkheid tussen mannen en vrouwen te realiseren. Op alle gebieden moeten staten alle passende maatregelen nemen om de ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren om de uitoefening van hun fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen.²⁰ Deze verplichting is in het bijzonder van toepassing op het gebied van onderwijs en arbeid, maar ook op andere gebieden van het maatschappelijke leven, zoals culturele en recreatieve activiteiten.²¹ Het is dan ook niet verrassend dat het CEDAW-Comité aandacht besteedt aan het zelfstandig verblijfsrecht in de aanbevelingen betreffende arbeid en asiel.

Het Comité stelt dat staten maatregelen dienen te nemen om ervoor te zorgen dat vrouwelijke arbeidsmigranten niet worden gediscrimineerd.²² In gevallen waarbij de verblijfsvergunning van een vrouwelijke arbeidsmigrant afhankelijk is van de financiering van de werkgever of echtgenoot, moet er voorzien worden in de mogelijkheid dat vrouwen aanspraak kunnen maken op zelfstandig verblijf in geval van misbruik door die werkgever of echtgenoot.²³ Ook heeft het CEDAW-Comité zijn zorgen geuit over het feit dat migrantenvrouwen die een afhankelijke verblijfsvergunning hebben bij partner

in Nederland vaak niet in aanmerking komen voor een zelfstandige vergunning wegens strenge bewijsregels in gevallen waarin die vrouwen slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Het Comité was met name bezorgd over de eis dat deze vrouwen eerst aangifte bij de politie moeten doen tegen hun partner.²⁴ Verder beveelt het Comité staten aan om ervoor te zorgen dat asielzoeksters die binnenkomen als familielid de mogelijkheid krijgen om een zelfstandige asielaanvraag in te dienen.²⁵

Dit laat zien dat het VN-Vrouwenverdrag en het CEDAW-Comité de participatie en persoonlijke autonomie van vrouwen, inclusief het recht op een zelfstandig verblijfsrecht, beogen te bevorderen. Het is derhalve de vraag of de afhankelijke verblijfsvergunning op zichzelf in overeenstemming is met dit verdrag, nu de afhankelijkheid kan leiden tot beperkingen van de persoonlijke ontwikkeling van huwelijksmigranten door de referent op het gebied van onderwijs en arbeid (zie 3.5.1).

3.2.2 Het Europees verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul Verdrag)

Het Verdrag van Istanbul erkent het recht op zelfstandig verblijf in de context van gezinsmigratie, als de verbreking van de relatie een gevolg is van huiselijk geweld. Het Verdrag bepaalt dat staten de nodige wetgevende of andere maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat slachtoffers met een afhankelijke verblijfsvergunning een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen als de relatie verbroken is wegens ‘zeer moeilijke omstandigheden’, zoals huiselijk geweld, ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie.²⁶ Onder de definitie van huiselijk geweld vallen:

Alle vormen van fysiek, seksueel, psychologisch of economisch geweld dat plaatsvindt binnen het gezin of het huishouden of tussen voormalige of huidige echtgenoten of partners, ongeacht of de dader in dezelfde woning als het slachtoffer verblijft of heeft verbleven.²⁷

De voorwaarden voor de toekenning en duur van de zelfstandige verblijfsvergunning zijn in dit verdrag overgelaten aan staten, inclusief de vraag welk bewijs het slachtoffer dient over te leggen.²⁸ De verlening van een zelfstandige vergunning hoeft volgens deze bepaling dus niet automatisch te zijn. Deze kan afhankelijk worden gesteld van voorwaarden in het nationale recht, maar mag niet afhangen van de duur van de relatie.

Met betrekking tot bewijs van huiselijk geweld bevat het verdrag geen richtlijnen, maar het bijbehorend *Explanatory Report* behelst een lange lijst met voorbeelden van bewijsmateriaal waarmee de bevoegde autoriteiten rekening zullen houden om te bepalen of de verbreking van de relatie het gevolg is van het geweld dat het slachtoffer heeft ondergaan:

Het zou kunnen zijn [...] politiedossiers, veroordeling door de rechtbank, huisverbod, medisch bewijs, echtscheidingsbevel, verwijzingen van sociale diensten of NGO-rapporten met betrekking tot vrouwen, om er maar een paar te noemen.²⁹

Deze lijst is niet limitatief en dit betekent dat huiselijk geweld bewezen kan worden met welk bewijsmiddel dan ook. In 2019 heeft de *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* (GREVIO), die de implementatie van het Istanbul verdrag monitort, zijn zorgen geuit over de gevolgen van het verlengen van de afhankelijkheidsperiode van drie naar vijf jaar, alsmede over de bewijslast in het Nederlandse beleid.³⁰

3.2.3 Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Hoewel het EVRM niets expliciet bevat over zelfstandig verblijf, is artikel 8 (het recht op eerbiediging van het familie- en privéleven) relevant.

Om te beginnen bevat het recht op respect voor privéleven een individueel recht op zelfbeschikking en persoonlijke autonomie.³¹ Hieronder valt het recht om relaties met andere mensen tot stand te brengen en te ontwikkelen. Het doel van dit recht is het verzekeren van de ontwikkeling van de persoonlijkheid van elk individu in zijn relaties met anderen.³² De overheid mag de uitoefening van de persoonlijke autonomie niet beperken, behalve als het gerechtvaardigd is en zij moet juist maatregelen nemen om de persoonlijke autonomie te beschermen tegen inbreuk door anderen.³³ Er dient steeds een belangenafweging gemaakt te worden tussen het individuele belang en het publieke belang. Een belangrijke vraag in dit kader is of er minder ingrijpende alternatieven zijn om het beoogde legitieme doel te bereiken. Hierbij heeft de overheid een zekere mate van beoordelingsvrijheid, waarvan de reikwijdte afhangt van verschillende factoren.³⁴ Deze is smaller, als het gaat om een recht dat cruciaal is voor de uitoefening van fundamentele rechten, zoals de persoonlijke autonomie. Hetzelfde geldt als een zeer belangrijk aspect van het individuele bestaan of identiteit in het geding is hetgeen, zoals wij betogen, ook het geval is bij het afhankelijk verblijfsrecht. Wanneer de nationale maatregel een zeer ingrijpend effect heeft op de persoonlijke autonomie, is de beoordelingsvrijheid kleiner en dient de nationale maatregel te worden onderworpen aan een strikte toets. Dit betekent in het bijzonder dat als iemands persoonlijke autonomie al beperkt is, maatregelen die de persoonlijke autonomie verder beperken indringend moeten worden getoetst.³⁵ Verder is de beoordelingsvrijheid in principe ruimer als de nationale maatregel onderwerp was van zorgvuldig parlementair debat.³⁶ Ook speelt de vraag of er overeenstemming (consensus) is tussen verdragspartijen over het publieke belang dat met de maatregel wordt beoogd of over de beste manier om dat belang te beschermen.³⁷ Wanneer er geen consensus bestaat, is de beoordelingsvrijheid van staten ruimer dan wanneer er wel consensus is.³⁸ De vraag is dus of de afhankelijke vergunning, als een maatregel die beoogt schijnhuwelijken te voorkomen en het economische staatsbelang te beschermen, binnen de beoordelingsvrijheid van de overheid valt en of die maatregel noodzakelijk is (zie 3.5.1).

Het recht op privéleven is ook relevant in het geval de relatie verbroken wordt binnen de periode van afhankelijkheid, de verblijfsvergunning wordt ingetrokken en de huwelijksmigrant dreigt uitgezet te worden. Omdat in dit geval voortzetting van het verblijf wordt geweigerd in de gaststaat, is er sprake van inmenging in het privéleven. Ook hier dient een afweging te worden gemaakt van de betrokken belangen. Hierbij spelen de individuele omstandigheden een rol, met name de verblijfsduur en het totaal van de in Nederland aangegane sociale banden en de intensiteit daarvan alsmede de band met het land van herkomst. Hoewel de overheid een zekere mate van beoordelingsvrijheid heeft, kan een beroep op privéleven leiden tot een zelfstandig verblijfsrecht.³⁹

Ten slotte kan beroep worden gedaan op gezinsleven in het geval dat de relatie verbroken is en er kinderen in het geding zijn. Bij intrekking na verbreking van de relatie speelt namelijk de vraag of de huwelijkspartner aan de omgang met het kind een verblijfsrecht kan ontleen. In dit kader dienen alle omstandigheden meegenomen te worden, zoals de leeftijd van kinderen, de gezagsverhoudingen en of er belemmeringen zijn om het gezinsleven uit te oefenen in het land van herkomst.⁴⁰ Dit is echter geen zelfstandig verblijf, omdat het afhankelijk is van het verblijf van het kind en van de vraag of de andere ouder omgang met het kind wil. In Nederland wordt verblijf op grond van gezinsleven beschouwd als van niet-tijdelijke aard en kan dus na vijf jaar rechtmatig verblijf tot een vergunning voor onbepaald tijd leiden.⁴¹

3.2.4 Zelfstandig verblijfsrecht in het Unierecht

Het recht op een zelfstandige verblijfsstatus is verankerd in het Unierecht. Al in 2009 heeft het Europees Parlement (EP) lidstaten verzocht om vrouwen wier verblijfsstatus afhankelijk is van de echtgenoot te beschermen en te garanderen dat migrantenvrouwen en vluchtelingenvrouwen de mogelijkheid hebben van een zelfstandige verblijfsvergunning.⁴² Het EP heeft de lidstaten ook aangemoedigd om hetzelfde te doen in gevallen van geestelijk geweld en te waarborgen dat deze slachtoffers toegang hebben tot effectieve bescherming.⁴³ Van belang zijn drie EU-richtlijnen, namelijk: de Gezinsherenigingsrichtlijn, de Verblijfsrichtlijn en de richtlijn betreffend de status van langdurig ingezetenen derdelanders.⁴⁴ Volgens deze richtlijnen wordt zelfstandig verblijf verworven na een aantal jaren verblijf bij partner, maar ook in gevallen van verbreking van de relatie wegens huiselijk geweld.

De Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat (huwelijks)partners uiterlijk na vijf jaar recht hebben op een onafhankelijke verblijfsvergunning. Als er sprake is van buitengewone bijzondere omstandigheden, zoals huiselijk geweld, zijn de lidstaten verplicht om een onafhankelijke vergunning te verlenen.⁴⁵ Lidstaten zijn wel bevoegd om de toekenning van de onafhankelijke vergunning te onderwerpen aan extra voorwaarden, zoals inburgering, maar deze voorwaarden moeten, volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) wel proportioneel zijn.⁴⁶ Verder dient volgens artikel 17 van deze richtlijn altijd een individuele beoordeling plaats te vinden bij intrekking van de verblijfsvergunning. Volgens deze bepaling dient ‘terdege rekening’ worden gehouden met ‘de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van het verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.’ Tevens dient rekening te worden gehouden met de levensomstandigheden in het land van herkomst, de leeftijd van betrokken kinderen, het feit dat een gezinslid in de lidstaat is geboren en/of opgegroeid, de economische, culturele en sociale banden in de lidstaten, en de afhankelijkheid van gezinsleden.⁴⁷ Dit betekent dat een automatische intrekking wegens verbreking van de relatie, zonder een individuele beoordeling te verrichten, niet in lijn is met deze richtlijn.

In de Verblijfsrichtlijn wordt vastgesteld dat de lidstaten rechtsbescherming aan familieleden moeten bieden in geval van scheiding, ontbinding van het huwelijk of beëindiging van geregistreerd partnerschap.⁴⁸ Ter eerbiediging van het familieleven en de menselijke waardigheid en voorkoming van misbruik benadrukt deze richtlijn dat staten maatregelen moeten nemen om ‘ervoor te zorgen dat familieleden die al op het grondgebied van het gastland verblijven, hun verblijfsrecht in dergelijke gevallen op uitsluitend persoonlijke basis behouden’.⁴⁹ Als de (huwelijks)partner zelf Unieburger is, heeft de verbreking van de relatie geen invloed op het verblijfsrecht.⁵⁰ Als het gaat om een derdelander die partner is van een Unieburger, leidt de scheiding niet tot verlies van verblijf als de relatie ten minste drie jaar heeft geduurd, of als er sprake is van huiselijk geweld.⁵¹ Wel geldt dat het verblijfsrecht onderworpen blijft aan de inkomenseis.⁵²

Volgens de Richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen kan de huwelijksmigrant in aanmerking komen voor de status van langdurig ingezetene na vijf jaar verblijf.⁵³ Wel is het vereist dat de derdelander verblijf heeft om redenen van niet-tijdelijke aard.⁵⁴ Tevens zijn het inkomensvereiste en het inburgeringsvereiste van toepassing.⁵⁵

Verder is het relevant om te vermelden dat huwelijksmigranten een verblijfsstatus kunnen krijgen, als ze kinderen hebben die Unieburger zijn. Dit heeft het HvJEU bepaald in de zaak *Chavez-Vilchez*.⁵⁶ Als het kind zodanig afhankelijk is van de huwelijksmigrant dat het Unieburgerkind gedwongen zou worden om het grondgebied van de EU te verlaten, als de ouder in kwestie ook de EU verlaat, dan moet verblijf worden verleend aan de ouder. Het kind heeft namelijk het recht op

gezinsleven en moet de mogelijkheid hebben om dat recht uit te oefenen binnen de EU. Het gaat hier echter niet om een autonoom verblijfsrecht, omdat het geen persoonlijk recht is, maar een afgeleide van de Unierechten van het kind.⁵⁷ In het Nederlandse beleid werd het *Chavez-Vilchez* verblijfsrecht gezien als tijdelijk van aard. De gedachte hierachter is dat de afhankelijkheidsrelatie tussen het kind en de ouder van tijdelijke aard zou zijn. Het houdt op zodra het kind meerderjarig wordt.⁵⁸ Hierdoor komt de ouder niet in aanmerking voor verblijf, ook als die afhankelijkheid meer dan vijf jaar heeft geduurd, in de zin van de Richtlijn Langdurig Ingezetenen, want deze is niet van toepassing in gevallen van tijdelijk verblijfsrecht. Het komt erop neer dat de ouder zijn of haar verblijf helemaal kwijtraakt, zodra het kind volwassen wordt. Volgens het recente *E. K.* arrest van het HvJEU is het *Chavez-Vilchez* verblijfsrecht echter niet van tijdelijke aard en kan het, na vijf jaar verblijf bij het kind, leiden tot zelfstandig verblijf op grond van de Richtlijn Langdurig Ingezetenen.⁵⁹ Het ging in deze zaak om een Ghanese moeder van een Nederlands kind. In 2013 kreeg ze verblijf op grond van *Chavez-Vilchez*. Haar zoon was toen 11 jaar oud. In 2019 had ze een aanvraag ingediend tot verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, die werd afgewezen. Het HvJEU oordeelde als volgt:

Hoewel een dergelijke afhankelijkheidsverhouding in de regel met het verstrijken van de tijd verdwijnt, is zij in beginsel niet van korte duur. De reden voor het verblijf (...) is dus niet van dien aard dat de betrokken derdelander zich niet duurzaam op het grondgebied van die lidstaat kan vestigen. De afhankelijkheidsverhouding die een dergelijk verblijf rechtvaardigt (...) kan zich immers over een aanzienlijke periode uitstrekken en, meer in het bijzonder, voor een derdelander die ouder is van een kind dat Unieburger is, in beginsel duren tot dat kind meerderjarig is, of zelfs langer wanneer sprake is van omstandigheden die dit rechtvaardigen.⁶⁰

Dit betekent dat voortaan ouders met *Chavez-Vilchez* verblijf na vijf jaar een aanvraag kunnen indienen voor verblijf als langdurig ingezetene om in aanmerking te komen voor een zelfstandig verblijfsrecht. Het inkomensvereiste en het inburgeringsvereiste zijn wel van toepassing.⁶¹

Ten slotte is het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel van belang. Het gaat om een doel-middel toets waarbij wordt getoetst of het nationale besluit, bijvoorbeeld intrekking met terugwerkende kracht (zie par. 3.3.5), of een nationale maatregel (zoals de afhankelijke verblijfsvergunning) geschikt en noodzakelijk is om het doel te bereiken en of de maatregel evenwichtig is.⁶² De geschiktheidstoets gaat over de vraag of de nationale maatregel effectief is in het bereiken van het nagestreefde legitieme doel. De noodzakelijkheid betreft de vraag of er andere alternatieven maatregelen zijn die minder belastend zijn voor de persoon in kwestie. Als de maatregel geschikt en noodzakelijk is, komt de vraag aan de orde of die niet onredelijk bezwarend is in de specifieke omstandigheden van het geval. Een nationale maatregel die fundamentele rechten aantast, dient indringend te worden getoetst.⁶³

3.3 Zelfstandig verblijfsrecht in het nationale recht

In het kader van gezinshereniging kunnen huwelijksmigranten een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgen onder de beperking 'verblijf bij partner'.⁶⁴ Deze afhankelijke vergunning is geldig zolang de relatie tussen de huwelijksmigrant en de referent niet verbroken is. In het geval de relatie blijft voortbestaan, kan de huwelijkspartner zelfstandig verblijf krijgen na drie jaar (3.3.1) of na vijf jaar (3.3.2). Omdat de huwelijksmigrant een sterkere verblijfsrechtelijke positie krijgt, worden in bepaalde gevallen aanvullende voorwaarden gesteld, zoals de inburgerings- en de inkomenseis. Indien binnen de periode van afhankelijkheid de relatie wordt verbroken, wordt niet langer voldaan aan de beperking

‘verblijf bij partner’ en kan de afhankelijke verblijfsvergunning ingetrokken worden.⁶⁵ In dit geval zijn er beperkte mogelijkheden die kunnen leiden tot een zelfstandig verblijfsrecht (3.3.3-3.3.4). In dit kader spelen enkele procedurele knelpunten een rol (3.3.5).

3.3.1 Zelfstandig verblijfsrecht na drie jaar verblijf bij partner

Er zijn drie situaties waarin huwelijksmigranten een zelfstandig verblijfsrecht kunnen krijgen na een periode van drie jaar.

Als de referent de Nederlandse nationaliteit heeft, kan de (huwelijks)partner na drie jaar onafgebroken verblijf genaturaliseerd worden als hij of zij voldoet aan de inburgeringseis en de relatie nog steeds in stand is.⁶⁶ Met het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit krijgt de huwelijksmigrant een zelfstandig recht op verblijf.

Wanneer de referent een Turkse burger is, die een verblijfsvergunning heeft met een niet-tijdelijk doel, kan de huwelijkspartner (Turks of met een andere nationaliteit) na drie jaar een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen. Ook in dit geval geldt de inburgeringseis.⁶⁷

Ten derde kunnen huwelijkspartners van Unieburgers (die in Nederland verblijven) na drie jaar verblijf bij partner een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen.⁶⁸ Hierbij is de middeleneis van toepassing.⁶⁹ Het is echter niet vereist dat de partner direct over voldoende middelen beschikt. Hierbij dient rekening te worden gehouden met zijn of haar persoonlijke omstandigheden om te kunnen uitmaken of hij of zij een onredelijke belasting is geworden voor het sociale bijstandstelsel.⁷⁰

3.3.2 Zelfstandig verblijf na vijf jaar verblijf bij partner

Als de referent geen Nederlander, Turk of Unieburger is, kan de huwelijksmigrant pas na vijf jaar onafgebroken verblijf een zelfstandige verblijfsvergunning (voortgezet verblijf) krijgen onder beperking ‘humanitair niet-tijdelijk’.⁷¹ Het gaat om een zelfstandige reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en dus geen permanent verblijfsrecht.⁷² Er geldt geen middelenvereiste, maar de inburgeringseis is wel van toepassing.⁷³ Het is voldoende als de huwelijksmigrant inspanningen heeft verricht om het inburgeringsexamen te halen. Het aantonen dat men geïntegreerd is of dat men een vaste arbeidsovereenkomst heeft is echter niet relevant.⁷⁴ Het gaat om het formele vereiste van het hebben voldaan aan de inburgeringsplicht, niet om daadwerkelijke sociale en economische integratie.

Verder bestaat de mogelijkheid om na vijf jaar een permanente EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen. Hiervoor gelden zowel de middeleneis als de inburgeringsvoorwaarde.⁷⁵

3.3.3 Zelfstandig verblijf na verbreking relatie: niet-tijdelijke humanitaire gronden

In het geval van verbreking van relatie kan de huwelijksmigrant in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning ‘humanitair niet-tijdelijk’ als hij of zij heeft onderbouwd dat er sprake is van bijzondere individuele omstandigheden.⁷⁶ Dit is voornamelijk het geval als (1) de verbreking van de relatie het gevolg is van huiselijk geweld of (2) als er sprake is privéleven in Nederland.⁷⁷

Huiselijk geweld

In het geval dat de verbreking van de relatie gevolg is van huiselijk geweld door referent kan het slachtoffer een zelfstandige verblijfsvergunning ‘humanitair niet-tijdelijk’ krijgen.⁷⁸ In dit geval geldt de

inburgeringseis niet.⁷⁹ Twee vragen zijn hier van belang: wat valt onder huiselijk geweld? Wat zijn de bewijsregels?

Hoewel de Vreemdelingencirculaire en de IND-brochure over huiselijk geweld geen definitie van huiselijk geweld bevatten, voorziet de IND-werkinstructie 2021/5 (over mensenhandel en gendergerelateerde zaken) in een definitie:

Huiselijk geweld is geweld dat wordt gepleegd door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer. Dat kunnen zijn: partners, ex-partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden. De term 'huiselijk geweld' verwijst naar de relatie tussen pleger en slachtoffer. Er is meestal sprake van een machtsverschil. Het slachtoffer is afhankelijk van de dader. Het gaat bij huiselijk geweld om lichamelijke, seksuele en psychische vormen van geweld.⁸⁰

Deze beleidsdefinitie sluit aan bij de definitie in het Istanbulverdrag, maar noemt economisch geweld niet.

In de beslispraktijk en rechtspraak wordt vooral ernstig lichamelijk geweld erkend. In een zaak van een man uit Kenya waren er relatieproblemen en ruzies tussen hem en referente. Het stond vast dat door hem en referente over en weer is geduwd en geslagen. De rechtbank vond dat er geen sprake is van huiselijk geweld, maar slechts van partnerproblematiek.⁸¹ In een zaak van een Egyptische vrouw vond de rechtbank dat het feit dat ze 'tien dagen slecht door hem is behandeld en dat die behandeling bestond uit schreeuwen en beledigingen' geen blijk geeft van veelvuldig (seksueel) geweld.⁸² Met betrekking tot psychisch geweld is een zaak over een vrouw uit Thailand relevant.⁸³ Haar verblijfsvergunning werd ingetrokken, omdat ze niet had voldaan aan de inburgeringsplicht. Ze stelde dat dit kwam door psychisch geweld binnen haar relatie. De rechtbank is van oordeel dat het begrip 'huiselijk geweld' niet enkel betrekking heeft op fysiek maar ook psychisch geweld, omdat dit laatste evengoed ernstig kan zijn en kan leiden tot verbreking van de relatie.⁸⁴

Volgens de Vreemdelingencirculaire moet de huwelijksmigrant aantonen dat huiselijk geweld heeft geleid tot de feitelijke verbreking van de (huwelijks)relatie.⁸⁵ De volgende bewijsstukken zijn vereist:

- recente bescheiden van de politie, waarbij bij de politie aannemelijk gemaakt moet zijn dat het huiselijk geweld heeft plaatsgevonden; óf een recente verklaring van de politie of het OM dat het OM ambtshalve vervolging tegen de dader heeft ingesteld' *in combinatie* met een van de volgende stukken:
- recente medische informatie van de (vertrouwens)arts of een recente verklaring van een andere hulpverlener of recente gegevens over verblijf in de opvang of andere objectieve gegevens uit betrouwbare bron, waaruit voldoende moet blijken dat het huiselijk geweld heeft plaatsgevonden.⁸⁶

De huwelijksmigrant moet dus huiselijk geweld aantonen met zowel stukken afkomstig van politie als stukken van de hulpverlening. De stukken van politie zijn:

- een aangifte van huiselijk geweld bij de politie, of;
- een melding van huiselijk geweld bij de politie, en/of;
- een verklaring van de officier van justitie of de politie dat ambtshalve vervolging is ingesteld tegen degene die u mishandeld heeft.⁸⁷

Hieruit blijkt dat geen daadwerkelijke vervolging of veroordeling van referent is vereist. Een aangifte of melding bij de politie in combinatie met de stukken van hulpverlening is voldoende. Het beleid gaat er echter vanuit dat alle slachtoffers in staat zijn aangifte of melding te doen tegen hun

partner, terwijl gebleken is dat men het moeilijk kan vinden om dat te doen. Een vrouw betoogde bijvoorbeeld dat ze geen aangifte durfde te doen omdat ze angstig was en het emotioneel belastend was. Opvallend is dat de IND haar informeerde dat ze de aanvraag kan onderbouwen ‘met behulp van politiemutaties of stukken van hulpverleners of artsen’ en dat ‘het doen van aangifte geen vereiste is’. Dit komt niet overeen met de vereiste combinatie van stukken zoals staat in het beleid. De rechtbank verklaarde haar beroep ongegrond omdat ze geen stukken had overgelegd die haar verklaring onderbouwden.⁸⁸

De stukken van hulpverlening waarmee huiselijk geweld aangetoond kan worden zijn:

- een verklaring van medewerkers van het opvanghuis waar is verbleven of van andere hulpverleners, en/of;
- een bijlage met medische gegevens van een ziekenhuis of behandelend arts, en/of;
- een verklaring van het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld.⁸⁹

Verder moet het gaan om huiselijk geweld van *vóór* de verbreking van de relatie.⁹⁰ De IND eist ook dat bewijsstukken dateren van *vóór* de verbreking.⁹¹ Door omstandigheden kan het echter gebeuren dat de aangifte bij de politie pas na de verbreking van de relatie wordt gedaan.⁹² Relevant is een uitspraak van rechtbank Amsterdam waarin huiselijk geweld wordt gezien als een proces. In deze zaak heeft de vrouw aangifte gedaan en vervolgens ingetrokken. Vervolgens is de relatie toch verbroken. De IND concludeerde dat het eerdere geweld niet heeft geleid tot verbreking. De rechtbank vond dat het huiselijk geweld, inclusief psychologisch geweld, doorging nadat ze de aangifte had ingetrokken. De rechtbank is ook van oordeel dat het een feit van algemeen bekendheid is dat vrouwen in een situatie van huiselijk geweld genegen zijn om, al dan niet meerdere keren, te vertrekken en vervolgens terug te keren naar de partner.⁹³

Verder vloeit uit de rechtspraak voort dat een aangifte van huiselijk geweld niet voldoende is. Ook als een proces-verbaal van de aangifte en andere bewijsstukken (zoals eigen verklaringen, medische en maatschappelijke verklaringen, foto's van verwondingen, email correspondentie en WhatsApp berichten) worden overgelegd, wordt dat niet gezien als voldoende bewijs. Dit was bijvoorbeeld het geval in een zaak van een vrouw uit Venezuela. Als bewijs heeft ze het volgende overgelegd: het proces-verbaal van de aangifte van enkelvoudige mishandeling, medische informatie en foto's. De rechtbank oordeelde dat huiselijk geweld niet is aangetoond op de manier zoals omschreven in het beleid, nu het niet blijkt dat bij de politie aannemelijk is gemaakt dat huiselijk geweld plaats heeft gevonden. De rechtbank vond dat deze informatie gebaseerd is op haar eigen verklaringen en daarmee niet afkomstig van een onafhankelijke en objectieve bron en dat de foto's onvoldoende zijn om uit te gaan van relationeel geweld.⁹⁴

Uit andere zaken blijkt dat vereist is dat de politie vervolgstappen moet hebben gezet na de aangifte.⁹⁵ Uit de bewijsstukken moeten de zelfstandige bevindingen van de politie blijken.⁹⁶ In een zaak van een vrouw uit de Filipijnen merkt de rechtbank op dat de wijze waarop huiselijk geweld aannemelijk gemaakt dient te worden bij de politie in het beleid niet is ingevuld. De rechtbank is van oordeel dat het beleid in ieder geval niet eist dat het huiselijk geweld wordt aangetoond. Er moet wel sprake zijn van een vervolgstap: de politie moet iets hebben gedaan met de aangifte. In deze zaak was er sprake van een vervolgstap van de politie, namelijk het verhoren van referent als verdachte op het politiebureau. Om deze reden vond de rechtbank dat voldaan was aan de bewijslast.⁹⁷ In gevallen dat referent vervolgd maar vervolgens vrijgesproken wordt, is huiselijk geweld niet aannemelijk gemaakt.⁹⁸

Een ander geluid is te vinden in een zaak van rechtbank Zwolle die van oordeel is dat het

bewijsbeleid redelijk is, maar dat het verband tussen huiselijk geweld en de verbreking van de relatie ‘ook op andere wijze’ aannemelijk gemaakt kan worden: ‘voor een beperkende opsomming van de bewijsmiddelen die hiertoe kunnen dienen ziet de rechtbank geen redelijke grond’.⁹⁹ In deze zaak heeft de vrouw in kwestie slechts een brief van een hulpverlener overgelegd. De rechtbank vond dat ze onvoldoende heeft onderbouwd dat het gestelde psychische geweld ertoe heeft geleid tot niet voldoen aan de inburgeringseis.¹⁰⁰

Privéleven in Nederland

De Vreemdelingen-circulaire voorziet in de mogelijkheid van een verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk voor het uitoefenen van het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM.¹⁰¹ Bij de belangenafweging betreft de IND de individuele omstandigheden van het geval, zoals de verblijfsduur en het totaal van de in Nederland aangegane sociale banden en de intensiteit daarvan. Hierbij heeft de IND een zekere mate van beoordelingsvrijheid.¹⁰² Uit de rechtspraak blijkt echter dat het beroep op privéleven weinig kans van slagen heeft. Rechters vonden regelmatig dat de IND de belangen in kwestie voldoende heeft afgewogen en dat de banden met Nederland niet sterker zijn dan die met het land van herkomst. Bijvoorbeeld, een man uit Gambia voerde aan dat hij een sociaal netwerk en een baan heeft en dat hij de Nederlandse taal goed beheerst, maar de rechtbank vond dit onvoldoende: hij woonde tot zijn 38ste in Gambia en had slechts vier jaar in Nederland gewoond.¹⁰³ Nu huwelijksmigranten altijd een periode korter dan vijf jaar in Nederland zullen hebben gewoond, zal het beroep op privéleven weinig kans van slagen hebben.

In het bijzonder blijkt uit de rechtspraak dat de IND eist dat er sprake is van ‘uitzonderlijke omstandigheden’ om in aanmerking te komen voor verblijf op basis van privéleven. In een zaak van een Dominicaanse man, die verblijf had bij zijn toenmalige echtgenote sinds 2015 werd zijn verblijfsvergunning ingetrokken in 2019 wegens echtscheiding. Om dezelfde reden werd zijn aanvraag om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene afgewezen. Hij deed een beroep op privéleven door te wijzen op zijn sociale en culturele banden in Nederland, zijn inburgeringsdiploma en vaste baan. Zijn aanvraag werd echter afgewezen omdat zijn privéleven minder zwaar weegt, volgens de IND, dan het belang van Nederland bij een restrictief toelatingsbeleid. De IND betoogt dat de genoemde omstandigheden inherent zijn aan zijn verblijf in Nederland en daarom ‘niet uitzonderlijk’. In beroep heeft de rechtbank deze redenering goedgekeurd.¹⁰⁴ Dit is echter een onjuist uitgangspunt, zoals geoordeeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling):

Wanneer het privéleven wordt opgebouwd tijdens illegaal verblijf of een periode waarin de verblijfsrechtelijke status onzeker is, kan dat privéleven alleen in uitzonderlijke gevallen leiden tot een verplichting tot het laten voortzetten van dat privéleven. (...) Maar in de nu voorliggende zaak is sprake van het opbouwen van privéleven tijdens legaal verblijf. De staatssecretaris mocht daarom niet volstaan met de constatering dat de gestelde omstandigheden niet uitzonderlijk zijn.¹⁰⁵

In deze zaak betoogt de IND ook dat ‘het economisch welzijn van Nederland in het geding is’, zonder nadere onderbouwing. Dit argument gaat volgens de Afdeling niet op:

De staatssecretaris mag bij de belangenafweging rekening houden met het gegeven dat een vreemdeling afhankelijk is van overheidssteun voor zover deze afhankelijkheid invloed heeft op het economisch welzijn van Nederland. (...). Maar in dit geval heeft de staatssecretaris alleen gewezen op de bescherming van de arbeidsmarkt in algemene zin en op mogelijke toekomstige aanspraken die de vreemdeling zou kunnen doen op de uit algemene middelen gefinancierde faciliteiten. Daarmee heeft de staatssecretaris niet deugdelijk gemotiveerd waarom het economisch welzijn van Nederland in het

geding is. Hij heeft daarbij niet betrokken dat de vreemdeling niet eerder dergelijke aanspraken heeft gedaan, dat hij een vaste baan had voorafgaand aan deze procedure en dat zijn werkgever heeft verklaard hem graag een nieuw dienstverband aan te bieden als de formaliteiten rond de verblijfsvergunning positief worden afgerond.¹⁰⁶

Door te volstaan met de stelling dat de genoemde omstandigheden niet uitzonderlijk zijn en niet te onderbouwen waarom het Nederlandse economisch welzijn in het geding is, heeft de IND de belangenafweging niet deugdelijk verricht.¹⁰⁷ Deze recente jurisprudentie zou voor de IND aanleiding moeten zijn om de werkwijze met betrekking tot verblijf op grond van privéleven te herzien.

3.3.4 Zelfstandig verblijf na verbreking relatie: zelfstandige asielaanvraag

Huwelijkspartners die via reguliere gezinsmigratie verblijf hebben bij partner, kunnen een zelfstandige asielaanvraag doen, als ze van mening zijn dat er risico is op vervolging dan wel onmenselijke behandeling in het land van herkomst.¹⁰⁸ Verder kunnen huwelijkspartners die een afgeleide asielstatus hebben, een asielaanvraag indienen op zelfstandige asielgronden. Bij intrekking van hun afgeleide asielstatus, moet de IND altijd aan zelfstandige asielgronden toetsen.¹⁰⁹

3.3.5 Procedurele knelpunten

In gevallen waarin de relatie verbroken is binnen de afhankelijke periode van drie of vijf jaar, speelt de vraag van het moment van verbreking een belangrijke rol (1). Ook zijn er twee andere procedurele aspecten van belang, namelijk (2) het ontstaan van een gat in het verblijf van de huwelijksmigrant, en (3) het standaard afzien van de hoorplicht tijdens de bezwaarprocedure.

Het peilmoment van het verbreken van de relatie

Na verlening van de afhankelijke verblijfsvergunning hebben de referent en (huwelijks)partner een informatieplicht om binnen een termijn van vier weken wijzigingen, zoals verbreking van de relatie, door te geven aan de IND, op straffe van een bestuurlijke boete.¹¹⁰ In de praktijk wordt verbreking van de relatie doorgaans door de referent gemeld bij de IND die de datum van die melding als peilmoment van verbreking beschouwt.¹¹¹ Volgens het beleid en de jurisprudentie is het niet relevant wie van de partners tot eenzijdige verbreking heeft besloten.¹¹²

De Afdeling heeft dit beleid goedgekeurd.¹¹³ In de desbetreffende zaak heeft referente de IND geïnformeerd dat haar man op 10 december 2015 vertrokken was en dat de relatie sindsdien verbroken is. Hij bleef wel ingeschreven op het adres van referente. Op 13 juli 2016 heeft de familierechter de echtscheiding uitgesproken. De IND heeft zijn verblijfsvergunning ingetrokken met ingangsdatum van 10 december 2015. De man betoogde dat hij de woning pas op 9 augustus 2016 (na de echtscheiding) verliet en dat pas op die dag de relatie verbroken is. De Afdeling verwijst eerst naar het beleid waarin staat dat de gezinsband verbroken is als het huwelijk feitelijk (beëindiging van samenwoning) of juridisch (echtscheiding) is verbroken.¹¹⁴ De Afdeling is van oordeel dat het moment van verbreking niet *na* de echtscheiding kan liggen en voegt hieraan toe dat de man niet heeft gestaafd dat na zijn vertrek van de woning tot aan de echtscheiding een verzoening tussen hem en zijn ex-partner heeft plaatsgevonden. De Afdeling ziet daarom de datum van de melding als datum van feitelijke verbreking en herhaalt dat de inschrijving op hetzelfde adres niet leidend is voor de vraag wanneer een huwelijk feitelijk verbroken is.¹¹⁵ Deze benadering is omarmd in andere uitspraken.¹¹⁶

In dezelfde zin heeft rechtbank Amsterdam in een zaak van een Amerikaanse vrouw

geoordeeld dat de datum van de melding bij de IND door referent het moment van verbreking is.¹¹⁷ Hierbij verwijst de rechtbank naar de jurisprudentie van de Afdeling waaruit blijkt dat de inschrijving op hetzelfde adres niet leidend is voor de vraag wanneer een relatie verbroken is.¹¹⁸ In deze zaak betoogde de vrouw als volgt:

Uit de melding van referent kan volgens eiseres mogelijk worden afgeleid dat zij op dat moment in ieder geval volgens hem wel in het proces tot beëindiging van de relatie zaten, maar hieruit kan niet zonder nader onderzoek worden afgeleid dat de beëindiging van de relatie op dat moment ook definitief was. Ten slotte wijst eiseres erop dat deze handelwijze van verweerder ertoe leidt dat referent het volledig in eigen handen heeft de verblijfsvergunning van zijn (ex)partner met de door referent gewenste datum te laten intrekken en daarmee illegaal verblijf te laten ontstaan. Dit werkt het ongewenst effect van misbruik, al dan niet uit wraakgevoelens, in de hand.¹¹⁹

Dit betoog heeft de rechtbank echter niet tot een ander oordeel gebracht. Hoewel de rechter erkent dat het in het algemeen lastig is om een concrete datum vast te stellen waarop een relatie is verbroken, omdat er een proces aan vooraf gaat en dat de vrouw in een ‘lastige’ bewijspositie verkeerde, oordeelde de rechter dat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de relatie nog niet geëindigd was op de datum van de melding.¹²⁰

Andere uitspraken laten zien dat het argument dat de relatie nog niet beëindigd is niet opgaat. In een zaak van een man uit China heeft referente de IND geïnformeerd dat de relatie verbroken was, drie weken later trok ze de melding echter in.¹²¹ Kort daarna verzocht ze de IND om de melding toch aan te houden. De man betoogde dat de relatie aan het herstellen was, maar de rechtbank vond dat de relatie verbroken was op grond van een email van 1 oktober 2020 waaruit volgt dat referente ‘niet langer contact wil met eiser omdat het haar teveel stress oplevert’.¹²² In dezelfde zin heeft een man uit Gambia gesteld dat de intrekking voorbarig was omdat de echtscheiding nog niet definitief was en hij hoopte dat de relatie hersteld zou worden. De rechtbank vond dit irrelevant, nu het vaststond dat de relatie feitelijk verbroken was.¹²³

Het verdient opmerking dat het samenwonenvereiste geen zelfstandige intrekkingsgrond is. Er dient volgens de Afdeling altijd getoetst worden of er toch sprake is van werkelijk gezinsleven ook als beide partners niet op hetzelfde adres samenwonen.¹²⁴ Daarom dient er altijd eerst verder onderzoek plaats te vinden.¹²⁵ Inschrijving op een ander adres dan de referent is een indicatie van het niet langer samenwonen, maar niet voldoende om aan te nemen dat de huwelijks- of gezinsband is verbroken. Het kan wel aanleiding zijn tot nader onderzoek.¹²⁶ Deze Afdelingsjurisprudentie is relevant omdat het in het algemeen niet eenvoudig is om een exact moment vast te stellen waarop een relatie is verbroken. Partners kunnen immers hierover van mening verschillen en dus over de vraag of er steeds sprake was van gezinsleven.

Verblijfsgeen na verbreking relatie

In de praktijk trekt de IND de verblijfsvergunning in met terugwerkende kracht tot de datum waarop niet meer voldaan is aan de voorwaarden waaronder die was verleend, dus tot het moment van verbreking van de relatie. Een veelvoorkomend gevolg hiervan is het ontstaan van een geen in de verblijfsduur van de huwelijksmigrant. Immers, in dit soort gevallen is het risico groot dat de geldigheid van de ingetrokken verblijfsvergunning niet aansluit op die van een daaropvolgende vergunning, hetgeen kan leiden tot een ‘verblijfsgeen’.¹²⁷ Dit kan nadelige consequenties hebben voor de huwelijksmigrant, met name met betrekking tot een toekomstig verzoek om een verblijfsvergunning onbepaalde tijd, een EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetene of naturalisatie,

waarvoor een termijn van vijf jaar onafgebroken rechtmatig verblijf is vereist. Vanwege het verblijfs gat kan de huwelijksmigrant pas jaren later in aanmerking komen voor deze vormen van zelfstandig verblijf.¹²⁸

Uit de rechtspraak blijkt dat er vastgehouden wordt aan de regels omtrent verblijfs gaten (Roelofs 2021). In bovengenoemde Amerikaanse zaak was er sprake van een verblijfs gat van slechts een paar dagen.¹²⁹ Ze kreeg op 20 juli 2016 een verblijfsvergunning ‘verblijf bij partner’. De IND ontving een meldingsformulier van 24 februari 2019 van referent met als datum van verbreking van de relatie 1 maart 2019. Op 6 maart ontving de IND een formulier van de vrouw waarin wordt vermeld dat haar referent is gewijzigd met ingang van 28 april 2019. Op 7 maart heeft ze een aanvraag ingediend voor wijziging van haar verblijfsvergunning in ‘werken als zelfstandige’. Deze aanvraag is ingewilligd per 7 maart 2019, maar de IND heeft de verblijfsvergunning ‘verblijf bij partner’ met terugwerkende kracht per 1 maart 2019 ingetrokken, omdat vanaf die datum geen sprake meer is van een relatie. Er ontstond dus een verblijfs gat van een paar dagen. De rechtbank oordeelde dat de vrouw tijdig actie had moeten ondernemen door het op tijd indienen van de wijziging.¹³⁰

Verder blijkt dat de ingangsdatum van de zelfstandige vergunning samenvalt met de datum waarop voldaan is aan alle voorwaarden, inclusief het bewijzen van huiselijk geweld.¹³¹ Hierdoor wordt de kans op een verblijfs gat aanzienlijk vergroot want de ingangsdatum van de opvolgende vergunning verschuift van het moment van de aanvraag naar het moment waarop bewijs is geleverd (Roelofs 2021). In een zaak van een vrouw uit Tunesië was de casus als volgt. Op 16 december 2014 kreeg ze een verblijfsvergunning ‘verblijf bij partner’. Begin 2019 kreeg de IND melding van referent waaruit blijkt dat het huwelijk zal worden beëindigd. Op 6 september 2019 heeft ze verzocht om haar verblijfsvergunning te wijzigen, omdat zij slachtoffer is geworden van huiselijk geweld. Haar verblijfsvergunning is met ingang van 16 december 2019 van rechtswege beëindigd en dit betekent dat het verblijfs gat ontstaan is vanaf die datum tot en met 2 juli 2020, de datum waarop huiselijk geweld is bewezen. Ze heeft echter al eerder bewijs overgelegd: een proces-verbaal van haar aangifte bij de politie en een overzicht van haar patiëntendossier. De rechtbank verwijst naar vaste rechtspraak van de Afdeling waaruit volgt dat het moment waarop een vreemdeling heeft aangetoond aan alle vereisten voor zijn verblijfsvergunning te voldoen bepalend is voor de ingangsdatum van de aangevraagde vergunning.¹³² De rechtbank voegt hieraan toe dat de vrouw slechts een begin van bewijs heeft overgelegd en dat volledig bewijs pas daarna kwam: het is pas op 2 juli 2020 dat ze heeft bewezen dat huiselijk geweld heeft geleid tot verbreking van de relatie en dus aangetoond aan de voorwaarden te voldoen.¹³³ Deze praktijk laat zien dat veel slachtoffers van huiselijk geweld te maken (zullen) krijgen met een verblijfs gat, hetgeen leidt tot verlies of vertraging van hun toekomstige verblijfsrechten.

Verder blijkt uit de jurisprudentie dat de intrekking standaard gebeurt met terugwerkende kracht tot de datum waarop de relatie was verbroken.¹³⁴ In de jurisprudentie wordt deze werkwijze niet aan de kaak gesteld. De vraag is echter of dit automatisme toegestaan is in het licht van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Er dient namelijk beoordeeld te worden of terugwerkende kracht evenredig is in relatie tot de belangen van de huwelijksmigrant (Boeles 2019). De Afdeling kwam recentelijk tot het oordeel dat deze toetsing minder terughoudend plaats dient te vinden en dat aansluiting moet worden gezocht bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets. Hierbij dient volgens de Afdeling te worden gekeken naar (i) de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen; en (ii) de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast.¹³⁵ In dit kader geeft het recente advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) de voorgeschreven nieuwe lijn goed weer:

[Dat] de terughoudende wijze waarop de Nederlandse bestuursrechter bij intrekkingen van verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht toetst aan het evenredigheidsbeginsel, niet langer houdbaar is. Intrekkingen dienen indringend(er) te worden getoetst gelet op de bij deze besluiten betrokken belangen. Intrekking met terugwerkende kracht van verblijfsvergunningen is problematisch omdat daarmee voorbijgegaan wordt aan het in die periode uitgeoefende privé-, familie- en gezinsleven en de belangen van kinderen. Dit pleit ervoor om niet met terugwerkende kracht in te trekken of hier in ieder geval terughoudend mee om te gaan.¹³⁶

Na de afronding van dit rapport bleek dat de IND heeft besloten deze werkwijze, neergelegd in Vc B1.6.1, aan te passen. Overschrijding van de termijn wordt niet meer standaard tegengeworpen en leidt dan ook niet meer standaard tot een verblijfs gat. Als een aanvraag binnen vier weken na afloop van de laatste verblijfsvergunning wordt ingediend, met noodzakelijke informatie, heeft de termijnoverschrijding geen gevolgen. De nieuwe verblijfsvergunning wordt aansluitend verleend, mits aan de voorwaarden van die verblijfsvergunning wordt voldaan. Als de verlengingsaanvraag ingediend wordt meer dan vier weken na afloop van de voorgaande verblijfsvergunning, krijgt de huwelijksmigrant voortaan de gelegenheid aannemelijk te maken dat de termijnoverschrijding niet aan hem/haar toe te rekenen is.¹³⁷

Horen bij verbreking relatie

In beginsel dient de IND de huwelijksmigrant te horen zowel bij het nemen van het intrekkingbesluit als in de bezwaarprocedure.¹³⁸ Er is echter een wettelijke uitzondering die met grote regelmaat gebruikt wordt door de IND, namelijk het afzien van horen als het bezwaar van de huwelijksmigrant kennelijk ongegrond wordt geacht.¹³⁹ Een bezwaar is kennelijk ongegrond als er in redelijkheid geen twijfel mogelijk is dat het ongegrond is (Van Blokland et al. 1999).

In een zaak van een vrouw uit Egypte werd de IND door referent geïnformeerd dat de relatie verbroken was per 3 november 2019 en dat zijn vrouw vervolgens naar Egypte was teruggekeerd. Haar vergunning werd daarop ingetrokken. In bezwaar heeft ze een begin van het bewijs geleverd dat de relatie niet verbroken was op die datum en dat van emigratie naar Egypte geen sprake was. Ze stelde dat ze slechts tijdelijk op familiebezoek was in Egypte en dat ze bij terugkomst zich heeft ingeschreven op hetzelfde adres als referent en met zijn toestemming. Ze werd echter niet gehoord in bezwaar. De rechtbank vond dat de IND niet van horen in bezwaar mocht afzien zonder te motiveren waarom het bezwaar kennelijk ongegrond was.¹⁴⁰

In de eerdergenoemde zaak van een Amerikaanse vrouw heeft de rechtbank overwogen dat de IND voorafgaand aan het intrekkingbesluit haar had moeten horen, nu zij het niet eens was met de datum van verbreking van de relatie. De rechtbank heeft echter aanleiding gezien om dit gebrek te passeren, omdat ze niet geschaad is in haar belangen aangezien ze in bezwaar en beroep alsnog haar zienswijze naar voren kon brengen. De Afdeling merkt ten eerste op dat ze wel geschaad is in haar belangen, want er is een verblijfs gat ontstaan. De Afdeling merkt vervolgens op dat ze ook in bezwaar niet gehoord was, waardoor de kans gemist is het gebrek te herstellen. In de woorden van de Afdeling:

Wat overblijft is dat én niet voorafgaand aan het besluit van 3 juli 2019 én niet in de bezwaarfase is gehoord, terwijl de intrekking is gebaseerd op de keuze vóór de ene subjectieve verklaring en tégen de andere subjectieve verklaring. Dat is geen situatie waarin kan worden gezegd dat buiten redelijke twijfel is dat het bezwaar niet kan slagen.¹⁴¹

Dit laat zien dat de hoorplicht in bezwaar voortaan door de IND serieuzer dient te worden genomen. Volgens de Afdelingsrechtspraak kan gesteld worden dat in alle gevallen waarbij de relatie verbroken

is, en met name in gevallen van huiselijk geweld, de huwelijkspartner gehoord dient te worden, althans in de bezwaarprocedure. Het gaat immers vrijwel altijd om persoonlijke omstandigheden en subjectieve meningen over (het moment van) verbreking van de relatie.¹⁴²

3.4 Zelfstandig verblijfsrecht in andere Europese landen

In deze paragraaf wordt het beleid in een aantal andere Europese staten weergegeven. De bespreking beperkt zich tot elf landen en gaat over twee centrale aspecten: de duur van de afhankelijke verblijfsvergunning en de uitzondering van huiselijk geweld.¹⁴³

3.4.1 Duur van afhankelijkheid

Onderstaande tabel laat zien dat de periode van afhankelijkheid in acht van de elf onderzochte landen tussen twee en drie jaar ligt: Spanje¹⁴⁴, Portugal,¹⁴⁵ Zweden¹⁴⁶, Finland¹⁴⁷, Verenigde Koninkrijk¹⁴⁸, Frankrijk¹⁴⁹, Duitsland¹⁵⁰ en Luxemburg.¹⁵¹ Alleen België¹⁵², Ierland¹⁵³ en Denemarken¹⁵⁴ hebben dezelfde periode als Nederland, namelijk 5 jaar.¹⁵⁵ Denemarken eist zelfs zeven jaar verblijf bij partner als de huwelijksmigrant niet eerder voldoet aan de inburgeringseis. Interessant is dat een zelfstandige vergunning in het Verenigd Koninkrijk onmiddellijk bij binnenkomst wordt verleend als de relatie al vier jaar bestond vóór binnenkomst.¹⁵⁶

Land/aantal jaren	0	2	3	5	7
België				X	
Denemarken					X (als de huwelijksmigrant niet eerder voldoet aan de inburgeringseis)
Ierland				X (alleen door naturalisatie)	
Duitsland			X		
Frankrijk			X		
Luxemburg			X		
Zweden		X			
Finland		X			
Portugal		X			
Spanje		X			
Verenigd Koninkrijk	X (als de relatie al vier jaar bestond vóór binnenkomst)	X			

Tabel 1 Periode van afhankelijkheid in enkele Europese landen

Deze gegevens laten zien dat een afhankelijke periode van vijf jaar niet de norm is in deze landen. Het verdient opmerking dat terwijl de Gezinsherenigingsrichtlijn een periode van vijf jaar toelaat, het Comité van Ministers van de Raad van Europa een periode van vier jaar heeft aanbevolen. Het Comité heeft ook aanbevolen dat in gevallen van verbreking van de familieband wegens (echt)scheiding of overlijden van referent, partners die al een jaar legaal verbleven de mogelijkheid moeten hebben om een onafhankelijke verblijfsvergunning aan te vragen.¹⁵⁷

3.4.2 Huiselijk geweld

Het tweede vergelijkingsaspect betreft de uitzondering van huiselijk geweld, met name de definitie van huiselijk geweld en de bewijslast. Zes van de bovengenoemde landen komen aan de orde, namelijk: Frankrijk, Duitsland, België, Spanje, Portugal en Zweden. In al deze landen leidt verbreking van de relatie binnen de afhankelijkheidsperiode tot intrekking of niet verlengen van de verblijfsvergunning, behalve als er sprake is van huiselijk geweld.¹⁵⁸

In *Frankrijk* heeft de immigratiedienst een brede discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van bewijs, behalve in gevallen waarin het slachtoffer een beschermingsbevel van de familierechter overlegt.¹⁵⁹ Volgens het beleid kan huiselijk geweld bewezen worden ‘op welke manier dan ook’.¹⁶⁰ Rechters zijn regelmatig van oordeel dat huiselijk geweld op alle mogelijke manieren kan worden vastgesteld en dat de verlening van de verblijfsvergunning in ieder geval nooit onderworpen mag zijn aan de strafrechtelijke veroordeling van de referent.¹⁶¹ Zelfs in gevallen waarin geen aangifte werd gedaan bij de politie zag de Franse rechter voldoende bewijs in een ‘bundel van aanwijzingen’ die laten zien dat de verbreking het gevolg is van huiselijk geweld.¹⁶² Ook werden medische verklaringen van een psychiater beschouwd als bewijs voor psychisch geweld.¹⁶³ In sommige delen van Frankrijk wordt echter met name fysiek geweld erkend als huiselijk geweld.¹⁶⁴

Ook in *Duitsland* is het niet vereist dat de referent veroordeeld wordt voor huiselijk geweld.¹⁶⁵ Ook andere documenten worden meegenomen in de beoordeling, zoals: medisch bewijs, politierapporten, bewijs van strafvervolging, verklaringen van maatschappelijke organisaties, vrouwenopvangcentra en opvangcentra, verklaringen van vrienden, familieleden en leerkrachten over de ontwikkeling van het kind.¹⁶⁶ Hoewel de integratie van het slachtoffer in de wetgeving niet als factor wordt genoemd, erkennen maatschappelijke organisaties dat positieve voorbeelden van integratie de aanvraag kunnen ondersteunen.¹⁶⁷ Verder valt zowel lichamelijk als psychisch geweld onder de definitie van huiselijk geweld, terwijl andere vormen van geweld niet worden uitgesloten.¹⁶⁸

In *België* wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van geweld. Als de migrant slachtoffer is van bepaalde strafbare feiten, zoals verkrachting en mishandeling, kan de immigratiedienst geen einde maken aan het verblijfsrecht van het slachtoffer.¹⁶⁹ Het slachtoffer heeft echter slechts vijftien dagen om met bewijs te komen.¹⁷⁰ Indien het gaat om andere vormen van intra-familiaal geweld, inclusief psychologisch geweld, dient de immigratiedienst daar ook rekening mee te houden. Maatschappelijke organisaties melden dat de immigratiedienst een ruime beoordelingsvrijheid heeft.¹⁷¹ De definitie van familie-gerelateerd geweld is vaak beperkt tot lichamelijk geweld.¹⁷²

In *Spanje* heeft het slachtoffer recht op een autonome verblijfs- en werkvergunning vanaf het moment dat een gerechtelijk beschermingsbevel wordt gegeven of als uit een melding door het OM blijkt dat er indicaties zijn voor gender-gerelateerd geweld.¹⁷³ Wel is vereist dat de dader (referent) veroordeeld wordt.¹⁷⁴ Meldingen van sociale diensten of vrouwenopvangcentra zijn in principe onvoldoende.¹⁷⁵ Totdat een definitieve beslissing is genomen door de rechtbank en terwijl de strafrechtelijke procedure tegen referent loopt, krijgt het slachtoffer een tijdelijk verblijfsrecht en een werkvergunning.¹⁷⁶ Een tijdelijke verblijfsvergunning “op bijzondere gronden” wordt vervolgens verleend, nadat de rechter een definitieve beslissing heeft genomen die de dader veroordeelt. Als de dader vrijgesproken wordt, zal de tijdelijke verblijfsvergunning worden ingetrokken.¹⁷⁷

In *Portugal* was het vereist dat de referent veroordeeld wordt voor huiselijk geweld, maar sinds 2017 is vervolging voldoende.¹⁷⁸ In de praktijk komt de uitzondering van huiselijk geweld zelden voor. Dit zou te maken hebben met de terughoudendheid van slachtoffers wegens de vrees om uitgezet te worden of omdat ze niet op de hoogte zijn van deze uitzondering.¹⁷⁹

Ten slotte is in *Zweden* vereist dat het geweld fysiek en terugkerend is. Economisch en psychologisch geweld zijn niet voldoende.¹⁸⁰ In de meeste van de schaarse gevallen waarin een beroep werd gedaan op de uitzondering van huiselijk geweld werd de aanvraag afgewezen wegens onvoldoende bewijs.¹⁸¹

	Definitie huiselijk geweld	Bewijslast
Spanje	Gender-gerelateerd geweld	Veroordeling
België	Ernstig fysiek geweld	Vervolging
Duitsland	Fysiek en psychisch geweld	Op welke manier dan ook; bundel van bewijs
Frankrijk	Fysiek en psychisch geweld	Op welke manier dan ook; bundel van bewijs

Tabel 2 Definitie huiselijk geweld en bewijslast in enkele EU-lidstaten

Met betrekking tot de definitie van huiselijk geweld blijkt uit bovenstaande gegevens dat de nadruk in al deze landen met name op ernstig lichamelijk geweld ligt, maar psychisch geweld is niet uitgesloten. Het valt wel op dat economisch geweld niet zichtbaar is, hoewel het deel uitmaakt van de definitie in het Istanbul verdrag.

Wat de bewijslast betreft, zien we dat deze in Spanje het zwaarst is, namelijk dat de referent veroordeeld moet zijn. Deze hoge bewijslast wordt enigszins gecompenseerd door de mogelijkheid van het krijgen van een tijdelijke verblijfs- en werkvergunning in afwachting van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure. België en Portugal eisen vervolging van referent, hetgeen ook strenger is in vergelijking met wat in het Nederlandse beleid wordt gehanteerd (namelijk aangifte is voldoende), maar lijkt wel op de eis die in de beslispraktijk en rechtspraak wordt gesteld, namelijk dat de politie vervolgstappen moet nemen na de aangifte. Ten slotte hebben Frankrijk en Duitsland een liberale bewijslast, nu huiselijk geweld bewezen kan worden met welke bewijsmiddelen dan ook, hetgeen in overeenstemming is met het Istanbul verdrag.

3.5 Conclusie

Op grond van het voorgaande kan vastgesteld worden dat het Nederlandse beleid rondom zelfstandig verblijfsrecht slechts gedeeltelijk in overeenstemming is met internationale en Europese normen. Het recht op zelfstandig verblijfsrecht is verankerd in het nationale beleid, hetgeen in overeenstemming is met zowel het VN-Vrouwenverdrag en de aanbevelingen van het CEDAW-Comité als het Unierecht. Na hoogstens vijf jaar verblijf bij partner kan de huwelijksmigrant een zelfstandige verblijfsvergunning aanvragen. Deze periode van vijf jaar is toegestaan door de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Het is echter de vraag of de afhankelijke verblijfsvergunning, waarbij een afhankelijkheid van vijf jaar geldt, in overeenstemming is met het VN-Vrouwenverdrag, het recht op persoonlijke autonomie zoals bedoeld in artikel 8 EVRM en het Unirechtelijke evenredigheidsbeginsel (3.5.1). De in het nationale beleid opgenomen uitzondering van huiselijk geweld is een manier om de afhankelijkheid te verminderen, hetgeen in overeenstemming is met het verdrag van Istanbul, maar beleid noch uitvoering hiervan zijn in overeenstemming met het verdrag van Istanbul (3.5.2). Verder staat de procedurele praktijk rondom verblijfgaten, intrekking met terugwerkende kracht en het standaard afzien van de hoorplicht haaks op genoemde internationale en Europese normen (3.5.3).

De afhankelijke verblijfsvergunning

Om te beginnen kan gesteld worden dat de afhankelijke vergunning een nationale maatregel is die niet in lijn is met het VN-Vrouwenverdrag, omdat het een materiële ongelijkheid veroorzaakt tussen de referent en de huwelijksmigrant, terwijl verdragsstaten juist verplicht zijn om ongelijkheid tussen mannen en vrouwen tegen te gaan. De afhankelijke vergunning versterkt de macht van de referent, nu hij of zij een door de overheid verstrekt middel in handen heeft om de huwelijksmigrant te beletten te gaan werken of een opleiding te volgen of op andere manieren in diens zelfbeschikking te belemmeren (zie hierna hoofdstukken 5 tot met 8). Deze nationale maatregel is dus in strijd met de verdragsverplichting om de ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren op politiek, sociaal, economisch en cultureel gebied. Volgens het VN-Vrouwenverdrag moeten staten juist maatregelen nemen om gebruiken die zijn gebaseerd op stereotiepe rollen van mannen en vrouwen uit te bannen.¹⁸² Om dezelfde redenen staat de afhankelijke vergunning ook op gespannen voet met het recht op respect voor de persoonlijke autonomie, zoals bedoeld in artikel 8 EVRM. De persoonlijke autonomie bevat immers het recht op het ontwikkelen van sociale contacten en relaties met de buitenwereld, zoals op het gebied van onderwijs en arbeid. De overheid mag mensen niet afhankelijk van elkaar maken op een manier die de persoonlijke autonomie beperkt. Als de overheid dat doet, door middel van de afhankelijke vergunning, is daarmee sprake van inmenging in het recht op privéleven van huwelijksmigranten.

De volgende vraag is of de vastgestelde materiële ongelijkheid gerechtvaardigd kan worden en of inmenging in de persoonlijke autonomie noodzakelijk is in het licht van het doel van de afhankelijke verblijfsvergunning. Het hoofddoel van deze maatregel is de aantrekkelijkheid van schijnhuwelijken als springplank naar een zelfstandige verblijfsstatus te verkleinen (zie hoofdstuk 2). Dit is een legitiem doel, maar het valt te betwijfelen of de afhankelijke verblijfsvergunning schijnhuwelijken voorkomt en of hier dus sprake is van een effectief middel (Blokland en de Vries 1992, van Walsum 1996). Bovendien zijn er al andere maatregelen genomen om schijnhuwelijken tegen te gaan, zoals de opsporingsbevoegdheid van de politie, de gehoren op de Nederlandse ambassades en bij de IND wanneer gezinsherenigingsaanvragen worden ingediend, en de bevoegdheid van de ambtenaar van burgerlijk stand om schijnhuwelijken te weigeren.¹⁸³ Met de afhankelijke vergunning wordt er ook beoogd een eventueel beroep op de bijstand uit te stellen tot na de eerste vijf verblijfsjaren (dus twee jaar langer dan voorheen) gedurende welke de inkomenseis van toepassing is voor de geldigheid van de afhankelijke vergunning. Een beroep op bijstand door referent kan leiden tot de intrekking van de verblijfsvergunning.¹⁸⁴ Dit doel is legitiem maar het kan ook bereikt worden door juist de zelfstandigheid van de huwelijksmigrant te versterken, zodat hij of zij zelfstandig onderwijs kan volgen en arbeid kan verrichten. Hoe eerder men zelfstandig verblijf heeft, hoe sneller de integratie via onderwijs en arbeid gaat, hetgeen de kans op beroep op de bijstand minimaliseert.

Hoewel de overheid een zekere mate van beoordelingsvrijheid heeft, gaat het hier om een ernstige ingreep in een zeer fundamenteel recht, namelijk de persoonlijke autonomie die verband houdt met de menselijke waardigheid. Ook van belang is dat de periode van vijf jaar ingevoerd werd in 2012, zonder enige vorm van debat in de Tweede Kamer (zie hoofdstuk 2). Hoewel er in Europa consensus bestaat over de relevantie van de afhankelijke vergunning, en hoewel het Unierecht een periode van vijf jaar toelaat, laat het feit dat de meerderheid van de onderzochte landen een termijn van ten hoogste drie jaar hanteert, en sommige landen slechts twee jaar, zien dat er minder belastende alternatieven zijn om hetzelfde doel te bereiken en dat er een groeiende consensus is over een periode van hoogstens drie jaar. Ook bestaat de mogelijkheid om de huwelijksjaren vóór binnenkomst mee te nemen in de gehanteerde termijn, zoals het geval is in het Verenigd Koninkrijk en in het oude Nederlandse beleid. Nu is de afhankelijkheid verlengd met maar liefst vier jaar en daarmee is het beleid

ingrijpender geworden. Door het verlengen van de duur van afhankelijkheid wordt de persoonlijke autonomie, die al beperkt is vanaf de eerste dag in Nederland, verder beperkt en daarom moet deze maatregel indringend getoetst worden. Al deze elementen pleiten voor een beperkte beoordelingsvrijheid en er kan gesteld worden dat de afhankelijke verblijfsvergunning, waarbij vijf jaar verblijf bij partner wordt vereist, daarbuiten valt.

De maatregel staat ook op gespannen voet met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Zoals eerder vermeld is de afhankelijke vergunning geen effectief middel voor de bestrijding van schijnhuwelijken. Het blijkt ook dat er minder belastende opties zijn, zoals een periode van hoogstens drie jaar. Vijf jaar afhankelijkheid is met name onredelijk bezwarend voor partners die al lang getrouwd zijn in het buitenland. In dit soort gevallen is bijvoorbeeld één jaar afhankelijkheid, zoals in het oude beleid, minder ingrijpend. Het eisen van een standaard termijn van vijf jaar voor iedereen rijmt niet met het evenredigheidsbeginsel dat vereist om te kijken of de maatregel, mocht die geschikt en noodzakelijk zijn, niet onredelijk bezwarend is in specifieke gevallen. Omdat deze nationale maatregel fundamentele rechten aantast, namelijk de persoonlijke autonomie van huwelijksmigranten, dient die indringend te worden getoetst.

De materiële ongelijkheid die gecreëerd wordt door de afhankelijke verblijfsvergunning, waarbij vijf jaar verblijf bij partner wordt vereist, is dus niet gerechtvaardigd en niet noodzakelijk, omdat het niet evenredig is in verhouding tot de doelen die daarmee worden gediend.

Huiselijk geweld

De afhankelijkheid van huwelijksmigranten wordt deels verminderd door de uitzondering van huiselijk geweld, maar de gehanteerde geweldsdefinitie en de bewijslast maken deze vorm van bescherming minder toegankelijk.

Hoewel het beleid een ruime definitie bevat van huiselijk geweld, sluit die niet geheel aan de definitie in het Istanbul verdrag. De beleidsdefinitie bevat geen andere soorten van geweld dan fysiek en psychisch geweld. In het bijzonder bevat het geen economisch geweld, in tegenstelling tot het Istanbul verdrag. Verder wordt in de rechtspraak met name ernstig lichamelijk geweld geaccepteerd. Andere vormen van geweld, zoals het belemmeren van opleiding of werk worden in het beleid niet genoemd en komen in de rechtspraak niet voor. Psychologisch geweld komt zelden voor in de jurisprudentie en economisch geweld helemaal niet.

Met betrekking tot bewijs bevat het beleid een limitatieve opsomming van bewijsmiddelen waarbij een combinatie van twee soorten bewijs overgelegd dient te worden: stukken van de politie en stukken van hulpverleners. Deze bewijsregel staat haaks op het Verdrag van Istanbul dat juist voorschrijft dat huiselijk geweld op welke manier dan ook bewezen kan worden.¹⁸⁵ Het is evenmin in overeenstemming met de aanbevelingen van de expert groep GREVIO en het CEDAW-Comité. Het valt op dat het beleid het overleggen van een aangifte voldoende acht, terwijl in de beslispraktijk en jurisprudentie vereist is dat de politie iets doet met de aangifte (vervolgstappen), zoals het verhoren van de referent. Het blijft dus voor huwelijksmigranten onvoorspelbaar of ze een zelfstandige vergunning zullen krijgen als ze slachtoffer zijn van huiselijk geweld, hetgeen niet rijmt met het Istanbul-verdrag.

Procedurale knelpunten

We hebben gezien dat de datum waarop de vergunning wordt ingetrokken uitsluitend is gebaseerd op de melding van de verbreking van de relatie door referent. De datum van verbreking is dus exclusief gebaseerd op de wil van de referent. Dit beleid leidt ertoe dat de referent de macht heeft om te bepalen

wanneer de verblijfsvergunning van de (ex)partner wordt ingetrokken en diens verblijfsrecht in gevaar komt. Deze werkwijze versterkt de afhankelijkheid van huwelijksmigranten en de materiële ongelijkheid tussen partners. Dit is niet in overeenstemming met het VN-Vrouwenverdrag en het EVRM die juist voorschrijven dat staten maatregelen nemen om de persoonlijke autonomie te versterken.

Tevens staat de huidige automatische toepassing van terugwerkende kracht bij intrekking op gespannen voet met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Naar aanleiding van recente Afdelingsjurisprudentie (zie 3.3.5) dient de rechter voortaan de intrekking met terugwerkende kracht minder terughoudend toetsen door aan te sluiten bij het evenredigheidsbeginsel. Er dient beoordeeld worden of terugwerkende kracht evenredig is in relatie tot de belangen van de huwelijksmigrant. Hierbij dient volgens de Afdeling te worden gekeken naar de aard en het gewicht van betrokken belangen en de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van betrokkene aantast.

De bestaande ongelijkheid wordt ook versterkt door het vasthouden aan de regels rondom het verblijfsgebeurtenis, omdat het leidt tot verlies van procedurele kansen van de huwelijksmigrant, zoals naturalisatie. Het automatisme in de toepassing van de regels omtrent verblijfsgebeurtenissen staat op gespannen voet met zowel het evenredigheidsbeginsel als artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn dat vereist dat er altijd een individuele beoordeling plaatsvindt.¹⁸⁶ Vanuit een *fair play* perspectief heeft de IND juist de taak om zoveel mogelijk verblijfsgebeurtenissen te voorkomen.¹⁸⁷ De recente beleidswijziging waarbij overschrijding van de termijn niet meer standaard leidt tot een verblijfsgebeurtenis zal de ongelijkheid verminderen, maar het is afwachten hoe dit beleid in de praktijk gaat uitpakken.

In dezelfde zin wordt de ongelijkheid verder versterkt door het standaard afzien van het horen van de huwelijksmigrant in bezwaar. Hiermee handelt de IND in strijd met artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Zonder het horen van de huwelijksmigrant kan de individuele beoordeling niet op de juiste manier plaatsvinden. Het gaat immers om persoonlijke omstandigheden en subjectieve meningen over de relatie die vaak van elkaar afwijken. Gezien de cruciale rol van de datum van verbreking en de gevolgen van verbreking van de relatie is het, ook in het licht van het evenredigheidsbeginsel, zorgvuldig om huwelijksmigranten te horen om hun (procedurele) persoonlijke autonomie te vergroten.

Hoofdstuk 4 Het beleid in cijfers

4.1 Inleiding

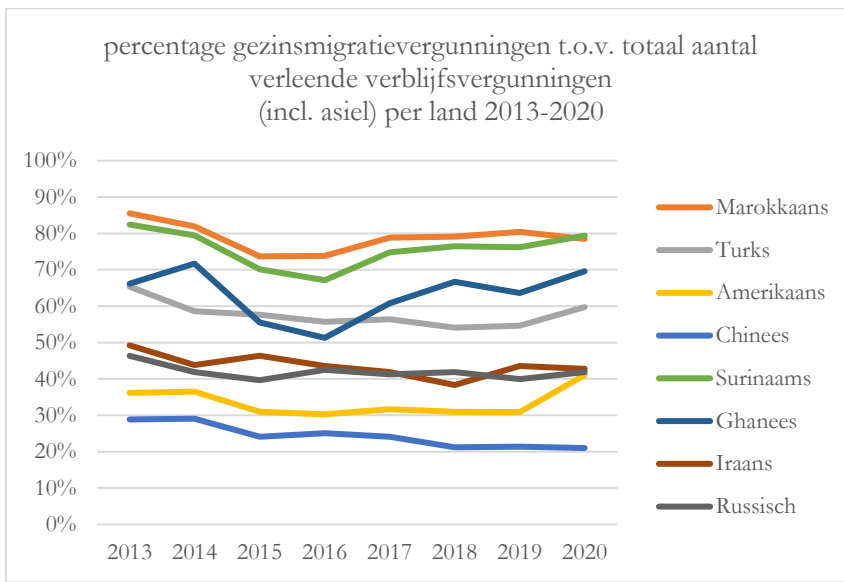
Dit hoofdstuk heeft tot doel een cijfermatig inzicht te geven in de uitvoeringspraktijk in Nederland van de verlening van de vergunning tot voortgezet verblijf (humanitair niet-tijdelijk) na verbreking relatie. Het gaat hier om de vergunning die op aanvraag kan worden verleend na afloop van de termijn van drie of vijf jaar, of binnen die termijn in het geval van huiselijk geweld. Om inzicht te verkrijgen in het belang van deze vergunningen voor gezinsmigranten, kijken we eerst naar de algemene gezinsmigratiecijfers. Vervolgens gaan we in op de cijfers van aanvragen en verkrijging van een zelfstandige vergunning humanitair niet-tijdelijk na verbreking relatie en de vergunning humanitair niet-tijdelijk op grond van huiselijk geweld. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteen gezet, zijn er echter nog andere verblijfsrechtelijke opties voor de huwelijksmigrant, met name naturalisatie, de vergunning voor verblijf bij Nederlands kind (Chavez-vergunning) en de langdurig ingezetene status of vergunning voor onbepaalde tijd.

Van de IND kregen wij cijfers over het aantal aanvragen en inwilligingen van vergunningen humanitair niet-tijdelijk voor de periode 2013-2020, van personen die daarvoor een vergunning voor verblijf bij partner hadden gehad. Deze cijfers vulden we aan met IND-rapportages en CBS-cijfers. Vooraf moet worden opgemerkt dat de cijfers geleverd door de IND slechts een beperkt inzicht in de uitvoeringspraktijk opleveren, vanwege een aantal beperkingen. Omdat de geleverde cijfers niet verder teruggaan dan tot 2013 kunnen we niets zeggen over de effecten van de introductie van de inburgeringsvoorwaarde voor voortgezet verblijf in 2010 en de verlenging van de termijn van afhankelijkheid van drie naar vijf jaar in 2012. Tevens kon de IND geen onderscheid maken tussen binnen en na vijf jaar huwelijk verleende vergunningen voor voortgezet verblijf en evenmin cijfers leveren over de afwijzingsgronden. Tot slot werden alleen de cijfers over een aantal van de belangrijkste nationaliteiten van aanvragers verstrekt. We beschikten tevens niet over cijfers van langdurig ingezetene-status of vergunningen onbepaalde tijd verkregen door (voormalige) huwelijksmigranten.

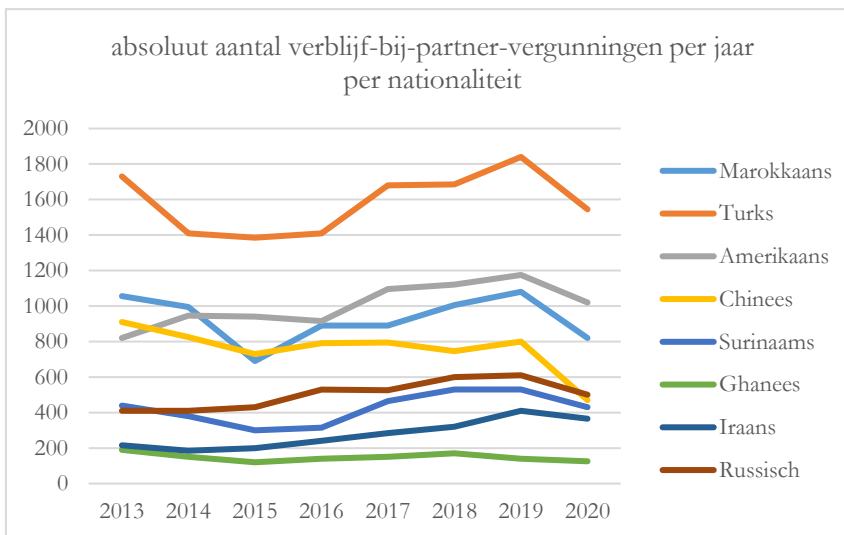
4.2 Vergunningen verleend voor verblijf bij partner (2013-2020)

Gezinsmigratie is nog altijd de belangrijkste vorm van migratie naar Nederland, zo blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau Statistiek (CBS). Dit verschilt echter wel per nationaliteit. In de periode 2013-2020 werden gemiddeld ruim 11.500 verblijfsvergunningen per jaar verleend aan huwelijksmigranten als partners van een referent in Nederland (Tabel 3). De in aantallen belangrijkste nationaliteiten van de huwelijksmigranten zijn Turks, Marokkaans, Chinees en Amerikaans. De meerderheid van de huwelijksmigranten is vrouw; in 2020 was 38% van de huwelijksmigranten een man.¹⁸⁸ In het algemeen weten we weinig over de partners of referenten bij wie de huwelijksmigranten zich voegen. Uit eerder onderzoek van het WODC naar partnermigratie blijkt dat het overgrote deel van de referenten de Nederlandse nationaliteit heeft (85%); hieronder is een aanzienlijke groep (bij de mannen 38%) die geen migratieachtergrond heeft (WODC 2009).

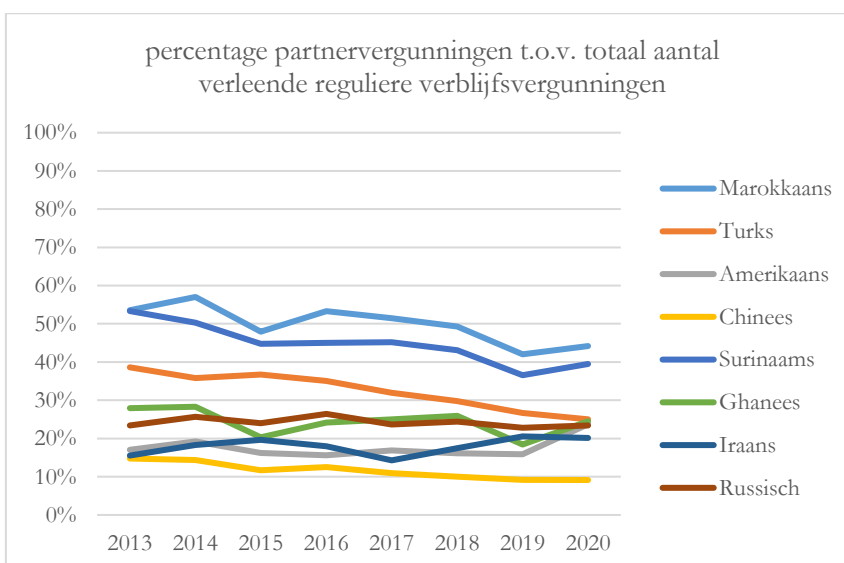
Grafiek 1 presenteert de percentages vergunningen verleend voor gezinsmigratie (partners, kinderen en andere gezinsleden) voor een aantal nationaliteitsgroepen ten opzichte van het totaal aantal verleende vergunningen voor diezelfde groepen. Grafieken 2 en 3 geven de verleende vergunningen voor verblijf bij partner weer, in absolute aantallen (grafiek 2) en percentages (grafiek 3) van diezelfde nationaliteitsgroepen.



Grafiek 1. Bron: CBS.



Grafiek 2, bron CBS.



Grafiek 3, bron CBS.

Land	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Turks	1.730	1.410	1.385	1.410	1.680	1.685	1.840	1.545
Amerikaans	820	945	940	915	1.095	1.120	1.175	1.020
Marokkaans	1.055	995	690	890	890	1.005	1.080	820
Russisch	410	410	430	530	525	600	610	500
Chinees	910	825	730	790	795	745	800	470
Surinaams	440	380	300	315	465	530	530	430
Iraans	215	185	200	240	285	320	410	365
Ghanees	190	150	120	140	150	170	140	125
Andere nationaliteiten	6.485	6.220	6.280	7.360	7.850	9.090	10.460	7.310
Totaal	12.255	11.520	11.075	12.590	13.735	15.265	17.045	12.585

Tabel 3 Verleende vergunningen bepaalde tijd voor verblijf bij (huwelijks)partner 2013-2020. Bron CBS.

4.3 Aantal aanvragen voortgezet verblijf na verbroken relatie of huwelijk

Het aantal jaarlijkse verleende vergunningen voor verblijf bij echtgenoot of partner, zoals gepresenteerd in tabel 3 hiervoor, is gemiddeld ruim 11.500 per jaar. Het jaarlijks aantal aanvragen voortgezet verblijf humanitair niet-tijdelijk na verbroken relatie is met gemiddeld iets meer dan 550 aanvragen per jaar dan ook relatief laag (tabel 4). In lijn met de genderverhoudingen bij aanvragen voor partnermigratie, zijn de meeste van deze aanvragers vrouw, 35% is man.

Jaar aanvraag	Aantal
2013	610
2014	640
2015	610
2016	570
2017	590
2018	530
2019	450
2020	500
2021	490
Totaal	5.000

Tabel 4 Aantal aanvragen voortgezet verblijf na een vergunning o.g.v. verblijf bij partner (humanitair niet-tijdelijk art 3.51 lid 1 a Vb)
Bron: METIS/INDiGO per 1/3/2022; aantallen afgerond op tientallen.

Tabel 5 presenteert de top 5 van nationaliteiten van aanvragers van de verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk na verbroken relatie. Hieruit blijkt dat de meeste aanvragers de Turkse nationaliteit hebben, met meer dan 2.000 aanvragen over de periode van 2013-2021. Zij vormen ook de grootste groep gezinsmigranten, zo bleek al uit tabel 3. Mogelijk speelt tevens een rol dat voor hen in deze periode, in tegenstelling tot voor andere huwelijksmigranten, geen inburgeringsvereiste gold voor verkrijging van deze verblijfsstatus. Het aanzienlijke aantal huwelijksmigranten met de Amerikaanse nationaliteit (tabel 3) komt niet terug in de top 5 van de belangrijkste nationaliteitsgroepen aanvragers van de vergunning voortgezet verblijf na verbroken relatie. Een mogelijke verklaring is dat een relatief groot aantal van de Amerikaanse huwelijksmigranten terugkeert naar de Verenigde Staten binnen een periode van vijf jaar (zie hierna onder terugkeerders). Maar ook hebben zij op grond van internationaal recht meer mogelijkheden om op andere gronden een verblijfsrecht te verwerven na verbreking van de relatie of het huwelijk, zoals op grond van arbeid.

Nationaliteit	Aantal
Turkse	2.060
Marokkaanse	640
Chinese	240
Ghanese	220
Surinaamse	160

Tabel 5 Top vijf aantal aanvragen voortgezet verblijf na een vergunning o.g.v. verblijf bij partner (humanitair niet-tijdelijk) over 2013 t/m 2021, per nationaliteit. Bron: METIS/INDiGO ; aantallen afgerond op tientallen.

Inwilligingspercentage

Verreweg de meeste aanvragen om een vergunning voortgezet verblijf humanitair niet-tijdelijk na verbreking van de relatie worden toegewezen, zo blijkt uit tabel 6. Niet meer dan 14,9% van het totaal aantal aanvragen in de periode 2013-2021 werd afgewezen.

Beslissing/ Jaartal	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Afwijzing	90	80	80	70	100	90	80	90	80	760
Inwilliging	550	550	510	460	490	380	410	390	400	4.150
Overig	40	30	40	30	20	20	<10	10	<10	200
Totaal	680	660	620	570	600	490	500	490	490	5.100

Tabel 6 Aantal beslissingen op aanvragen voortgezet verblijf na een vergunning o.g.v. verblijf bij partner (humanitair niet-tijdelijk). Bron: METIS/INDiGO per 1/3/2022; aantallen afgerond op tientallen.

Het afwijzingspercentage is het hoogst bij mannen: 19% tegen 12% bij vrouwen (tabel 7). Het afwijzingspercentage verschilt per nationaliteit: bij Turkse huwelijksmigranten is het met 9,6% het laagst, bij Surinaamse huwelijksmigranten met 25% het hoogst (tabel 8).

Beslissing/geslacht	Man	Vrouw	Totaal
Afwijzing	350	410	760
Inwilliging	1.400	2.750	4.150
Overig	90	110	200
Totaal	1.830	3.270	5.100

Tabel 7 Aantal beslissingen op aanvragen voortgezet verblijf na een vergunning o.g.v. verblijf bij partner (humanitair niet-tijdelijk) over 2013 t/m 2021, per geslacht. Bron: METIS/INDiGO per 1/3/2022; aantallen afgerond op tientallen.

Nationaliteit/Beslissing	Afwijzing	Inwilliging	Overig	Totaal
Turkse	200	1.820	50	2.070
Marokkaanse	130	510	30	670
Ghanese	40	180	<10	230
Chinese	40	190	<10	230
Surinaamse	40	110	<10	160

Tabel 8 Top vijf van het aantal beslissingen op aanvragen voortgezet verblijf na een vergunning o.g.v. verblijf bij partner (humanitair niet-tijdelijk) over 2013 t/m 2021, per nationaliteit. Bron: METIS/INDiGO per 1/3/2022; aantallen afgerond op tientallen.

4.4 Aanvragen en inwilligingen vergunning op grond van huiselijk geweld na verbreking relatie of huwelijk

Het aantal aanvragen op grond van de uitzondering voor huiselijk geweld na verbroken relatie of huwelijk ligt gemiddeld op 180 per jaar (tabel 9). Bijna al deze aanvragen worden gedaan door vrouwen, niet meer dan 5% wordt gedaan door mannen. De meest voorkomende nationaliteiten van aanvragers in absolute zin zijn Marokkaans, Turks, Surinaams, Iraans en Russisch. De meeste aanvragen worden gedaan door Marokkaanse gezinsmigranten (tabel 10).

Jaar aanvraag	Aantal
2013	130
2014	220
2015	180
2016	180
2017	180
2018	140
2019	190
2020	230
2021	180
Totaal	1.630

Tabel 9 Aantal aanvragen voortgezet verblijf 'na slachtoffer huiselijk geweld' (humanitair niet-tijdelijk), voorafgegaan door een vergunning o.g.v. verblijf bij partner (3.51 lid 3 VB jo. 3.24 aa VV) 2013-2021. Bron: METIS/INDiGO per 1/3/2022; aantallen afgerond op tientallen.

Nationaliteit	Aantal
Marokkaanse	500
Turkse	150
Surinaamse	140
Iraanse	50
Russische	50

Tabel 10 Top 5 aanvragen voortgezet verblijf 'na slachtoffer huiselijk geweld' (humanitair niet-tijdelijk), voorafgegaan door een vergunning o.g.v. verblijf bij partner, 2013 t/m 2021, per nationaliteit. Bron: METIS/INDiGO per 1/3/2022; aantallen afgerond op tientallen.

Het grootste deel van de aanvragen voor voortgezet verblijf op grond van huiselijk geweld wordt toegewezen; 18% wordt afgewezen. Er is een duidelijk verschil tussen mannen en vrouwen: van het - veel kleinere- aantal beslissingen op aanvraag door mannen wordt 44% afgewezen, van vrouwen 15%. De hierboven gepresenteerde cijfers roepen een aantal vragen op. Zoals reeds genoemd, is gezien het aantal verleende verblijfsvergunningen aan huwelijksmigranten van gemiddeld 11.500 per jaar het aantal aanvragen om voortgezet verblijf (tabel 4) relatief laag.¹⁸⁹

In 2020 vonden ruim 9.000 echtscheidingen plaats waarbij tenminste een van de partners in het buitenland is geboren; in ruim 4.400 gevallen vond de echtscheiding plaats binnen vijf jaar.¹⁹⁰ Ook al zijn deze cijfers niet goed vergelijkbaar, omdat onbekend is wat de verblijfsstatus is van de gescheiden in het buitenland geboren partners, het geeft wel een indicatie dat het aantal verbroken relaties veel hoger is dan in het aantal aanvragen om voortgezet verblijf is terug te zien.

Tevens komt huiselijk geweld veelvuldig voor. In 2020 gaf 7 procent van de bevolking van 16 jaar en ouder aan dat zij in de afgelopen vijf jaar slachtoffer waren geweest van een of meerdere vormen van fysiek geweld door iemand uit de huiselijke kring. Bijna een derde van het huiselijk geweld wordt gepleegd door de partner. De pleger van huiselijk geweld is meestal een man. Vrouwen zijn

vaker het slachtoffer van dwingende controle en seksueel geweld (CBS prevalentie-monitor 2020). Gezien het veelvuldig voorkomen van huiselijk geweld, dat zich vooral tegen vrouwen keert, is het lage aantal aanvragen voor een verblijfsrecht op grond van huiselijk geweld na verbroken relatie of huwelijk zeer laag te noemen. Het is duidelijk dat slechts een gering deel van de huwelijksmigranten bescherming ontleent aan een van beide statussen. In de volgende paragrafen proberen we hiervoor een aantal mogelijke verklaringen te bieden.

4.5 Andere mogelijke verblijfsopties, terugkeer of verblijf als ongedocumenteerde

Als we aannemen dat het aantal aanvragen voor een zelfstandige verblijfsvergunning relatief laag is, gezien het aantal vergunningen verleend voor verblijf bij partner, het aantal echtscheidingen waarbij een partner geboren in het buitenland is betrokken en de frequentie van huiselijk geweld, roept dit de vraag op via welke andere mogelijke wegen huwelijksmigranten een verblijfsrecht hebben weten te verwerven. We bespreken hier de -beperkt- beschikbare cijfers over naturalisatie en de Chavez-vergunning voor verblijf bij Nederlands kind. De vergunning voor onbepaalde tijd blijft buiten beschouwing.

Naturalisatie

Het is aannemelijk dat een deel van de huwelijksmigranten de Nederlandse nationaliteit verkrijgt na drie jaar huwelijk of relatie met een Nederlandse referent. Voorwaarde hiervoor is wel dat de relatie of het huwelijk in stand is ten tijde van de aanvraag en van de beslissing, en dat aan de verdere voorwaarden voor naturalisatie wordt voldaan. De belangrijkste voorwaarde is de inburgeringsplicht. In de periode 2014-2017 werden ruim 10.000 aanvragen ingewilligd van migranten die met een Nederlander getrouwd waren of daarmee een duurzame relatie hadden; dat is gemiddeld zo'n 2.500 per jaar in deze periode.¹⁹¹ Voor wie genaturaliseerd is heeft echtscheiding niet langer verblijfsrechtelijke gevolgen en er worden belangrijke rechten, zoals het kiesrecht, verkregen. Bovendien verkort het de periode van afhankelijkheid tot drie jaar.

Verblijf bij Nederlands kind (Chavez-vergunning)

Het aantal aanvragen voor een Chavez-vergunning betrof ruim 11.000 in de periode 2016-2021 (tabel 11). Een aanzienlijk deel (66%) van de aanvragers van een Chavez-vergunning had eerder een aanvraag voor verblijf als gezinslid gedaan; in ongeveer 20 % van de aanvragen was er geen relatie meer tussen de ouders. De meeste aanvragers zijn vrouw. Het inwilligingspercentage ligt op 74% bij de eerste aanvragen en 82% na bezwaar.¹⁹²

Periode	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen per maand	% vrouwelijke aanvragers
Mei 2016-mei 2017	93		88
Mei 2017-mei 2018	2.709	226	58
Mei 2018-mei 2019	3.688	307	59
Mei 2019-mei 2020	2.997	250	61
Mei 2020-februari 2021	1.909	214	57
Totaal	11.396		59

Tabel 11 Aanvragen Chavez-vergunningen (art 20 VWEU) mei 2016-februari 2021. Bron: IND, Analyse Chavez-Vilchez III, oktober 2021.

Vergunning voor arbeid

Van de gezinsmigranten van 20 jaar en ouder die in 2015 van buiten de EU kwamen had 30 procent na een jaar werk.¹⁹³ Het hebben van werk is echter voor de meeste migranten geen grond om voortgezet verblijf te vragen nadat de relatie is verbroken, omdat een dergelijke aanvraag in het algemeen zal worden afgewezen met een beroep op 'prioriteitsgenietend aanbod' op de arbeidsmarkt. Uitzonderingen hierop vormen met name Turken die een beroep kunnen doen op het Associatierecht en zij die in aanmerking komen voor de kennismigrantenregeling. Of de vergunning voor arbeid een reële optie is, wordt daarmee mede bepaald door de nationaliteit van de huwelijksmigrant.

Terugkeer naar het herkomstland

Tot slot moet worden aangenomen dat niet elke huwelijksmigrant erin slaagt een verblijfsrecht te verwerven of dit ambieert. Uit nationaal en internationaal wetenschappelijk onderzoek blijkt dat huwelijksmigranten bij een korte verblijfsduur terug willen keren naar het land van herkomst (Bijwaard en Van Doeselaar 2014, Liversage 2013).

Uit cijfers van het CBS blijkt dat van de ruim 11.000 huwelijksmigranten die in 2015 naar Nederland waren gekomen, iets minder dan de helft (5.180) vijf jaar later niet langer in Nederland is. Dat betekent niet per se dat deze terugkeerders gescheiden waren, misschien verhuisden zij met het hele gezin naar het buitenland. Mogelijk is de terugkeer een gevolg van het verlies van verblijfsrecht, maar het kan ook zijn dat de terugkeer vrijwillig was en dat huwelijksmigranten zelf het initiatief tot terugkeer namen. Uit de cijfers is hierover niets af te leiden. Meer vrouwen dan mannen keren terug: ongeveer twee derde van de terugkeerders was vrouw. Zoals we hiervoor hebben gezien is ook ongeveer twee derde van de huwelijksmigranten vrouw. Het percentage vrouwelijke terugkeerders wijkt nauwelijks af van dat van mannen. Wel zijn er grote verschillen tussen nationaliteiten: zo was van de Marokkaanse vrouwen slechts 12% na vijf jaar teruggekeerd, tegen 70% van de Amerikaanse vrouwen.¹⁹⁴ Een mogelijke verklaring hiervan is dat Amerikaanse vrouwen vaker gezinslid van een kennismigrant zijn en daarom vaker, al dan niet met het gezin, terugkeren naar de Verenigde Staten.

Deze CBS-cijfers over terugkeer zijn gebaseerd op gegevens van de Basis Registratie Personen (BRP). Voor het grootste deel (85%) betreft het personen die zichzelf hebben laten uitschrijven en van wie wordt aangenomen dat ze daadwerkelijk naar het buitenland zijn vertrokken. Een tweede groep (15%) betreft de personen die door de gemeente worden uitgeschreven omdat zij niet meer op het laatste bekende adres woonachtig zijn, zogenaamde 'administratieve correcties'. Van deze groep is niet zeker dat zij naar het buitenland zijn vertrokken. Ze kunnen ook nog in Nederland verblijven, wat niet per se betekent dat hun verblijf ongedocumenteerd is.¹⁹⁵

Verblijf als ongedocumenteerde

Tot slot is het mogelijk dat huwelijksmigranten elk verblijfsrecht verliezen na verbreking van de relatie of het huwelijk en ongedocumenteerd in Nederland blijven. Mogelijk staan ze officieel als terugkeerder te boek -ze hebben de aanzegging gekregen om te vertrekken-, maar zijn ze zonder verblijfsvergunning in Nederland gebleven. Zo bleek uit een recent onderzoek naar ongedocumenteerde ouderen dat 13 van de 56 respondenten eerder een huwelijk of relatie hadden gehad (Staring et al 2022).

4.6 Conclusie

Waar het politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke debat zich voornamelijk richt op het zelfstandig verblijfsrecht en het verblijfsrecht op grond van huiselijk geweld, blijkt uit de cijfers dat deze vergunningen voor voortgezet verblijf in praktijk van geringe betekenis zijn, gezien de lage

aantallen aanvragen. Wel worden verreweg de meeste aanvragen voor voortgezet verblijf na verbreking relatie en op grond van huiselijk geweld toegewezen. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al genoemd, kon de IND geen cijfers ter beschikking stellen over de gronden waarop dergelijke aanvragen worden afgewezen. Dat betekent dat niet is te zeggen hoe de voor de rechtspraktijk gesignaleerde problemen van peilmoment van verbreken relatie, definitie van huiselijk geweld en de bewijslast, zoals besproken in hoofdstuk 3, in de uitvoeringspraktijk zijn terug te zien.

Omdat de aantallen aanvragen voor voortgezet verblijf en huiselijk geweld relatief laag zijn, hebben we gekeken naar mogelijke alternatieve verblijfsopties. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat huwelijksmigranten na verbreking van de relatie op grond van naturalisatie of verblijf bij Nederlands kind (Chavez-vergunning) toch in Nederland kunnen blijven. Maar ook lijkt het erop dat een aanzienlijk aantal van de huwelijksmigranten terugkeert naar het herkomstland. Niet uitgesloten kan worden dat althans voor een deel van de terugkeerders ‘terugkeer’ in feite betekent het voortzetten van verblijf in Nederland zonder verblijfsrecht.

De hier gepresenteerde cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden betracht; ze sluiten niet op elkaar aan, betreffen deels verschillende groepen en zijn met verschillende doeleinden verzameld. Ze geven slechts een indicatie van de mogelijke alternatieve verblijfsposities maar kunnen hierover geen zekerheid bieden. Voor een beter inzicht in de verblijfspositie van migranten na een verbroken relatie of huwelijk zou een cohortonderzoek moeten worden verricht, waarin de verblijfsrechtelijke ‘carrière’ van huwelijksmigranten in brede zin over meerdere jaren, bijvoorbeeld vijf en tien jaar, wordt gevolgd. Voor inzicht in de afwijzingsgronden van de vergunning voor voortgezet verblijf en op grond van huiselijk geweld is dossieronderzoek nodig.

Hoofdstuk 5 Huwelijksmigranten als nieuwkomers in Nederland

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de eerste fase na aankomst van de huwelijksmigrant in Nederland als een nieuw leven moet worden opgebouwd. Welke belemmeringen huwelijksmigranten in algemene zin ondervinden bij de inburgering en de toegang tot een opleiding en arbeid in Nederland is reeds in eerder onderzoek uiteen gezet en zullen we daarom niet herhalen (Sterckx et al. 2014). In dit hoofdstuk gaat het specifiek om de vraag welke betekenis het afhankelijk verblijfsrecht hierin heeft. Zoals zal blijken is die betekenis aanzienlijk. Dat komt ten eerste doordat huwelijksmigratie voor velen de enige reële optie lijkt te zijn om een verblijfsvergunning te verwerven in Nederland, ook als paren wel anders zouden willen. Ten tweede door de rol die de referent vervult als ‘poortwachter’ (De Hart 2003). Met het afhankelijk verblijfsrecht in de hand, bepaalt de referent in meerdere opzichten de toegang van de huwelijksmigrant tot de Nederlandse samenleving. We gaan in het bijzonder in op het informatiemonopolie van de referent, de economische afhankelijkheid van de huwelijksmigrant, de toegang tot inburgering en toegang tot arbeid.

5.2 De referent als poortwachter

5.2.1 Gezinshereniging de enige mogelijkheid?

Matias, uit Mexico, woonde ten tijde van het interview twee jaar in Nederland met zijn Nederlandse vriendin. Daarvoor hadden ze een lange afstandsrelatie gehad waarin ze elkaar in verschillende landen ontmoetten en soms tijdelijk samen leefden. Toen ze besloten om samen te gaan wonen in Nederland vroeg Matias een verblijfsvergunning ‘zoekjaar hogeropgeleiden’ aan.¹⁹⁶ Binnen dit jaar had hij een baan gevonden die echter niet voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsrecht op grond van arbeid. Zijn werkgever maakte ook duidelijk niet betrokken te willen worden bij een procedure bij de IND, ook al wilden ze hem graag in dienst houden. Daarom vroeg hij met zijn partner de vergunning voor verblijf bij partner aan. Zijn partner voldeed aan de inkomenseis en het inkomen van Matias zelf telde voor de verblijfsaanvraag niet mee. Matias vertelde ook dat de aanvraag van de verblijfsvergunning geheel door zijn partner werd geregeld, hetgeen hij als ‘bizar’ bestempelde. Tegen zijn collega’s maakte hij soms grapjes dat hij op elk moment het land zou kunnen worden uitgezet. Ook zijn partner grapte soms dat, als hun relatie stukloopt, hij het land uit moet.

Het verhaal van Matias laat zien dat de aanvraag voor gezinshereniging niet altijd de eerste keuze van een paar is, maar vaak de enige mogelijkheid om samen in Nederland te leven. Matias had eigenlijk met een vergunning voor arbeid in Nederland willen blijven, maar het migratiebeleid gaf hem hiertoe niet de mogelijkheid, ondanks zijn opleiding en baan. Dat had Matias gemeen met de meeste van onze respondenten: er was maar een optie, de verblijfsvergunning voor verblijf bij partner. Zij hadden niet de opleiding of baan die andere keuzemogelijkheden zouden kunnen bieden.

De Egyptenaar Rayan en de Nederlandse Karlijn hadden elkaar in het buitenland ontmoet, waar ze allebei werkten. Na enkele jaren in het buitenland besloten ze samen een leven op te bouwen in Nederland. Daarvoor was vereist dat Karlijn een baan in Nederland zou vinden met voldoende inkomen. Ze besloten dat Rayan eerst een vergunning voor studie zou aanvragen totdat Karlijn aan de inkomenseis zou voldoen; Rayan voltooide zijn masteropleiding binnen een jaar. Daarna zou hij gebruik kunnen maken van de regeling van een zoekjaar. Dat gaf zijn partner Karlijn voldoende tijd

om een vast arbeidscontract te verwerven, waarmee ze aan de inkomenseis voor gezinshereniging konden voldoen.

Wanneer er andere opties dan het afhankelijk verblijfsrecht zijn, maken huwelijksmigranten daarvan graag gebruik. Een advocaat vertelde over een Turkse man die aanvankelijk een studievergunning aanvroeg, omdat hij niet afhankelijk wilde zijn van zijn vrouw in Nederland. Een andere advocaat noemde het voorbeeld van een Aziatische vrouw die als kennismigrant naar Nederland kwam, omdat zij niet afhankelijk wilde zijn van haar Nederlandse echtgenoot.

De afhankelijkheid van huwelijksmigranten van de referent begint dus al bij de aanvraag van de verblijfsvergunning. Dat betekent dat huwelijksmigranten ook vaak een gebrek aan informatie hebben over hun eigen verblijfspositie en referenten een informatiemonopolie hebben. De gevolgen van dit informatiemonopolie wordt beschreven in de volgende paragraaf.

5.2.2 Informatiemonopolie van de referent

Negen van de elf van de geïnterviewde buitenlandse partners (inclusief nareiziger) zeiden dat ze direct na hun komst naar Nederland niet wisten wat de verblijfsvergunning precies inhield of wat de consequenties zouden zijn van het verbreken van de relatie.

Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de aanvraagprocedure van de verblijfsvergunning zo is ingericht dat de referent veel de aanvraag regelt en dat huwelijksmigranten weinig zicht hebben op de procedure van de eigen verblijfsvergunning. Ook juridisch gezien is de referent, door de informatieplicht, verantwoordelijk voor de documentatie die wordt gevraagd tijdens de procedure (zie par. 3.3.3).

Het gaat, net als bij Matias, vrijwel buiten de huwelijksmigranten om. De Marokkaanse Jamila vertelde hierover:

Ik weet helemaal niets, ik heb geen idee wat er gedaan is. Hij deed alles, ik hoefde alleen een cursus te doen. Nederlands, voor de inburgering. Voor de rest weet ik niet wat er gedaan is. Het enige waar ik mee te maken had, was de afstand tussen waar ik woonde en waar ik [Nederlandse] les volgde. Ik was een tijd onderweg, heen en weer, twee keer in de week. Dat is wat ik wat ik meegemaakt heb. (...) Hij heeft me ook nooit uitleg gegeven. (...) Als ik het vroeg zei hij: bemoei je er niet mee, het enige wat je hoeft te doen, is Nederlands leren. Dus voor de rest hoef jij helemaal niks te doen en hoef je niks te weten.

Zelfs als referenten proberen hun partner erbij te betrekken, hebben huwelijkspartners weinig inzicht in de procedure, zo vertelde de Amerikaanse Charlotte die bij haar Nederlandse vriend in Nederland kwam wonen:

Hij deed alles. Hij had een Googledoc gemaakt en liet zien wat al gedaan was, maar het was allemaal in het Nederlands, dus ik had niet echt een idee. En als ik dat nu hardop zeg, is het super naïef van mij. Hij zei: hier moet je tekenen (...) Maar er was een vertrouwen. Ik stelde hem wat vragen en hij zei: dit zijn de regels, we moeten samenwonen en ik moet een baan hebben. Maar verder was het dat ik tekende en mijn foto's en identificatie gaf.

Dit monopoliseren van informatie door de referent is geen kwade opzet en mede bedoeld als bescherming van de huwelijksmigrant. Het is niet eenvoudig over verschillende grenzen en contexten heen de complexe verblijfsrechtelijke procedure uit te leggen. Een advocaat benadrukte de moeilijke positie waarin referenten kunnen komen te verkeren en de druk die dit op de relatie legt:

Als de referent de partner naar Nederland laat komen, regelt de referent alles. Als het niet goed gaat met de aanvraag, zijn ze soms wanhopig. De referent zegt: mijn relatie loopt op de klippen, de familie snapt niet waarom het zo lang duurt en waarom het zo moeilijk is (advocaat 7).

Het gevolg is dat huwelijksmigranten niet altijd goed op de hoogte zijn van hun rechten en wat de gevolgen voor de verblijfsvergunning zijn van het verbreken van de relatie of wanneer ze recht hebben op een zelfstandig verblijfsrecht. Mahin's Iraans-Nederlandse partner vertelde haar dat ze vijf jaar lang bij hem moest blijven als ze in Nederland wilde blijven wonen. Pas later kwam ze erachter dat ze al na drie jaar de Nederlandse nationaliteit had kunnen aanvragen, omdat haar partner Nederlander was. Ook Charlotte, die al snel zelfstandig haar inburgering had gehaald en werk had, zei moeite te hebben gehad om aan de juiste informatie te komen. De informatie werd vaak in het Nederlands gegeven en was daarom soms moeilijk te begrijpen voor haar terwijl ze de Nederlandse taal nog aan het leren was. Op de toegankelijkheid van informatie over het afhankelijk verblijfsrecht komen we in hoofdstuk 8 terug. Eerst komen andere aspecten van de rol van de referent als poortwachter aan bod.

5.2.3 Macht, verantwoordelijkheid en afhankelijkheid

De referent kan een belangrijke steun zijn voor de huwelijksmigrant en die helpen wegwijs te worden in Nederlandse instituties en regels. Veel referenten doen dat ook. Yousef is een van die referenten. Yousef is een Nederlands-Marokkaanse man die zelf jaren geleden voor een studie naar Nederland kwam. Hij vertelde hoe hij en zijn partner het proces van inburgering en integratie hebben ervaren en hoe hij zijn vrouw daarbij hielp:

Voor haar was de integratie moeilijker dan het voor mij het geval was. Ze vond de taal in eerste instantie erg moeilijk. En als je de taal moeilijk vindt, dan ga je het minder leuk vinden en ga je minder je best doen om het te leren. Maar ik heb haar geholpen en uiteindelijk is het goed gekomen. Het diploma heeft ze gehaald. Haar zelfstandigheid was in het begin minder. Dus ze was ook afhankelijk van mij in allerlei opzichten. Dus niet alleen op papier - afhankelijkheid in dit geval voor de verblijfsvergunning - maar ook afhankelijkheid in ondersteuning naar de huisarts en allerlei andere dingen. Vaak moest ik haar helpen, hoe vul ik dit in - ook na het behalen van de taal cursus was ze nog niet helemaal zelfstandig.

Andere referenten beschrijven het als een gezamenlijk project. Dat geldt voor Fouad die als vluchteling vanuit Syrië kwam en later zijn vrouw en kind liet overkomen:

We zijn eigenlijk bezig met de Nederlandse taal, om een goed leven op te bouwen. Anders kan het niet hier in Nederland. En ook om met mensen contact te hebben, want zonder omgeving kunnen wij niet leven. We zijn hier sociale mensen, in Syrië had ik heel veel vrienden, dus dat wilde ik ook hier heel graag ook houden. Met een goed sociaal netwerk. We zijn ook bezig ook de cultuur van Nederland leren kennen en ik doe veel vrijwilligerswerk. En mijn vrouw is ook bezig met haar Nederlands. En nu meer met de nieuwe baby.

Toch ervaren sommige referenten, vooral vrouwelijke referenten, hun rol als poortwachter ook wel als last. Dat gold voor de Nederlandse referent Alex die moeite had met de afhankelijkheid van haar Guatemalteekse vriend en de ongelijke machtsverhouding die daardoor ontstond:

Met de hele inburgering en een baan vinden, kwam er veel op mijn bordje terecht. Dat hij in het begin gewoon erg afhankelijk was van mij en dat ik alles moest regelen. Dat kan ook wel voor frustraties

zorgen in de relatie, ook voor hem. Dat hij het gevoel had dat hij stilstond, zeker toen hij nog geen baan had hier in Nederland. Dat hij echt dagen op de zolderkamer van mijn ouders zat te wachten totdat ik thuiskwam. Dat was best wel pittig voor ons allebei. Je komt dan allebei in een positie waar je eigenlijk helemaal niet in wil zitten. Hij in een heel afhankelijke positie waarin je niks kan en ik in een veel te verantwoordelijke positie waarin ik alles voor hem moet regelen.

Ook enkele huwelijkspartners realiseerden zich dat de verantwoordelijkheid van de referent tot last kan worden. Dat kan ertoe leiden dat de huwelijkspartners proberen aan de verwachtingen van hun partners te voldoen, of het gevoel hebben aan die verwachtingen te moeten voldoen, ook wanneer de referent dit niet expliciet aankaart. Sommige buitenlandse partners hadden het idee in het krijt te staan bij hun partners, hun vertrouwen te moeten winnen of zich als een waardig partner te moeten bewijzen. De Braziliaanse Eliza beschreef hoe haar Nederlandse partner moeite had met het inkomensvereiste, wat tot spanningen in de relatie leidde. Eliza dacht dat zij de oorzaak was van de last die hij ervaarde en dat ze dit daarom moest compenseren:

Was het mijn schuld? Ik weet het niet. In het eerste jaar dacht ik dat het mijn schuld was, want ik was de oorzaak van dit alles. Maar toen dacht ik: wacht even. Hij wilde dit toch ook, hij heeft me gevraagd. Dus: ben ik verantwoordelijk of ben ik niet verantwoordelijk?¹⁹⁷

Het verhaal van Eliza illustreert hoe het afhankelijk verblijfsrecht op subtiële, impliciete wijze doorwerkt in de onderlinge genderverhoudingen in de relatie. Eliza was, meer dan haar Nederlandse partner, ambitieus in haar carrièreplanning en had een drive om iets van het leven te maken die haar partner volgens haar miste. Toch had de afhankelijkheid een negatieve impact op haar welbevinden en ondermijnde het haar zelfvertrouwen, iets wat meerdere huwelijksmigranten op vergelijkbare wijze ervaarden. Zij kaarten problemen niet aan, verzwegen hun wensen en probeerden de lieve vrede te bewaren. Dit gold ook voor mannelijke migrantenmannen, hoewel in mindere mate gezien de andere sociale positie van mannen. Matias, met wiens verhaal dit hoofdstuk begon, relativeerde zijn afhankelijkheid omdat hij gezien zijn baan en opleiding goede mogelijkheden had om een leven elders op te bouwen, indien nodig. Toch bevestigden de grapjes tegenover zijn collega's en met zijn vriendin voortdurend zijn afhankelijke positie.

Een organisatie van migrantenvrouwen verwoordde de impact van de juridische afhankelijkheid aldus:

Die afhankelijkheidspositie, dat doet het hem. Vaak is het niet alleen totdat de vergunning er is, maar dat je het op een gegeven moment normaal gaat vinden. Hij [de referent] conditioneert je op een bepaalde manier, dan ga je denken dat dat de norm is. Dan ben je eigenlijk altijd afhankelijk, want je bent niet zelfstandig, je beschikt niet over jezelf (maatschappelijke organisatie 4).

Een andere organisatie vertelde hoe het soms niet alleen de partner, maar ook de schoonfamilie is die deze impliciete boodschap overbrengt:

Ook als ze dan hier tien jaar in Nederland, of twintig jaar geleden naar Nederland gekomen, ze is door haar man hier naartoe gebracht. Dan wordt er binnen de families ook gezegd: je moet niet zo veel willen, of: je moet niet zulke dromen hebben, want door ons ben je hier. Heel onderhuidse boodschappen worden zo naar de vrouw verzonden: hé, opletten, jij, niet teveel willen, want je bent toch afhankelijk, nog steeds afhankelijk! (maatschappelijke organisatie 11)

Deze juridische afhankelijkheid werkt ook door in de economische positie van huwelijksmigranten, die veelal althans in de eerste periode ook financieel afhankelijk worden van de referent.

Economische afhankelijkheid

In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat het gezinsherenigingsbeleid gebaseerd is op het uitgangspunt van een kostwinner in de familie en een partner die voor het huishouden zorgt en daarmee een traditionele genderspecifieke rolverdeling creëert of versterkt, of genderverhoudingen op zijn kop zet als de man de huwelijkspartner is (De Hart 2003, Kulu-Glasgow, Strasser et al. 2009). Dat komt doordat voor de aanvraag van de verblijfsvergunning voor gezinshereniging alleen het inkomen van de referent telt. Dit leidt tot economische afhankelijkheid van de huwelijksmigrant van de partner, soms voor korte tijd, soms langdurig. Bij onze geïnterviewden waren zeven van de twaalf huwelijksmigranten langdurig (drie jaar of langer) economisch afhankelijk van hun partners.

Deze economische afhankelijkheid van de huwelijksmigrant leidde soms tot spanningen in de relatie bij zowel vrouwelijke als mannelijke huwelijksmigranten. Een maatschappelijke organisatie vertelde over een Surinaamse vrouw die deze economische afhankelijkheid niet volhield:

Ik heb een voorbeeld van een vrouw uit Suriname, die om alles wat ze nodig had, moest bedelen, zoals ze zei. Ze werd niet mishandeld, maar zij vond dat verschrikkelijk, ze was een onafhankelijke vrouw in Suriname met een baan en alles, komt hier naar toe en opeens voelt ze zich afhankelijk. (...) Zij is wel gescheiden, uiteindelijk, ze is gaan inwonen bij familie (maatschappelijke organisatie 12).

Die economische afhankelijkheid speelde ook een rol bij de Nederlandse Alex en haar Guatemalteekse partner Juan. Zij hadden geruime tijd samen in Guatemala gewoond. Om samen naar Nederland te kunnen komen, moest Alex vanuit het buitenland een baan in Nederland zien te vinden. Dat lukte, weliswaar in een baan die ze helemaal niet leuk vond, maar waarmee ze wel aan de inkomenseis voldeed. Juan was de eerste periode in Nederland afhankelijk van het inkomen van Alex en moest haar steeds om geld vragen. Als ze samen de trein namen, kocht zij de kaartjes. Zelf vond ze dat niet zo erg, want ze regelt graag en is nog steeds, zoals ze dat noemde, 'chef financiën', ook nadat Juan een baan gevonden had. Over wat het voor haar partner betekende, zei ze:

Maar ik kan me voorstellen dat het vooral voor hem niet fijn was om dat steeds te moeten vragen en daar afhankelijk van te moeten zijn en te moeten leven van het geld van je partner terwijl je zelf een beetje aan het niksen bent.

Carlos, uit Chili, was eveneens economisch afhankelijk van zijn Nederlandse partner. Hij zag de omkering van genderverhoudingen ook als een kans de zorg voor zijn dochters op zich te nemen die hij in zijn herkomstland niet zo makkelijk zou hebben gehad. Omdat zijn partner het meeste verdiende, hadden ze besloten dat hij voor de kinderen zou zorgen:

Ik was erg blij om tijd met mijn dochters door te brengen. Iets wat je in Zuid Amerika niet zo hebt, want je bent de man en gaat uit werken en verdient het meeste.(...) Ik was erg blij met de kans mijn dochters te zien opgroeien.

Bij vijf van onze respondenten was er sprake van economisch geweld; in alle gevallen vrouwen. De Iraanse Mahin was gedurende haar gehele huwelijk economisch afhankelijk van haar partner en werd ook na de scheiding nog steeds met de gevolgen daarvan geconfronteerd. Ze vertelde dat ze geen geld van haar partner kreeg en letterlijk geen euro op zak had. Van haar eerste baan, het bezorgen van de

krant, waarmee ze €185 verdiende, betaalde ze de kosten van de zorgverzekering van € 150. Haar echtgenoot wilde haar inburgeringscursus niet bekostigen, zodat ze een lening moest afsluiten bij DUO. Ze was op het moment van het interview nog bezig deze lening af te betalen.

Ook de Marokkaanse Marian was economisch afhankelijk van haar echtgenoot, met wie ze nog steeds samen is. Wanneer ze haar partner om geld vroeg, behandelde hij haar, in haar woorden, als een bedelaar. Hierdoor had ze het gevoel hem tot last te zijn. Ze besloot koekjes te bakken en die te verkopen om zo wat extra geld te verdienen. Dat ging goed totdat haar partner haar verbod hiermee door te gaan. Volgens Marian gebruikte haar partner haar economische afhankelijkheid als een vorm van machtsuitoefening:

Ik heb gemerkt dat hij ervan geniet als ik hem smeeek om iets en hij het me toch niet geeft. Ik moet naar hem toegaan om hem te smeken om een paar centjes en hij geeft mij dat ook nog niet. Hij ziet mij dan huilen of verdrietig zijn en daar geniet hij van. Ik kan geen kant op.¹⁹⁸

Inburgering

In het inburgeringsbeleid is de poortwachtersrol van de referent geïmpliceerd: het gaat ervan uit dat de huwelijksmigrant steun krijgt van een Nederlandse of geïntegreerde partner. Daarom krijgen gezinsmigranten minder steun van de overheid bij hun inburgering dan vluchtelingen (Groenendijk, De Hart en Van Oers 2021).

Opnieuw komt hiermee veel verantwoordelijkheid op de schouders van referenten terecht. Sommige referenten vervullen inderdaad deze ondersteunende rol, zoals we al zagen bij Yousef, die zijn vrouw hielp toen ze problemen ondervond bij het leren van het Nederlands. De kosten voor het inburgeringstraject vormen echter een aanzienlijke hindernis (Groenendijk, De Hart en Van Oers 2021). Sommige referenten willen of kunnen deze kosten niet op zich nemen, terwijl de huwelijksmigrant economisch afhankelijk is en de kosten niet zelf kan dragen. De Nederlandse Jinte en haar Egyptische partner liepen tegen het probleem van deze kosten aan. Zij hadden niet genoeg geld om hem het inburgeringstraject te laten volgen. Toen ze elkaar ontmoetten, was zij student en had hij geen verblijfsrecht. Ze moesten rondkomen van een beperkt inkomen. Daarom hielp Jinte haar ex-partner zelf met het leren van de taal, om zo de kosten van een inburgeringstraject te besparen.

Maatschappelijke organisaties signaleerden dat de hoge kosten van inburgering een reden kunnen zijn voor de referent om te weigeren het inburgeren mogelijk te maken:

Gezinsmigranten moeten zelf hun inburgering betalen. Dat is 3.000 euro. Vluchtelingen krijgen geld van DUO voor hun inburgering. De referenten vinden het vaak niet nodig om de inburgering te betalen. Onze organisatie motiveert ze om hier toch aan mee te doen door de brief met boete wegens het niet behalen van de inburgering te laten zien. Daarnaast helpen we met het zoeken naar fondsen om de inburgering te kunnen betalen (deelnemer focusgroep 7).

Maar de weigering door sommige referenten om hun partners te laten inburgeren, gebeurt niet alleen vanwege de kosten, maar is ook bedoeld om de bewegingsvrijheid van hun partner te controleren. Sommige huwelijksmigranten, vooral vrouwen, kregen daarom te maken met het gebrek aan steun of zelfs directe tegenwerking van hun partners. Een van hen is Jamila. Ze haalde het basisexamen inburgering in Marokko voordat ze in 2017 naar Nederland migreerde. Haar toenmalige partner wilde dat ze direct aan het werk ging en weigerde haar te helpen met het vinden van een inburgeringscursus. Hij interesseerde zich niet voor de inburgering, maar toch drong ze bij haar man erop aan dat ze de taal wilde leren:

En omdat ik aandrang om te gaan studeren, heeft hij mij naar een buurthuis gebracht. Ik ging ervan uit dat daar een goede cursus Nederlands werd gegeven, zodat ik de inburgering zou kunnen doen. Maar dat was dus niet zo. (...) Maar hij wilde dat ik geld zou verdienen en niet mijn tijd zou verdoen met inburgeren. (...) Hij wilde me dom houden, mij onder zijn macht houden, zodat ik niet weet waar ik aan toe ben en wat mijn rechten zijn. Dan heeft hij meer controle over mij.

Ook andere vrouwelijke huwelijksmigranten voelden zich door het toedoen van hun partners belemmerd in het leren van de Nederlandse taal en verdere inburgering. Mahin ontmoette haar voormalige Iraans-Nederlandse partner in Iran toen hij daar op vakantie was. Nadat ze getrouwd waren, kwam Mahin in 2014 naar Nederland. Daar trok ze bij hem en zijn twee kinderen uit een eerder huwelijk in. Ze vertelde hoe optimistisch ze was over het leven in Nederland:

Toen dacht ik, alles is goed, geen probleem. Ja, toen was ik positief over alles eigenlijk. Ik had in Iran jarenlang gewerkt. Maar nu ging ik trouwen. Ik wilde een kind hebben, een gezin hebben en dan kan ik stap voor stap de taal leren en daarna part time werken. Ik hoefde niet full time, part time en een kind. Toen dacht ik in Nederland in een jaar tijd de taal te kunnen leren, maar het ging niet zo goed eigenlijk.

Mahin ging vier keer per week naar een taal cursus, de rest van de tijd was ze thuis. De docent van de cursus moedigde haar aan om een taalcoach te nemen om zo meer contact te hebben met Nederlanders en haar luistervaardigheid te verbeteren. Haar echtgenoot hielp haar niet bij het vinden van een taalcoach en na verloop van tijd besloot ze dat zelf te doen, achter zijn rug om. Mahin dacht dat het uit angst was dat hij haar niet hielp bij het vinden van een taalcoach:

Ik denk dat hij niet wilde dat ik iets zou leren in Nederland. Als ik contact zou hebben met Nederlanders, zou ik iets leren. Die Nederlanders zouden misschien zeggen: je hebt problemen met je man, ga maar scheiden. Hij heeft angst eigenlijk. Hij was bang. Hij wilde mij thuis houden, opbergen om zijn eigen huwelijk te beschermen.

Maatschappelijke organisaties bevestigden deze ervaringen van vrouwelijke huwelijksmigranten die door hun partner worden belemmerd in te burgeren en de taal te leren.

Vrouwen zitten 'gevangen'. Ze worden thuis gehouden en mogen niet naar de taallessen (deelnemer focusgroep 6).

Maar organisaties zeiden ook dat het niet altijd onwil, maar ook onvermogen van vooral laagopgeleide referenten was om hun partner goed te helpen:

Als een gezinsmigrant getrouwd is met een man die een baan heeft, die eigenlijk alles weet, de Nederlandse taal goed spreekt en brieven begrijpt, heeft deze vrouw gelijk al een voorsprong. Haar partner is een goede partner, die helpt en ondersteunt haar bij alles. En hier hebben we iemand die misschien wel zou willen helpen, maar het niet kan. Dus het is meteen bij binnenkomst in Nederland al ongelijkwaardig (maatschappelijke organisatie 3).

Mannelijke huwelijksmigranten hadden niet dezelfde verhalen over gebrek aan steun van hun partner. Wel hadden twee mannelijke huwelijksmigranten te maken gehad met een partner die de relatie verbrak, vlak voordat ze hun inburgeringstraject hadden kunnen afronden. Hun verblijfsrecht stond

daarmee direct op het spel, omdat inburgering immers een voorwaarde is voor een zelfstandig verblijfsrecht.

Toegang tot de arbeidsmarkt

Een aantal van de geïnterviewde, vooral hoogopgeleide, buitenlandse partners had relatief weinig moeite met het vinden van een baan, soms ook zonder dat ze hulp van hun partner nodig hadden. Dat gold voor de Amerikaanse Charlotte. Nadat ze Nederlands had geleerd, slaagde ze erin werk te vinden waarvoor ze in de Verenigde Staten was opgeleid. Ook de Mexicaan Matias en Venezolaan Daniel vonden vrijwel direct na hun komst naar Nederland voor gezinshereniging een baan. Bij anderen kostte het meer moeite.

Rayan, uit Egypte, had verwacht na zijn in Nederland voltooide Masteropleiding snel een baan te kunnen vinden. Hij had ruime internationale werkervaring en sprak goed Engels. Toch duurde het anderhalf jaar voordat hij een baan vond en dat had een behoorlijke impact op hem:

Het enige waar ik een beetje last van had is dat het lang duurt om een baan te vinden. Dat kwam ook door corona en doordat mijn Nederlandse taal niet vloeiend is. Het lukt nu, maar het duurt wel langer dan ik had verwacht. Dat voelt niet zo goed. Soms heb ik het gevoel dat ik zelfvertrouwen verloor. Want ik had echt een hele leuke baan in [Arabisch land] en ineens had ik anderhalf jaar lang geen salaris. Gelukkig hadden we spaargeld, maar ik vond het niet leuk om thuis te zitten.

Uiteindelijk was het zijn partner die via haar sociale netwerk Rayan aan een baan wist te helpen. Sommige andere referenten waren niet zo behulpzaam bij het vinden van werk voor hun partner of beperkten de keuzevrijheid van hun partners bij het vinden van werk; bijna steeds betrof dit mannelijke referenten en vrouwelijke huwelijksmigranten.

De Iraanse Laleh had hiermee te maken. Ze had graag willen werken of een opleiding volgen, in combinatie met de verzorging van hun kind. Haar partner vond schoonmaakwerk onder haar niveau en vond dat ze het beste thuis kon blijven om voor hun kind te zorgen. Ook hier speelden financiële overwegingen een rol:

Ik was niet tevreden, maar ik dacht ook: ik heb een kind, dus moet ik voor haar zorgen. Ik kan niks anders eigenlijk. Hij verplichtte mij. Hij zei ook, dat is het was een beetje in mijn hoofd gedumpt: als jij gaat werken dus of als je gaat studeren, dan kost het mij heel veel geld, ons heel veel geld, dus het is beter dat je thuis blijft.

Een andere vrouwelijke huwelijkspartner werd door haar partner juist gedwongen te werken, al twee weken na haar komst in Nederland. Ze werkte als schoonmaakster en bij een fastfoodketen. Het geld dat ze verdiende, moest ze aan hem afstaan; een vorm van economisch geweld:

Hij heeft me eigenlijk alleen naar Nederland gebracht om geld te verdienen en hem geld te geven. Alles wat ik verdiende moest ik aan hem geven. Maar me ontplooiën of inburgeren, of dat hij mij ziet als een vrouw, nee. Ik was eigenlijk gewoon een dienstmeisje, iemand die geld moet opbrengen. Hij was niet geïnteresseerd in het stichten van een gezin, of dat ik me verder zou ontplooiën, of inburgeren of wat dan ook. Het doel was gewoon geld verdienen, klaar!

Deze verhalen over economische afhankelijkheid, inburgering en arbeidsmarktpositie laten zien hoe de poortwachtersrol van referenten uitwerkt. Referenten verkeren in een positie van relatieve macht ten opzichte van de huwelijksmigrant die afhankelijk is. Een deel van de huwelijksmigranten en

referenten zijn zich van die machtspositie en afhankelijkheid zeer wel bewust. Het is onderwerp van humor, onderhandeling en conflict. Een deel van de referenten ziet hun macht als verantwoordelijkheid en gebruiken die verantwoordelijkheid om hun partner te helpen bij de inburgering en het vinden van werk. Andere, vooral mannelijke, referenten gebruiken hun macht om hun partner hierin te belemmeren, of het leven van vrouwen op elk terrein te controleren.

Men zou kunnen redeneren dat dergelijke situaties te maken hebben met ongelijke genderverhoudingen in de relatie en los staan van het afhankelijk verblijfsrecht. De hier besproken ervaringen van huwelijksmigranten en referenten laten echter zien hoe het afhankelijk verblijfsrecht als institutionele praktijk doorwerkt op het interpersoonlijke en individuele niveau en de persoonlijke autonomie en het welbevinden van huwelijksmigranten negatief beïnvloedt. Daarbij verbindt het migratierecht wel degelijk verblijfsrechtelijke consequenties aan de afhankelijke positie van huwelijksmigranten: zonder geslaagd inburgeringsexamen immers geen zelfstandig verblijfsrecht na verbreking van de relatie, terwijl het hebben van werk in sommige situaties de mogelijkheden tot zelfstandig verblijf vergroot. Bovendien verhindert het afhankelijk verblijfsrecht huwelijksmigranten om uit dergelijke situaties van afhankelijkheid te ontkomen. Dat wordt nog duidelijker in de volgende paragraaf, die ingaat op het dreigen met uitzetting als machtsmiddel om het gedrag van huwelijksmigranten te controleren.

5.3 Dreigen met uitzetting

Zoals reeds genoemd in par. 2.3 blijkt uit de internationale literatuur dat het afhankelijk verblijfsrecht tijdens de relatie of het huwelijk door mannelijke referenten regelmatig wordt ingezet als dreigement (Erez et al 2009). Onze interviews bevestigen dat. Vrouwelijke en mannelijke huwelijksmigranten worden door hun partners regelmatig bedreigd met uitzetting.

Soms was het dreigement subtiel en werd het gebracht als grapje. Toch bleef zo'n 'grapje' niet zonder gevolgen, vertelde Daniel, een man uit Venezuela die een Nederlandse vriendin had:

Mijn ex-vriendin begon in de periode dingen te zeggen, bij wijze van grapje: als je het niet doet zoals ik wil dat je het doet, zal ik je terug sturen naar Venezuela. Oh wow. Oké. Ik begrijp dat het een grapje is, maar dat is toch (...). Vanaf dat moment begon ik me kwetsbaar te voelen. Want ook al bedoelde ze het als een grapje, in feite zou het haar niet meer dan een brief kosten of een telefoontje om de IND te informeren dat de relatie uit was. En dan zou ik weg moeten. Dus ik begon de druk te voelen, begrijp je? ¹⁹⁹

Mahin was een van de vrouwen die heel direct door haar partner met uitzetting werd bedreigd. Toen ze haar partner in Iran ontmoette, spiegelde hij haar een leven in Nederland vol mogelijkheden voor:

Hij zei: in Iran ga je naar school, je moet werken, je moet dit doen, je moet dat doen. Het leven daar [in Nederland] is beter dan in Iran, je kan alles doen.

Eenmaal in Nederland bleek de realiteit anders. Vanaf haar aankomst in Nederland voelde Mahin zich door haar partner beperkt in haar bewegings- en keuzevrijheid. Voortdurend kleineerde hij haar en dreigde hij dat ze terug zou moeten naar Iran als ze bij hem weg zou gaan:

Maar eigenlijk woonde ik in een gevangenis. Ik had geen vrijheid. (...) Hij zei: je durft niet te scheiden, jij bent onhandig, jij bent niets, jij moet maar onder de brug slapen, je kan niets doen in Nederland, jij

moet terug gaan naar Iran. Dus jij durft niet te scheiden. En het was echt - ik durfde niet.

Ook Jamila kreeg dit soort dreigementen te horen. Zij werd door haar man gedwongen haar verblijfsvergunning thuis achter te laten als ze het huis uit ging. Omdat ze de verblijfskaart niet bij zich had, voelde het alsof ze geen rechten had:

Ik heb me nog nooit op m'n gemak gevoeld in Nederland. Sinds ik hier ben, verkeer ik in een benauwde situatie. Ik kon niets vragen, niks weigeren, ik kon niets overleggen, ik kon niets zeggen, want ik werd altijd bedreigd: pak je spullen en ga weg! Dat is het eerste wat ik te horen krijg als ik maar wat zeg: pak je spullen en ga weg! En als ik naar buiten ging, moest ik mijn pasje, mijn verblijfsvergunning, op tafel leggen, want die is van hem, zegt hij: leg dat ding hier op tafel, dat is van mij.

Ook geïnterviewde organisaties noemen dreigementen met het verblijfsrecht als probleem:

Je hoort ook verhalen van mannen die dan zeggen: ik kan met jou doen wat ik wil. Zonder mij ben je illegaal (maatschappelijke organisatie 6).

5.4 Conclusie

De afhankelijkheid van de huwelijksmigrant aan de referent is in het migratiebeleid geïncorporeerd. Allereerst is een verblijfsrecht op basis van gezinshereniging vaak de enige mogelijkheid om samen in Nederland te wonen, ook als het paar of de huwelijksmigrant liever anders had gewild, bijvoorbeeld een vergunning op grond van arbeid. De voorwaarden verbonden aan het afhankelijk verblijfsrecht, in het bijzonder de inkomenseis en inburgeringsvoorwaarden, leiden ertoe dat de referent de rol van poortwachter gaat vervullen, waarbij veel macht en verantwoordelijkheid bij hem of haar komt te liggen. De respondenten spreken expliciet over deze macht en noemen het afhankelijk verblijfsrecht uitdrukkelijk als oorzaak ervan. Het leidt ertoe dat de toegang van de huwelijksmigrant tot informatie, tot inburgering en de arbeidsmarkt wordt beperkt.

De verschillende maatschappelijke genderrollen verklaren waarom vooral mannelijke referenten hun poortwachtersrol omzetten in macht en controle, terwijl vrouwelijke referenten eerder geneigd zijn hun positie te omschrijven in termen van verantwoordelijkheid, 'last' en 'druk'. Toch laten verhalen van mannelijke huwelijksmigranten zien dat ook vrouwelijke referenten hun macht gebruiken om het gedrag van hun partner te controleren. Tevens hebben we gezien dat deze macht en controle zich voordoet in relaties met referenten met en zonder migratieachtergrond.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de verblijfsrechtelijke afhankelijkheid het welbevinden en zelfvertrouwen van huwelijksmigranten in negatieve zin beïnvloedt. Hun persoonlijke autonomie wordt erdoor aangetast, dat ervaren ook hoogopgeleide huwelijksmigranten (Côté, Kérisit en Côté 2001). In het volgende hoofdstuk zien we wat er gebeurt als er relatieproblemen ontstaan.

Hoofdstuk 6 Als er relatieproblemen ontstaan: uitzitten

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de periode waarin er relatieproblemen ontstaan, maar de relatie nog niet formeel is verbroken. We gaan allereerst kort in op de rol die het afhankelijk verblijfsrecht speelt in ontstane relatieproblemen. In de daarop volgende paragraaf laten we zien dat soms ondanks ernstige relatieproblemen besloten wordt bij elkaar te blijven, om verlies van het verblijfsrecht te voorkomen, soms op advies van advocaten of maatschappelijke organisaties. Dat geldt zelfs in situaties van huiselijk geweld, waarmee dit hoofdstuk wordt besloten.

6.2 Het verslechteren van de relatie

Zoals we al zagen in het vorige hoofdstuk, begonnen bij sommige paren de problemen onmiddellijk na aankomst in Nederland. Bij anderen was het een langzaam proces van jaren, zodat er niet altijd een duidelijk omslagpunt aan te wijzen was. We schetsen drie situaties van huwelijksmigranten en hun relatieproblemen. In deze drie situaties speelde het afhankelijk verblijfsrecht op verschillende wijze een rol in de ontstane problemen.

De Braziliaanse Eliza ontmoette haar Nederlandse partner toen ze in Spanje studeerde en hij daar op vakantie was. Na twee jaar een lange afstandsrelatie te hebben gehad, trouwden ze en kwam Eliza naar Nederland. Ze werd teleurgesteld in de verwachtingen die ze had van het leven in Nederland. Haar voormalige partner had voor haar komst naar Nederland een uitkering wegens ziekte gehad. Hij was weer begonnen met werken om aan de inkomenseis voor haar verblijfsvergunning te kunnen voldoen. Ze vertelde dat hij haar dat kwalijk nam. Hij had liever niet willen werken en van zijn uitkering willen leven. Zelf wilde ze graag gaan werken, maar het was moeilijk een baan te vinden waarmee ze genoeg zou verdienen om hen beide te kunnen onderhouden. Ze voelde druk vanuit haar voormalige partner om aan zijn verwachtingen te voldoen:

[Hij zei] Ik doe dit voor jou, ik werk in deze baan, die ik niet leuk vind zodat jij hier kunt blijven. Ik doe al deze moeite voor jou en ik verwacht daar iets voor terug.

Na twee jaar ging de relatie verder achteruit. Rond die tijd had Eliza een baan gevonden bij een universiteit. Haar voormalige partner was langdurig ziek, had mentale problemen en verslavingsproblemen. Ze vertelde dat hij de verantwoordelijkheden die de relatie met zich mee bracht niet aan kon en dat de situatie onhoudbaar werd. Een jaar lang probeerden ze aan de relatie te werken, onder andere door naar relatietherapie te gaan, maar dat bood geen oplossing. In de laatste maanden van hun relatie begon haar voormalige partner haar te dwingen het huis te verlaten.

Bij Daniel, uit Venezuela, ontstonden de problemen in zijn relatie met zijn Nederlandse partner na ongeveer een jaar na zijn komst naar Nederland. Hij vertelde dat hij aanvankelijk voornamelijk de keuzes van zijn Nederlandse partner volgde, hoewel hij andere ideeën had over hoe hij zijn leven met haar wilde inrichten. Pas na verloop van tijd voelde hij zich zekerder en durfde hij die ideeën naar zijn partner te uiten. Dat leidde echter tot spanningen in de relatie. Na een meningsverschil met zijn schoonmoeder liepen die spanningen verder op. Voor hem voelde de tijd daarna alsof hij in de ogen van zijn ex-vriendin niets goed kon doen. Hij wist niet wat er precies mis ging en erover praten met zijn vriendin lukte niet. De laatste maanden van zijn relatie begon hij zich

zorgen te maken over de gevolgen van de relatieproblemen voor zijn verblijfsvergunning en de mogelijkheden om in Nederland te blijven wonen.

Dus ik voelde me echt slecht. In de val. Dat maakte dat de relatie verslechterde. Iedere keer als ik probeerde hierover met haar te praten, negeerde ze het of werd ze kwaad. Ze probeerde niet om er iets aan te doen. Weet je, we zijn samen, ik heb mijn land verlaten voor jou, uit liefde, waarom kunnen we het niet opbouwen? Maar ja, dat hielp niet.²⁰⁰

Bij de Amerikaanse Charlotte ontstonden de problemen in haar relatie onder meer doordat ze voor haar gevoel te snel met haar partner ging samenwonen. Ze was na een lange afstandsrelatie van twee jaar naar Nederland gekomen. Een van de vereisten voor een verblijfsvergunning voor verblijf bij partner is dat de partners samenwonen (zie par. 3.3.5). Hoewel Charlotte graag haar relatie in Nederland wilde voortzetten, had ze moeite met de stap van een lange afstandsrelatie naar het delen van een huis. Ze voelde alsof ze opeens in zijn territorium leefde en vond dit beknellend. Om iets meer afstand te krijgen, verbleef ze gedurende de vakantie van een vriendin tijdelijk in diens woning. Haar Nederlandse vriend had hier moeite mee, waardoor er spanningen in de relatie ontstonden.

Wat deze drie korte schetsen van relatieproblemen bij Eliza, Daniel en Charlotte laten zien, is dat het afhankelijk verblijfsrecht op diverse manieren betekenis wordt toegekend in het ontstaan van die problemen: de Nederlandse partner die vanwege de inkomenseis werkt in een baan die hem niet bevalt, het samenwoonvereiste en de zorgen over de mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties van spanningen in de relatie. In de volgende paragraaf komt de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht op een andere manier naar voren: het besluit om ondanks soms ernstige relatieproblemen althans voorlopig toch maar bij elkaar te blijven.

6.3 Toch maar bij elkaar blijven

In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat een aanzienlijk deel van de huwelijksmigranten na vijf jaar is teruggekeerd naar hun land van herkomst. Voor de meeste van de door ons geïnterviewde buitenlandse partners gold dat ze in Nederland wilden blijven. Ze hadden alles opgegeven in het land van herkomst, hun leven in Nederland opgebouwd en wilden niet meer terug. Maar de relatie verbreken zou leiden tot het verlies van hun verblijfsvergunning. Een aantal geïnterviewde huwelijksmigranten bleven daarom langer, soms veel langer, bij hun voormalige partner dan ze eigenlijk hadden gewild.

Dat gold voor Mahin uit Iran. In het vorige hoofdstuk kwam al aan bod dat ze vanaf het begin van haar komst naar Nederland in een moeilijke situatie verkeerde met isolement, psychologisch geweld en gebrek aan steun van haar partner. Nadat ze uiteindelijk, ondanks hem, de Nederlandse taal had geleerd, zocht ze ondersteuning bij een lokale hulporganisatie. Via hen kwam ze bij het Juridisch Loket terecht, dat haar doorverwees naar een advocaat. Toen ze zei dat ze wilde scheiden, informeerde deze advocaat haar dat in dat geval haar verblijfsvergunning zou worden ingetrokken. Daarom besloot ze de scheiding niet door te zetten, met een depressie tot gevolg. Twee jaar later meldde ze zich opnieuw bij het Juridisch Loket. Ze had inmiddels een huis en een baan gevonden en nu zette ze de scheiding door, ondanks de bedreigingen van haar partner:

Hij bedreigde mij altijd met deze wet. (...) Hij zei dan: ga maar terug naar Iran. We gaan naar Iraanse ambassade en volgens de Iraanse wet scheiden. In het eerste jaar wilde ik ook wel terug gaan naar Iran, maar na twee of drie jaar dacht ik: eigenlijk heb ik alles in Iran verloren. Dus zou ik in Iran ook vanaf

nul moeten beginnen. Daarom wilde ik hier blijven. Dus ja, in de eerste jaren bedreigde hij me met deze afhankelijkheid.

Ook advocaten vertelden dat hun cliënten soms besloten een gewenste echtscheiding niet door te zetten nadat ze over de mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties hadden gehoord. Een advocaat vertelde:

Bij mij komen ze als ze willen scheiden, de vrouwen. Dan vraagt de vrouw: mijn man zegt dat ze mij het land uit zullen sturen, wat zijn mijn mogelijkheden? Dan kijk ik wat er kan, maar dan blijven ze vaak toch bij de man. Ik heb mijn dossiers bekeken, ik heb er zeven met een afhankelijk verblijfsrecht, een man en zes vrouwen. In al deze gevallen loopt de relatie niet, maar zijn de vrouwen bang om te scheiden. Die ene man had alles voor elkaar en ging weg bij zijn partner (advocaat 6).

Soms raden maatschappelijke organisaties hun cliënten aan de periode tot vijf jaar vol te maken om verlies van het verblijfsrecht te voorkomen. Hierbij wordt vaak de term 'uitzitten' gebruikt. Een maatschappelijke organisatie vertelde over hun contact met een jonge Marokkaanse vrouw die was uitgehuwelijkt aan een veel oudere man. Ze woonde sinds een jaar met hem in Nederland. Hij mishandelde haar niet en was goed voor haar, maar ze walgde eenvoudig van hem. Ze kreeg te horen:

Je moet het vijf jaar volhouden, meid, we kunnen niets voor je doen. Maar dan zit ze nog vijf jaar aan hem vast. Ongelooflijk (maatschappelijke organisatie 12).

Wij adviseren en waarschuwen de huwelijksmigrant over het verliezen van de verblijfsvergunning bij scheiding. Het advies is dus vijf jaar uitzitten en onafhankelijke verblijfsvergunning of zelfstandig asiel aanvragen (maatschappelijke organisatie 10).

In enkele gevallen besloten paren in gezamenlijk overleg om de relatie formeel in stand te houden totdat de termijn was behaald om een zelfstandige verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit aan te vragen, soms op eigen initiatief, soms op advies van derden. De Nederlandse partner Leonard deed dit uit loyaliteit naar zijn toenmalige vriend, een Australische man. Hij vond het niet eerlijk als zijn partner het land zou moeten verlaten vanwege het stuklopen van hun relatie:

Als je zolang een relatie hebt en iemand helemaal vanuit het buitenland naar Nederland voor je is verhuisd, dan ga je heel erg wikken en wegen. Dus ik heb wel iets van zes of zeven maanden gewacht voordat ik het durfde uit te maken, totdat ik echt zeker was. (...) Ja, omdat hij best een drastische beslissing had genomen om van de andere kant van de wereld naar hier te komen. Het zou niet eerlijk zijn als hij hier dan net zijn leven aan het opbouwen is - vond ik - en mocht het op een of andere manier uitgaan, dat hij hier dan weer weg moet.

Toch begon het na een tijd wel te wringen en drong Leonard er bij zijn ex-partner op aan dat hij zijn verblijfsstatus op een andere manier zou regelen:

Op een gegeven moment is die rek er gewoon een beetje uit. Dat heb ik wel ook tegen hem gezegd: hé, ik ben nog steeds jouw visum sponsor, dus misschien moet jij nu wel echt je eigen visum gaan fixen. En dat heeft hij net gedaan, twee maanden geleden.

Voor de Nederlandse Laura, die gescheiden is van een Marokkaanse man, gold behalve het gevoel van rechtvaardigheid ook het belang van hun dochter:

Ik zat er ook wel mee dat wij in Nederland, wij westerlingen, een geprivilegieerde positie hebben. Hij kan er ook niets aan doen dat hij daar is geboren, maar straks sluiten de deuren voor hem omdat ik van hem ga scheiden. Dus kan hij niet, wanneer hij dat wil, zijn dochter zien. En andersom, dacht ik voor mijn dochter - aan haar wil ik laten zien dat ik er alles aan heb gedaan dat haar vader haar zo vaak kon zien als hij wilde.

Carlos, uit Chili, vroeg zelf zijn Nederlandse partner om het verbreken van de relatie uit te stellen. Ze hadden samen jarenlang in Chili gewoond en daar twee kinderen gekregen. Ze gingen naar Nederland omdat zijn partner zich in Chili geïsoleerd voelde en haar familie miste. Eenmaal in Nederland was het Carlos die zich geïsoleerd voelde. De familie van zijn partner was voor hem niet het warme nest waarop hij had gehoopt. Hij werkte in een baan van beperkte omvang beneden zijn niveau en had het grootste aandeel in de zorg voor de kinderen, terwijl zijn partner een goede baan had. Hij moest hard leren om aan zijn inburgeringsplicht te voldoen en terwijl hij daarmee bezig was, vertelde zijn partner hem dat zij wilde scheiden, enkele maanden voordat hij zijn examen zou hebben:

Ze vertelde dat ze de relatie niet kon voortzetten. Dus wilde ze scheiden. Ik zou het examen hebben in oktober en tijdens de zomer daarvoor vertelde ze me dat ze wilde scheiden. Dus ik vroeg haar om er nog eens over na te denken, totdat ik uit deze stressvolle situatie zou zijn, het inburgeringsexamen. Want anders, als ik dat examen niet kon doen, relatie of niet, dan zou ik geen kans hebben op een verblijfsvergunning.²⁰¹

Carlos' grootste zorg was dat hij bij zijn kinderen in Nederland zou kunnen blijven. Hoe het met hem verder ging, komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

Soms worden paren geadviseerd om het verbreken van de relatie uit te stellen met het oog op het behoud van het verblijfsrecht. Sommige van de geïnterviewde advocaten geven dit advies en enkele van hen nemen zelfs een bemiddelende rol op zich, om de referent van het belang hiervan te overtuigen. Volgens hen lukt dat ook regelmatig. Een advocaat licht toe:

Als je een relatie hebt, moet je die ook in goed overleg afronden (...). Wij staan niet mensen bij in doe-maar-alsof-situaties, maar ik zeg wel: wacht nog even vier maanden (advocaat 4).

In de beschreven gevallen vonden zowel de advocaten als de partners in Nederland het onrechtvaardig dat de buitenlandse partners het land zou moeten verlaten hoewel ze er al een leven hebben opgebouwd. Dit wijst op het bestaan van een andere sociale norm dan de juridische norm, volgens welke de partner in Nederland een informatieplicht heeft naar de IND om over een relatiebreuk te informeren (zie par. 3.3.3). De geïnterviewde advocaten tilden niet te zwaar aan deze informatieplicht. Volgens hen ontstonden bijna nooit problemen voor de referent als deze de relatiebreuk niet meteen had gemeld. Toch is het moment van melding van de relatiebreuk aan de IND een belangrijk thema dat uitgebreider aan bod komt in hoofdstuk 8.

6.4 Huiselijk geweld

Zoals beschreven in eerdere hoofdstukken wordt het afhankelijk verblijfsrecht in het maatschappelijk en politieke debat en in de internationale literatuur in de eerste plaats geassocieerd met huiselijk geweld. En ook al hebben we nu gezien dat het afhankelijk verblijfsrecht in veel meer situaties van betekenis is, toch noemden ook veel van de geïnterviewde maatschappelijke organisaties en advocaten huiselijk geweld als eerste en belangrijkste probleem van het afhankelijk verblijfsrecht. Zij komen in

aanraking met huwelijksmigranten, vooral maar niet uitsluitend vrouwen, die te maken hadden met alle vormen van geweld: lichamelijk geweld, psychologisch geweld, seksueel geweld en economisch geweld en in verschillende mate van ernst: onthouden van geld, controlerend gedrag, dwang en dreiging, vernedering, mishandeling, verkrachting en gedwongen achterlating. Vaak gaat het om een combinatie van verschillende vormen van geweld tegelijk. Zeven van de door ons geïnterviewde huwelijksmigranten, allen vrouwen, hadden te maken met een of meerdere ernstige vormen van geweld.

Laleh uit Iran had te maken met psychologisch, economisch en seksueel geweld. In Iran had ze een universitaire studie afgerond en had ze een goede baan. In Nederland mocht ze van haar man niet werken, geen contacten hebben met andere mensen en kreeg ze alleen geld voor boodschappen. Haar partner controleerde alles wat ze deed en met wie ze contact had. In eerste instantie mocht ze geen eigen telefoon van hem hebben. Over al deze dingen maakten ze vaak ruzie. Ze hield het toch lang met hem vol, eerst omdat ze dacht dat hij aan de nieuwe situatie van hun huwelijk moest wennen en vanwege het belang van hun dochter. Dat veranderde toen de situatie escaleerde en haar partner haar ernstig lichamelijk mishandelde.

Ook Jamila kreeg te maken met zowel lichamelijk als psychologisch geweld. Vervolgens werd zij tijdens een familiebezoek in Marokko na een ruzie door haar man gedwongen achtergelaten bij haar ouders. Daarop beëindigde hij de relatie en vertrok hij naar Nederland met haar identiteitsbewijs. Hij zei haar dat ze Nederland nooit meer binnen zou komen. Ze vertelde wat dit met haar deed:

Ik voelde me afgedankt, afgezet of in de maling genomen, na wat ik allemaal had meegemaakt. Huiselijk geweld, verbaal geweld. Hij heeft mij misbruikt. Ik mocht niks. Hij heeft mij misbruikt eigenlijk. En op een gegeven moment mij daar afzetten en: ik ben klaar met je. Hij heeft me echt in de val gelokt, door mij daar achter te laten. Ik heb geen kans gehad om voor m'n recht op te komen. Misbruikt, mishandeld en afgedankt.

Ondanks dit huiselijk geweld bleven sommige huwelijksmigranten langere tijd bij hun partner vanwege de vrees voor het verlies van het verblijfsrecht. Dit gold voor Laleh:

Met die verblijfsvergunning van vijf jaar, had ik altijd een beetje het gevoel dat hij het recht had om mij terug te sturen. Als ik geen geld heb en als hij mij uitzet dan, ja, heb ik misschien echt geen andere optie dan terug te gaan naar Iran. En, weet je, drie jaar ben je echt verplicht om bij je partner te wonen. En dan duurt nog een jaar om de Nederlandse nationaliteit te kunnen krijgen. Dus ja, vier jaar lang zit je letterlijk in een kooi, in een gevangenis met iemand.

Ook maatschappelijke organisaties signaleren dat het afhankelijk verblijfsrecht kan betekenen dat huwelijksmigranten de relatie aanhouden ondanks het huiselijk geweld dat ze ervaren:

Wij zien ook best wel vaak dat vrouwen of mannen daardoor niet zo snel de relatie uit willen stappen. Dat ze het gevoel hebben dat ze het nog even moeten aankijken of moeten slikken (maatschappelijke organisatie 2).

Als iemand de vraag stelt: hoe lang moet ik blijven bij mijn man, of wanneer mag ik mijn Nederlands paspoort ophalen of wanneer heb ik recht op een verblijfsrecht, dan moeten alle alarmbellen gaan rinkelen. En dan zeggen de vrouwen, als ze het antwoord krijgen: *I am gonna cope*, ik ga kijken of ik het kan volhouden. Ondanks de psychologische of andere mishandeling die ze meemaken (maatschappelijke organisatie 4).

Uitzitten is dus ook in situaties van huiselijk geweld het devies. Toch hadden de meeste huwelijksmigranten die wij spraken op zeker moment alsnog hun relatie verbroken. Wat dat betekende voor hun verblijfsrecht komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is gebleken dat het moment van verbreken van de relatie in grote mate wordt bepaald door de kans dat de verblijfsvergunning wordt verloren. Om die reden stellen niet alleen sommige huwelijksmigranten, maar ook de referenten of de paren in gezamenlijk overleg en eventueel op advies van hun advocaat of anderen de formele beëindiging van de relatie nog een tijd uit. Het houdt mensen vast in relaties waarin ze diep ongelukkig zijn, waarin conflicten hoog oplopen en ze depressief worden. Ook slachtoffers van huiselijk geweld stellen het verbreken van de relatie uit, soms jarenlang, ook terwijl ze contact hebben met huisarts, advocaat en hulpverleningsorganisaties over hun situatie. Uitzitten is de veel gebruikte term hiervoor.

Toch moeten deze bevindingen op basis van eerder kwantitatief onderzoek worden gerelativeerd. In onderzoek van het WODC dat de vraag beantwoordde in welke mate dit ‘uitzitten’ van de verblijfstermijn voorkomt, door na te gaan of er na afloop van de termijn een ongebruikelijke piek ontstond in het aantal echtscheidingen, werd geconcludeerd dat dit nauwelijks het geval was, in hoogstens een paar procent van de gevallen (Kulu-Glasgow et al 2016).

Immers, als de situatie onhoudbaar wordt, is uitzitten geen optie meer en komt het tot een definitieve breuk. Het volgende hoofdstuk behandelt de consequenties van die breuk voor het verblijfsrecht.

Hoofdstuk 7 En nu is het uit! Verbljfsrecht na verbreking van de relatie

7.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken hebben we gezien dat het afhankelijk verbljfsrecht tot spanningen in de relatie kan leiden en invloed heeft op de stappen die worden gezet om de relatie te beëindigen. In dit hoofdstuk gaat het om wat er gebeurt nadat de relatie daadwerkelijk beëindigd is, door de huwelijksmigrant zelf, of door diens partner. In twaalf van de interviews met huwelijksmigranten en referenten was dat gebeurd.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke verbljfsrechtelijke opties voor huwelijksmigranten openstaan als zij de vergunning voor verblijf bij partner dreigen te verliezen. In hoofdstuk 4 bleek al dat de vergunning voor voortgezet verblijf in praktijk zeker niet de belangrijkste verbljfsstatus is. Dat wordt bevestigd door onze interviews: slechts één van onze respondenten vroeg de verbljfsvergunning op basis van huiselijk geweld aan, ook al hadden zeven, uitsluitend vrouwelijke, huwelijksmigranten te maken met ernstig huiselijk geweld.

De meeste geïnterviewden slaagden erin op andere manieren hun verblijf in Nederland zeker te stellen: door naturalisatie tot Nederlander, een vergunning voor onbepaalde tijd, de Chavez-vergunning voor verblijf bij kind, verblijf bij een nieuwe partner, of een vergunning voor arbeid. Als het niet is gelukt een van deze verbljfsvergunningen te verwerven, zoals bij een van onze respondenten, is verblijf als ongedocumenteerde soms het resultaat. Niet alle opties staan in gelijke mate voor iedereen open; sociaaleconomische achtergrond en nationaliteit zijn hierbij bepalende factoren. Deze ongelijkheid, het gevolg van het beleid en van percepties in de uitvoeringspraktijk, wordt besproken in de laatste paragraaf.

7.2 Wat nu? Verschillende verbljfsrechtelijke opties

In deze paragraaf bespreken we de verbljfsrechtelijke opties na verbreking relatie. We bespreken hoe de respondenten tot deze opties kwamen. Zoals zal blijken, zijn niet alle verbljfsrechtelijke opties even kansrijk. Advocaten en maatschappelijke organisaties zagen de Chavez-vergunning en verblijf bij een nieuwe partner als de meest kansrijke opties. Dat heeft te maken met het gebrek aan andere mogelijkheden, met name wat betreft de vergunning voor arbeid, zelfs wanneer de huwelijksmigrant al een baan had voordat de relatie werd beëindigd.

7.2.1 Nederlanderschap en vergunning onbepaalde tijd

Wanneer de referent de Nederlandse nationaliteit heeft, kunnen buitenlandse partners al na drie jaar in plaats van de gebruikelijke vijf jaar de Nederlandse nationaliteit aanvragen. Voorwaarde is wel dat de relatie nog in stand is en dat aan de inburgeringsplicht is voldaan (par. 3.3.1). Vijf huwelijksmigranten in dit onderzoek hebben of hadden een Nederlandse partner en zijn genaturaliseerd tot Nederlander. Drie anderen waren van plan te naturaliseren zodra ze aan de voorwaarden zouden voldoen. Sterke banden met Nederland en met gezinsleden in Nederland waren hiervoor de reden.

Voor Carlos was de keuze voor het Nederlanderschap het resultaat van een zorgvuldige afweging hoe hij het beste zeker kon stellen dat hij bij zijn kinderen in Nederland zou kunnen blijven. Hij had een baan en was begonnen aan een universitaire masteropleiding. Op internet onderzocht hij

de verschillende verblijfsrechtelijke mogelijkheden. Voor een vergunning voor arbeid was zijn inkomen onvoldoende. Hij overwoog de zogenaamde Chavez-vergunning en een verblijfsvergunning voor studie. Beide verblijfsvergunningen hadden als nadeel dat ze voor bepaalde tijd waren en hem niet voor langere tijd zekerheid konden bieden. De Nederlandse nationaliteit bood die zekerheid wel. Zijn toenmalige partner is Nederlandse en dus vroeg hij na drie jaar huwelijk de Nederlandse nationaliteit aan.

Ook de Egyptische partner van de Nederlandse Jinte deed dat. Voor Jinte en haar toenmalige partner was de aanvraag van gezinshereniging een moeizaam en langdurig proces geweest, dat veel stress had veroorzaakt. Nadat haar toenmalige partner eindelijk een verblijfsvergunning voor verblijf bij partner had gekregen, begon hij aan de inburgering. Na vier jaar had hij de inburgeringsexamens succesvol afgerond en vroeg hij het Nederlanderschap aan. Jinte nam hierbij het voortouw, omdat zij af wilde van de verblijfsrechtelijke onzekerheid. Na verkrijging van het Nederlanderschap ging haar partner terug naar zijn herkomstland, om bij zijn familie te zijn en omdat hij zich in Nederland niet thuis voelde:

Ik denk dat die keuzes voornamelijk vanuit mij zijn geweest. Uiteindelijk heeft het hem wel wat opgeleverd, maar niet zoveel. Want uiteindelijk heeft hij ervoor gekozen om terug te gaan. Dat Nederlandse paspoort, daar doet hij nu helemaal niets mee. Er zijn wel eens mensen die me niet zo goed kennen en die dachten dat hij dat alleen maar heeft gedaan voor het paspoort. Dat is dus echt onzin, want hij maakt er helemaal geen gebruik van. Al die stappen, de keuze die ik toen maakte (...) Er waren best wat mensen in mijn omgeving die daar twijfels over hadden. Die hadden allemaal vooroordelen: hij is illegaal, dus hij zal wel misbruik van haar gaan maken. Dat vond ik altijd best wel pijnlijk. Ik heb hem altijd heel erg moeten verdedigen daarin.

Voor sommige respondenten ligt het Nederlanderschap om financiële redenen buiten bereik. De Marokkaans-Nederlandse Yousef en zijn huidige Marokkaanse partner hadden het Nederlanderschap voor haar voorsnog niet aangevraagd vanwege de daaraan verbonden kosten (€ 945). Zij kozen in plaats daarvan voor een vergunning voor onbepaalde tijd (€ 207), om daarna te sparen voor het Nederlanderschap.

7.2.2 Verblijf bij gezinslid: kind of een nieuwe partner

Verblijf bij kind: de Chavez-vergunning

Zoals gezegd is volgens advocaten en maatschappelijke organisaties het aanvragen van de Chavez-verblijfsvergunning voor verblijf bij minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit een van de belangrijkste opties (zie par 3.2.4). Dit werd bevestigd door de cijfers gepresenteerd in hoofdstuk 4. Van onze respondenten was er echter maar één, de Filipijnse Kyla, die deze verblijfsvergunning verkreeg.

Kyla en haar Nederlandse partner hadden elkaar in het buitenland ontmoet en hadden geruime tijd een langeafstandsrelatie toen Kyla zwanger bleek te zijn. Om die reden kwam ze, voor haar partner niet geheel verwacht, op een toeristenvizum naar Nederland. Na de geboorte van hun kind regelde haar partner haar verblijfsvergunning. Toen de relatie binnen vijf jaar door hem verbroken werd, dacht Kyla erover terug te gaan naar haar herkomstland. Maar tijdens de familierechtelijke procedures over gezag over en omgang met het kind bleek dat haar ex-partner het gezag over hun kind met haar deelde. Volgens Kyla was dat gebeurd zonder haar medeweten, want ze waren nooit getrouwd geweest en zij had nooit stappen hiertoe ondernomen. Hij zou dat buiten haar om hebben geregeld door in te loggen

met haar DigiD-gegevens. Dat ze het gezag samen deelden, betekende dat ze niet zonder toestemming van haar ex-partner met haar dochter naar de Filipijnen kon gaan.²⁰² Daarop overwoog ze dat Nederland haar dochter mogelijk ook goede kansen kon bieden en vroeg ze een Chavez-vergunning aan, tot grote verrassing van haar partner, die had verwacht dat ze het land zou moeten verlaten.

Geïnterviewde advocaten en organisaties wezen op een aantal nadelen verbonden aan deze verblijfsvergunning. Een van die problemen is de bewijslast van de zorgrelatie tussen ouder en kind, die volgens een van de advocaten met name vaders voor problemen stelt. Zo zou de IND aannemen dat met name pasgeboren kinderen niet afhankelijk zijn van de vader.²⁰³

Ten tijde van het veldwerk voor dit onderzoek zag de IND de Chavez-vergunning als een tijdelijk verblijfsrecht dat niet langer wordt verleend wanneer het kind meerderjarig wordt. De status kon niet leiden tot een permanent verblijfsrecht of Nederlanderschap en dat zagen advocaten als een groot probleem. Inmiddels heeft Europese jurisprudentie uitgemaakt dat de Chavez-vergunning kan leiden tot een permanent verblijfsrecht. Wel is de toegang daartoe beperkt door een inkomenseis en inburgeringseis (zie par 3.3.4).

Als de kinderen niet de Nederlandse nationaliteit hebben, is een Chavez-vergunning niet mogelijk en is de verblijfspositie van de buitenlandse ouder onzekerder. Dan is er een mogelijkheid op basis van het recht op gezinsleven tussen ouder en kind (8 EVRM). Volgens een advocaat is de uitvoeringspraktijk restrictiever als het hele gezin derdelander is en worden er verschillen gemaakt tussen derdelanders onderling, op grond van nationaliteit:

Laatst hadden we een Canadees echtpaar, het ging om een echtgenoot van een kennismigrant. Die zijn in scheiding en hebben kinderen. Dat hadden ze zelf bij de IND gemeld en toen kregen ze meteen een brief van de IND met een voornemen tot intrekking. Uiteindelijk is er een positief besluit gekomen op grond van 8 EVRM. (...) Maar ook hebben we een situatie gehad van twee Indiase ouders die gingen scheiden met gedeeld gezag over de kinderen. De vader moest het land uit. Volgens de IND kon het hele gezin terug naar India. Dit is in strijd met de werkinstructie over 8 EVRM. Maar dit zegt de IND heel vaak als alle gezinsleden derdelanders zijn (advocaat 4).

Verblijf bij nieuwe partner

Twee huwelijksmigranten verkregen een nieuw verblijfsrecht op grond van een nieuwe relatie.

Daniel uit Venezuela vroeg na het verbreken van de relatie met zijn Nederlandse partner een verblijfsvergunning aan voor verblijf bij zijn nieuwe Nederlandse partner. Liever had hij een vergunning aangevraagd op basis van arbeid, maar hiervoor kwam hij niet in aanmerking, omdat zijn inkomen niet hoog genoeg was en zijn werkgever door de IND niet als erkend referent werd gezien. Na een conflict had zijn partner hem de deur uitgezet. Daarop vroeg hij haar om hem nog wat tijd te gunnen om zijn verblijfsstatus te regelen. Hij had zijn inburgeringsexamen gehaald en stond op het punt een naturalisatieaanvraag in te dienen. Hij begon te solliciteren naar een andere baan die aan de voorwaarden voor een vergunning als kennismigrant voldeed. Maar toen ontving hij een brief van de IND waarin stond dat zijn verblijfsvergunning was ingetrokken. Met behulp van een advocaat ging Daniel in beroep tegen dit besluit. In die periode van enkele maanden ontmoette hij een nieuwe partner. Geen van beiden wilden ze op basis van hun nog prille relatie een verblijfsvergunning aanvragen:

Ik zei tegen mijn vriendin: ik wil niet dat jij mijn referent wordt. Ik wil niet weer in die shit-situatie terecht komen. Want ik heb er een soort trauma aan over gehouden. Ik wilde dat niet nog een keer meemaken. En zij wilde het ook niet. Dus probeerde ik wat ik maar kon om een vergunning voor arbeid te krijgen.

Hij zocht samen met zijn advocaat tevergeefs naar alternatieve mogelijkheden voor een verblijfsvergunning op grond van arbeid (zie hierna paragraaf 7.3.3). Maar het werd toch een verblijfsvergunning voor partner met zijn nieuwe vriendin, omdat er geen andere mogelijkheid was. Ze moesten ook gaan samenwonen terwijl ze elkaar nog maar enkele maanden kenden. Ze bespraken deze keuze samen:

Ik zei: je zult veel macht over me hebben. Je zult de macht hebben om me het land uit te schoppen. Het is een kwestie van vertrouwen. Vanuit mij, maar ook vanuit jou. Want ik geef je feitelijk mijn leven in handen. En zij zei: in tegenstelling tot je ex-vriendin heb ik een hart.

Ook advocaten en organisaties wezen op de nadelen van deze optie, die betekent dat de huwelijksmigrant zijn of haar afhankelijkheid overdraagt van de ene op de andere partner, vaak in een vroeg stadium van een nieuwe relatie. De referent ervaart de eerder beschreven druk en verantwoordelijkheid het voortgezet verblijf van de huwelijksmigrant in handen te hebben:

Maar het is ongezond om zo vroeg in een nieuwe relatie al zoveel verantwoordelijkheid op je te krijgen. Ook heel zelfstandige mensen hebben dan geen opties meer (advocaat 4).

Want het hebben van een baan brengt huwelijksmigranten in het algemeen niet verder, zo blijkt in de volgende paragraaf.

7.2.3 Vergunning voor arbeid

Voor sommige huwelijksmigranten, afhankelijk van nationaliteit en inkomen, kan het hebben of vinden van een baan een kans geven op een verblijfsvergunning. In beginsel kunnen huwelijksmigranten van wie binnen vijf jaar de relatie verbroken wordt geen verblijf op grond van arbeid aanvragen, ook al hebben ze op dat moment werk, vanwege het beleid van 'prioriteitsgenietend aanbod'.²⁰⁴ Alleen voor bepaalde nationaliteiten, zoals Turken en Amerikanen, is dit op basis van Europese en internationale regelgeving anders. Ook hebben hoogopgeleide migranten met een salaris boven een bepaalde norm die werkzaam zijn bij een door de IND erkende werkgever de mogelijkheid een beroep te doen op de kennismigrantenregeling.

Hiervoor bespraken we al dat het Daniel niet lukte een vergunning op grond van arbeid te krijgen. Daniel had een goede baan in een sector waar veel werkgevers hem graag zouden aannemen. Gedurende zijn zoektocht naar een baan waarmee hij een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling zou kunnen krijgen, ontving hij vele aanbiedingen van organisaties die hem graag in dienst wilden nemen. Maar geen van de bedrijven waarmee hij in contact was, kon hem het salaris bieden van €4.540 of meer dat nodig was voor een beroep op de kennismigrantenregeling en daarbij werden zij niet gezien als erkend referent.

Twee vrouwelijke huwelijksmigranten slaagden er wel in een vergunning op grond van arbeid te verwerven. De Amerikaanse Charlotte kreeg snel al na het verbreken van haar relatie een verblijfsvergunning op grond van arbeid dankzij haar werkgever, een ziekenhuis. Eliza uit Brazilië, die een verblijfsvergunning kreeg op grond van haar baan bij een Nederlandse universiteit waar ze destijds werkte op een tijdelijk contract. De hulp van haar werkgever was daarin cruciaal. Nadat Eliza, op aandringen van haar voormalige partner, het huis had verlaten nam ze contact op met personeelszaken:

Een vriend van mij suggereerde dat ik contact opnam met de internationale servicedesk van de

universiteit en hen zou vragen te helpen met het aanvragen van een andere verblijfsvergunning. Het is tijdelijk, voor de duur van je contract. (...) Het lukte me de vergunning te krijgen, het kostte iets van 90 euro en de universiteit betaalde dat voor me. Ze deden alles voor me, ik moest alleen wat formulieren invullen. Dat was geweldig, want als ik alles zelf had moeten doen was het me, denk ik, niet gelukt.

7.2.4 Humanitair niet-tijdelijk: huiselijk geweld

Wanneer er sprake is van huiselijk geweld dat aanleiding was tot verbreking van de relatie, kan er een zelfstandige verblijfsvergunning ‘humanitair niet-tijdelijk’ worden aangevraagd, ook wanneer de relatie binnen vijf jaar wordt verbroken. Om deze te kunnen aanvragen moet de buitenlandse partner aan de voorwaarden voldoen zoals uiteen gezet in par. 3.3.3.

Jamila was de enige respondent in ons onderzoek die een beroep had gedaan op deze verblijfsgrond. Jamila kwam in 2017 vanuit Marokko naar Nederland om samen te gaan wonen met haar Nederlands-Marokkaanse partner. Hiervoor beschreven we al hoe ze door haar man werd achtergelaten bij haar ouders in Marokko. Ze slaagde erin, met hulp van haar broer, op eigen houtje terug te keren naar Nederland. Haar toenmalige partner verbrak de relatie en daarop werd Jamila’s verblijfsvergunning ingetrokken. Een half jaar lang verbleef ze bij een vriendin. Twee keer deed ze aangifte bij de politie. De eerste keer werd haar gevraagd waarom ze pas aangifte kwam doen toen ze al weg was uit de situatie van huiselijk geweld. Hierop antwoordde ze dat ze volgens de Arabische gewoonte geduld had getoond en dat ze bang was het huis uit gezet te worden door haar partner. Vervolgens wilde de politie tussen haar en haar ex-partner bemiddelen. Jamila wilde dat echter niet, omdat ze dacht dat de situatie alleen maar erger zou worden als hij zou weten van de aangifte:

Ik was heel erg bang voor hem. De angst heeft mij weerhouden. Ik ben er van zeker als ik aangifte deed terwijl ik nog bij hem thuis woonde, als ik tijdens de relatie aangifte had gedaan, ben ik honderd procent zeker dat hij mij zou vermoorden. Want daar dreigde hij ook mee.

De politie verwees haar door naar een opvanghuis en ze maakten een vervolgspraak. Tijdens die vervolgspraak betichtte een andere politieagent haar ervan het verhaal verzonnen te hebben om een verblijfsvergunning te kunnen krijgen. Ondertussen wees het opvanghuis haar verzoek om opvang af omdat haar situatie niet urgent genoeg was, aangezien ze bij een vriendin verbleef. Ze werd doorgestuurd naar een andere hulporganisatie. Deze organisatie wilde met haar en haar voormalige partner in gesprek gaan en bemiddelen zodat Jamila terug naar huis zou kunnen gaan. Haar man vertelde de hulpverleners dat Jamila loog en dat ze hem, een zieke man, aan zijn lot had overgelaten. Jamila wees de bemiddelingspoging af en zocht hulp bij een organisatie van migrantenvrouwen. Samen met een advocaat heeft die organisatie Jamila begeleid bij het aanvragen van de verblijfsvergunning op grond van huiselijk geweld. In 2021 werd deze ingewilligd; vier jaar na haar terugkeer naar Nederland.

Het verhaal van Jamila laat zien dat het verkrijgen van een vergunning op grond van huiselijk geweld geen eenvoudige opgave is en een langdurig proces. Er zijn meerdere hulpverleningsorganisaties bij betrokken, het doen van aangifte was moeilijk en zonder ondersteuning van een advocaat en maatschappelijke organisatie zou het haar niet zijn gelukt. Hoofdstuk 8 gaat nader in op de uitvoeringspraktijk bij huiselijk geweld: de aangifte bij de politie, de opvang en de IND.

7.2.5 Terugkeer of verblijf als ongedocumenteerde

Wanneer de afhankelijke verblijfsvergunning binnen vijf jaar wordt ingetrokken en er geen nieuwe verblijfsvergunning wordt aangevraagd of toegekend, blijven er in beginsel twee opties over:

Nederland verlaten of ongedocumenteerd in Nederland blijven. In hoofdstuk 4 bespraken we de cijfers die erop wijzen dat terugkeer van huwelijksmigranten binnen vijf jaar regelmatig voorkomt. In onze interviews kwam het een keer voor: de partner van Jinte is, hoewel hij inmiddels Nederlander was geworden, teruggekeerd naar zijn land van herkomst, Egypte. De Braziliaanse Eliza woont en werkt inmiddels elders in Europa.

De geïnterviewde advocaten en maatschappelijke organisaties hadden vooral te maken met huwelijksmigranten die in Nederland willen blijven. Een geïnterviewde migrantenorganisatie zei echter ook vragen te krijgen van huwelijksmigranten die na het verbreken van de relatie terug wilden naar hun land van herkomst. Sommige advocaten en maatschappelijke organisaties vonden dat de nadruk teveel ligt op voortgezet verblijf in Nederland en dat terugkeer naar het herkomstland soms te weinig als optie aan de orde komt. Alles lijkt er dan op gericht om in Nederland te blijven, maar is dat werkelijk altijd het beste voor de buitenlandse partner? Een advocaat zei hierover:

Is in Nederland blijven, hoe dan ook, de enige optie? Ik herinner me het voorbeeld van een Marokkaanse vrouw die kwam met mannelijke familieleden die een partner voor haar in Nederland hadden gevonden nadat ze was gescheiden. In Marokko werkte ze en had ze een goed leven. In Nederland zat ze in een veel conservatievere omgeving. Dan is de vraag: is ze erbij gebaat in Nederland te blijven? (advocaat 4)

Een van de maatschappelijke organisaties zei de mogelijkheid van terugkeer wel degelijk met cliënten te bespreken:

Soms wordt het opvang in het land van herkomst. Dat hebben we met meerdere vrouwen gedaan. We kijken: wat is je achtergrond, waar kom je vandaan, wat was je leven in het land van herkomst. (...) Maar weggaan moet je keuze zijn, ik zal nooit dwingen tot weggaan. Maar ze moeten wel op de hoogte zijn van de keuzes die ze hebben (maatschappelijke organisatie 4).

Een andere maatschappelijke organisatie signaleerde dat sommige huwelijksmigranten wel degelijk terug willen naar het land van herkomst, maar dit niet kunnen als ze kinderen hebben. Het kwam al aan bod bij het verhaal van Kayla: wanneer de partner in Nederland mede het gezag heeft over het (Nederlandse) kind, kunnen huwelijksmigranten niet zonder diens toestemming (of vervangende rechterlijke toestemming) het land verlaten (Schrama en Vonk 2009). Voor sommige, met name vrouwelijke huwelijksmigranten, is dit onbegrijpelijk, aldus de organisatie. De organisatie wijst de vrouwelijke huwelijksmigranten erop dat, als ze met het kind vertrekken zonder toestemming van de partner in Nederland, dit als internationale kinderontvoering wordt gezien.²⁰⁵

Ongedocumenteerd verblijf in Nederland

Tot slot kan het verlies van het afhankelijk verblijfsrecht resulteren in verblijf in Nederland als ongedocumenteerde. Dit gold voor de Marokkaanse Marian. Haar situatie wijst op een ander aspect van afhankelijk verblijfsrecht dat tot nu toe niet aan bod is gekomen, maar dat door meerdere advocaten werd genoemd: als de referent niet langer aan de voorwaarden voldoet, gaat het verblijfsrecht van de huwelijksmigrant verloren. Marian verloor haar verblijfsrecht niet omdat zij haar partner verliet, ze is nog steeds bij hem. Marian ontmoette haar partner in Marokko. Ze trouwden en kregen een dochter. In 2012 kwam ze samen met haar dochter naar Nederland. Het eerste jaar in Nederland omschreef ze tijdens het interview als geweldig: ze was gelukkig en kwam niets te kort. Na een jaar veranderde dit plots. In eerste instantie wist ze niet wat er veranderd was, maar later kwam ze erachter dat haar voormalige partner een brief van de IND had gekregen waarin stond dat haar

verblijfsvergunning werd ingetrokken. Haar partner kon namelijk niet meer aan de inkomenseis voldoen, maar verzweeg dit voor haar. Hij was zijn werk kwijt geraakt nadat het bedrijf waar hij werkzaam was failliet werd verklaard. Haar verblijfsvergunning werd ingetrokken en Marian raakte ongedocumenteerd. Ze vertelde dat hij in korte tijd omsloeg en afstand tot haar creëerde. Ze had graag willen werken om samen met hem aan de inkomenseis te voldoen, maar dat liet hij niet toe. Na dit eerste jaar ontstond er een situatie van psychologisch en economisch geweld. Hij kleineerde en treiterde haar. Ook weigerde hij een baan te zoeken waarmee hij alsnog een verblijfsvergunning voor haar kon aanvragen. Volgens Marian dacht hij dat ze hem zou verlaten op het moment dat ze wel een verblijfsvergunning zou hebben. Marian zou hem inderdaad willen verlaten, maar wilde haar kinderen niet in de steek laten en bleef daarom bij haar partner:

Heel vaak heb ik hem gesmeekt, echt gesmeekt, om mijn papieren in orde te maken zodat ik mijn ouders, mijn zussen en broers zou kunnen zien, maar nee: je blijft binnen, wil je gaan, dan ga je. En dan zeg ik tegen hem: dit is mijn huis, dit zijn mijn kinderen, ik ga m'n kinderen niet in de steek laten. Hij zegt: blijf maar zitten tot de politie je komt ophalen en met boeien afvoert. In die periode kon ik niet slapen, ik was echt ongerust en bang. Iedere keer als ik sirenes hoorde, dacht ik: ze komen me halen, ik ga m'n kinderen in de steek laten.

De organisatie waarbij ze hulp had gezocht, had tevergeefs geprobeerd voor haar een vergunning aan te vragen op grond van 8 EVRM.

7.3 Rechtsongelijkheid: 'Als je Amerikaan bent, dan komt het altijd wel goed'

De geïnterviewde maatschappelijke organisaties wezen in de interviews steeds op de benadeelde en kwetsbare positie van vrouwelijke huwelijksmigranten. Niet alleen zijn de meeste huwelijksmigranten vrouwen, ook hebben zij meer dan mannelijke huwelijksmigranten te maken met huiselijk geweld. Toch zagen zij in hun praktijk dat lang niet alle huwelijksmigranten in kwetsbare posities voor voortgezet verblijf in aanmerking kwamen. Het zijn de verhalen van vrouwen zoals Marian, die nu ongedocumenteerd was geworden ondanks haar huwelijk en Jamila die pas na jaren een verblijfsrecht op grond van huiselijk geweld verkreeg die maakten dat zij het beleid zien als willekeurig en resulterend in rechtsongelijkheid op grond van gender.

Een advocaat wees op een andere genderspecifieke uitwerking van het beleid, namelijk dat vrouwen alleen een kans maken op voortgezet verblijf als zij een beroep doen op hun kwetsbaarheid in plaats van hun kracht. Juist vrouwen die geen problemen hebben en geen beroep kunnen doen op de schrijnende omstandigheden van hun situatie, die ingeburgerd zijn en een baan hebben, maken weinig kans op voortgezet verblijf, zo betoogde deze advocaat:

Het is een probleem dat het altijd een schrijnende situatie moet zijn. Als je hoogopgeleid bent en je hebt gewerkt, ben je niet schrijnend. (...) De menselijke maat zou terug moeten in het beleid. Moet je altijd bijna dood zijn en niets kunnen? De gevallen die er niet aan voldoen, zijn de sterke vrouwen met een goede baan. Voor hen is de enige optie: een nieuwe relatie of blijven in een zieke relatie (advocaat 3).

Ook betoogden advocaten dat er sprake was van ongelijke kansen op voortgezet verblijf, op grond van nationaliteit en sociaaleconomische achtergrond. Deze ongelijkheid vloeit voort uit het beleid inzake voortgezet verblijf, die huwelijksmigranten met een baan geen kans geeft op een vergunning op grond van arbeid. Alleen huwelijksmigranten van bepaalde nationaliteiten, zoals Amerikanen,

Turken en Japanners maken kans op een vergunning voor arbeid na verbroken relatie. Dat hielp de cliënt van een van de geïnterviewde advocaten, die niet doorhad hoe belangrijk de inburgeringsplicht was voor haar verblijfsrecht:

Er zijn ook mensen die al veel langer dan vijf jaar in Nederland zijn, dat zijn vaak expats, zij zijn niet verplicht in te burgeren en hebben deze dan vaak niet gehaald. Neem het geval van een Amerikaanse vrouw die acht jaar in Nederland is met een Amerikaanse partner. Deze partner heeft het subiet uitgemaakt en is met een nieuwe partner gaan samenleven op een ander adres. Als kennismigrant hoefde zij niet in te burgeren. Van de consequenties daarvan was zij zich niet van bewust (advocaat 2).

Voor een vergunning voor voortgezet verblijf kwam deze vrouw niet in aanmerking omdat ze niet was ingeburgerd. Uiteindelijk kreeg ze een verblijfsvergunning als zelfstandige op grond van het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag, waarvoor inburgering geen voorwaarde was.

Voor het kennismigrantenbeleid komen alle nationaliteiten in aanmerking, maar hiervoor gelden hoge inkomenseisen. Dat leidt ertoe dat ook huwelijksmigranten die altijd in eigen inkomen hebben voorzien en nooit een beroep hebben gedaan op de sociale zekerheid, geen kans maken op voortgezet verblijf op grond van arbeid. Advocaten waren hierover zeer kritisch:

In het algemeen ontstaat de druk op het gezinsherenigingsbeleid door het restrictieve beleid inzake arbeidsmigratie. Mensen willen vrij kunnen werken, een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij en economie, maar dat kan nu alleen via de partner, vanwege de prioriteitsgenietend aanbod toets. Het gaat vaak om mensen die al gewerkt hebben. (advocaat 2)

Als mensen een baan hebben, waarom kunnen ze dan geen verblijfsvergunning op grond van arbeid krijgen? Wat is het belang daarvan voor de overheid? (Advocaat 3)

Soms werken mensen hier vier jaar en krijgen ze geen vergunning tot verblijf. Alleen als er geen prioriteitsgenietend aanbod is, maar dan moet de werkgever heel hard meewerken. En als je bij een snackbar werkt, kom je er niet (Advocaat 7).

Tevens leveren advocaten kritiek op het feit dat huwelijksmigranten die meerdere jaren in Nederland hebben verbleven en er een leven hebben opgebouwd niet op die grond (privéleven in de zin van artikel 8 EVRM, zie par. 3.2.3) aanspraak op verblijf in Nederland kunnen maken:

Er wordt geen rekening gehouden met het privéleven (in de zin van 8 EVRM) dat de derdelander heeft opgebouwd dat die een baan heeft, een leven, een studie volgt en vrienden heeft.

Behalve de regels van het beleid die het voor bepaalde nationaliteiten makkelijker maken dan voor anderen, spelen volgens advocaten ook percepties en stereotyperingen in de uitvoering over verschillende nationaliteiten van aanvragers een rol. De situaties van huwelijksmigranten van bepaalde etnische en culturele achtergronden worden minder snel begrepen en minder snel geloofd dan van andere nationaliteiten, aldus advocaten. Ook worden bij bepaalde nationaliteiten de regels strikter gehanteerd dan bij andere nationaliteiten. De rol van stereotypen in de uitvoeringspraktijk van de IND is in eerder onderzoek al naar voren gekomen (Severijns 2019). De titel van deze paragraaf: 'Als je Amerikaan bent, dan komt het altijd wel goed' is een citaat van een advocaat die uitlegde dat een Amerikaanse huwelijksmigrant zowel de beleidsregels als de uitvoeringspraktijk aan haar kant heeft en daarmee meer kans op voortgezet verblijf na een verbroken relatie.

7.4 Conclusie

De kwalitatieve interviews beschreven in dit hoofdstuk bevestigen grotendeels het patroon dat in hoofdstuk 4 werd weergegeven op basis van kwantitatieve gegevens. De meeste huwelijkspartners wisten na verbreking van hun relatie hun verblijf in Nederland veilig te stellen. Dat lukte ze vooral door te naturaliseren tot Nederlander. Anderen verkregen een verblijfsrecht op grond van een nieuwe relatie of kinderen en in sommige, uitzonderlijke gevallen op basis van arbeid. Een enkeling vertrok naar het buitenland. De vergunningen humanitair niet-tijdelijk en op grond van huiselijk geweld speelden een ondergeschikte rol. Deze vergunningen zijn vooral van belang voor een beperkte groep kwetsbare vrouwen zonder of met een laag inkomen, voor wie geen andere opties openstaan. Slechts één van de zeven van de door ons geïnterviewde vrouwelijke huwelijksmigranten die huiselijk geweld hadden ervaren, had de verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk op grond van huiselijk geweld gekregen. De andere vrouwen hebben op andere manieren een verblijfsvergunning gekregen, vooral door de termijn 'uit te zitten'. Een van hen is nog bij haar man en verblijft momenteel ongedocumenteerd in Nederland.

Uit de migratierechtelijke regels en uitvoeringspraktijk vloeit voort dat de kansen om in Nederland te kunnen blijven en de manier waarop ongelijk zijn verdeeld, op basis van gender, etniciteit en klasse. De uitwerking hiervan is complex: enerzijds hebben degenen met de beste sociale posities de beste verblijfsrechtelijke opties, terwijl degenen met de zwakste posities zijn aangewezen op langdurige en complexe procedures gebaseerd op de schrijnendheid van hun situatie. Anderzijds heeft het beleid tot gevolg dat huwelijksmigranten niet altijd worden aangesproken op hun kracht en zelfredzaamheid. Kwetsbaarheid kan ze in verblijfsrechtelijk opzicht soms verder helpen dan kracht. Dit kan genderstereotypen over migrantenvrouwen verder in de hand werken.

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de rol van hulpverlening, uitvoeringspraktijk en informatievoorziening bij afhankelijk verblijfsrecht, in het bijzonder in situaties van huiselijk geweld.

Hoofdstuk 8 Hulpverlening en informatievoorziening na verbreking van de relatie

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de hulpverlening en informatie die huwelijkspartners krijgen wanneer hun relatie verbroken wordt en ze proberen een andere vergunning te verwerven. In voorgaande hoofdstukken kwam een aantal belangrijke organisaties al zijdelings aan de orde: maatschappelijke organisaties, politie, opvang bij huiselijk geweld en de IND. In dit hoofdstuk gaan we nader in op elk van deze organisaties. In het bijzonder besteden we aandacht aan de belemmeringen die slachtoffers van huiselijk geweld ondervinden bij het vinden van de juiste hulp. Door meerdere actoren is geweest op het gebrek aan informatie dat maakt dat huwelijksmigranten zich niet altijd bewust zijn van de consequenties van hun afhankelijk verblijfsrecht. Daarom gaan we in op de informatievoorziening en wat daar, volgens onze respondenten, aan ontbreekt. Maar eerst bespreken we de rol van het sociaal netwerk, omdat het daar is waar huwelijksmigranten zich in de eerste plaats toe wenden voor hulp.

8.2 Steun vanuit het sociale netwerk

In het algemeen wordt ervan uit gegaan dat huwelijksmigranten een zwak sociaal netwerk hebben en in een isolement verkeren. Inderdaad vertelde een deel van de geïnterviewde huwelijksmigranten over het isolement waarin ze, soms jarenlang, verkeerden, zo zagen we in de voorgaande hoofdstukken. Toch is de rol die het sociale netwerk kan spelen in het steunen van huwelijksmigranten niet te onderschatten. Uit internationaal onderzoek blijkt dat sociale netwerken van huwelijksmigranten een cruciale rol spelen in het proces van verbreking van de relatie en het vinden van hulp daarbij. Het sociale, deels transnationale, netwerk van familie, vrienden en collega's biedt emotionele en praktische steun en informatie. Zij zorgen voor een slaapplek, gaan mee naar politie, advocaten en hulpverlenende instanties (Baldassar 2007, Fresnoza-Flot en De Hart 2022, Gaspar et al 2021, Kim et al 2017).

Dergelijke steun ondervond Daniel. Hij kreeg een slaapplek aangeboden toen hij na een conflict met zijn Nederlandse schoonfamilie de deur van zijn vriendin werd gezet. Toen hij na dit conflict thuis kwam, had zijn vriendin zijn spullen ingepakt en naast de deur gezet:

Ik wist niet wat ik moest doen. En ze zei: ik wil dat je vandaag het huis verlaat. Oké, kun je me tenminste 24 uur geven om uit te zoeken waar ik dan heen kan gaan? Ga je me op straat zetten, midden in de covid periode? Wie doet dat? Maar gelukkig heb ik een vriend, ook uit Venezuela, en ik vertelde hem: man, mijn vriendin heeft me het huis uitgezet. De bagage staat naast de deur. En hij zei: het is oké, kom maar hierheen, we zullen wat wijn drinken en praten. Hij was geweldig. Zonder hem had ik niet geweten waar ik heen moest.

Anderzijds kunnen sociale netwerken ook controlerend en sanctionerend optreden. Verhalen en waarschuwingen die rondgaan in het sociale netwerk kunnen huwelijksmigranten afhouden van het zoeken van hulp. Ook weerhoudt familie of schoonfamilie huwelijksmigranten soms van de stap tot echtscheiding door erop aan te dringen het nog eens te proberen, of te bemiddelen, ook in situaties van huiselijk geweld. Die dubbele, sanctionerende en ondersteunende rol van het sociale netwerk is terug te zien in het verhaal van Jamila. Toen haar man haar achterliet in Marokko en bekend maakte dat hij van haar wilde scheiden, nam zijn familie contact met haar op om haar ervan te overtuigen het nog eens te proberen:

Toen ik daar was en toen het hem en ook mij bekend was dat hij van mij wilde scheiden, nam zijn familie, vooral zijn zus in [ander Europees land] contact met mij op. Die heeft mij proberen over te halen, om hem te smeken me terug te brengen naar Nederland en de scheiding niet door te zetten. Maar die ellende die ik met hem heb doorgemaakt in Nederland had mij toch weerhouden om contact met hem te zoeken op dat moment.

Jamila liet zich niet overtuigen. Met hulp van haar eigen familie en vrienden keerde ze terug naar Nederland. Haar broer gaf haar het geld dat ze nodig had voor de reis naar Nederland. Eenmaal daar woonde ze zes maanden bij een collega en haar gezin. Dezelfde collega ging met haar naar de politie om aangifte te doen van huiselijk geweld, hielp haar bij het vinden van een advocaat en ging met haar mee naar afspraken met hulpverlening. Ook legde deze collega een verklaring af over de blauwe plekken die ze bij Jamila steeds weer zag ontstaan, om haar aanvraag op grond van huiselijk geweld te ondersteunen.

Dat familie soms huwelijksmigranten proberen af te houden van een scheiding, werd bevestigd door maatschappelijke organisaties:

Op het moment dat de vrouw laat zien dat ze de relatie wil beëindigen, belt de partner de schoonfamilie op. Hij geeft bij hen aan dat ze geen goede vrouw is. De schoonfamilie probeert er dan voor te zorgen dat ze toch bij hem blijft (deelnemer focusgroep 12).

Maar ook kan het sociale netwerk huwelijksmigranten juist ervan overtuigen weg te gaan:

Er zijn zelfs vrouwen die het vijf jaar volhouden. Meestal blijven ze wel tot aan [die vijf jaar]. (...) Maar wat ik ook wel zie, is dat mensen die van de situatie van die vrouw afweten, zeggen: je moet echt weg, dit kan niet meer. En dat netwerk geeft dan nog wat extra informatie en dan is ze gerustgesteld en dan vertrekt ze alsnog (maatschappelijke organisatie 5).

Waar het sociale netwerk tekort schiet, springen hulpverlenende organisaties in. Bij Laleh duurde het jaren voordat ze bij haar man wegging. Laleh had haar partner online ontmoet. Gedurende twee jaar hadden ze online contact en in die tijd kwam hij meerdere malen naar Iran om haar op te zoeken. Ze had eigenlijk naar Canada willen emigreren, toen hij zei dat ze ook naar hem in Nederland zou kunnen komen. Na aanvankelijke aarzeling, omdat hij twintig jaar ouder was dan zij, groeide er toch iets tussen hen. Toen ontdekte ze dat ze zwanger was. Ze wilde niet dat haar kind in Iran geboren zou worden, dus zetten ze stappen om haar komst naar Nederland mogelijk te maken. Haar leven in Nederland was geheel anders dan dat in Iran, waar ze altijd had gestudeerd en gewerkt. Nu zat ze met een kind thuis, zonder sociaal netwerk, behalve een vriendin die ze in Iran had leren kennen. Ze was economisch en in andere opzichten afhankelijk van haar man. Hij verbood haar te werken, vertoonde ander controlerend gedrag en dreigde regelmatig haar terug te sturen naar Iran. Ze had al snel door dat ze dit huwelijk niet wilde en dat ze bij hem weg wilde gaan. Maar ook wilde ze de situatie goed houden voor haar dochter:

Ik had een kind en ik wilde de situatie rustig houden om mijn kind te beschermen. Ik wilde niet dat zij ruzies tussen haar ouders meemaakte. Dus ik dacht: ik ga ooit weg, maar nu eventjes rustig aan. Maar ik ga toch ooit weg.

Ze zocht online naar informatie over haar rechten: kon haar man haar inderdaad terugsturen naar Iran en eventueel hun kind van haar afnemen? Omdat haar Nederlands niet goed genoeg was, vond ze

onvoldoende antwoorden. Daarom wendde ze zich tot een organisatie voor migrantenvrouwen. Daar kreeg ze te horen dat ze een sterke vrouw was, maar ook dat ze drie jaar bij haar man moest blijven tot ze kon naturaliseren. Ook al sprak ze goed Engels, ze beseftte dat ze Nederlands moest leren, maar haar man wilde niet dat ze naar taallessen zou gaan. Daarom volgde ze online lessen en kwam er elke week een vrouw bij haar thuis om Nederlands met haar te praten. Ondertussen vroeg ze zich af hoe ze bij haar man weg kon gaan. Ze sprak hierover met haar huisarts. Die legde haar uit dat ze slachtoffer was van huiselijk geweld:

Ik had heel veel moeite om erachter te komen waar ik terecht kon. Een keer ging ik naar mijn huisarts. Toen ben ik erachter gekomen dat het mishandeling was, dat dat niet alleen lichamelijk is, maar ook psychologisch.

De huisarts verwees haar naar een vrouwenorganisatie, die bevestigde dat ze te maken had met psychologisch geweld en daaraan toevoegde dat dit ook voor haar dochter geen goede situatie was. Toen ze aangaf te willen scheiden, werd ze doorverwezen naar een sociaal werker van de gemeente. Gedurende een periode van anderhalf jaar sprak ze twee keer per maand met deze hulpverlener. Laleh voelde zich echter niet serieus genomen:

Ze gaf mij iedere keer een beetje het gevoel dat zij ziet mij als een naïef, stom mens. Iedere keer dat ik met haar sprak over mijn problemen, gaf ze me het gevoel dat ze me zag als iemand die geen zin heeft om te werken, dat ik profiteerde door thuis te zitten en dat ik nu wilde scheiden om een huis te krijgen en niets te doen.

Ondertussen vond ze een baan waarmee ze niet veel verdiende, maar die haar toch enige financiële armlag gaf. Ze vertelde haar man dat ze wilde scheiden, maar dat ze nog thuis zou blijven wonen tot ze een andere woning gevonden had. Terwijl de scheiding in gang werd gezet, sliep ze bij haar dochter op de kamer. Het was toen dat haar man haar probeerde te wurgen. Ze ging weer naar de huisarts en kwam in contact met Veilig Thuis, dat haar opvang aanbood, maar dat vond ze geen goede optie, met een kind. Ze was bang dat ze er jarenlang zou moeten blijven. Ondertussen had ze iemand anders ontmoet die haar onderdak in een ander deel van het land aanbood en van dat aanbod heeft ze gebruik gemaakt. Inmiddels woont ze sinds twee jaar samen met deze Nederlandse man, met haar dochter. Ze is tot Nederlander genaturaliseerd. Ze werkt in de kinderopvang en volgt een opleiding en ziet de toekomst met optimisme tegemoet.

Laleh's ervaringen geven inzicht in de zelfredzaamheid en het eigen handelingsvermogen van huwelijksmigranten om hun problemen aan te pakken, de hulp van maatschappelijke organisaties daarbij maar ook de ervaren beperkingen van die hulp. De rol van maatschappelijke organisaties is het onderwerp van de volgende paragraaf.

8.3 De rol van maatschappelijke organisaties

Een deel van de huwelijksmigranten kreeg directe hulp bij het verbreken van de relatie, het zorgen voor opvang bij huiselijk geweld en het zeker stellen van het voortgezet verblijf. De vrouwenorganisaties en migrantenorganisaties die wij spraken hadden vaak langdurige contacten met huwelijksmigranten en in mindere mate met referenten. Met allerlei laagdrempelige activiteiten, zoals voorlichtingsactiviteiten en taallessen, hadden zij een goede toegang tot de doelgroep van vooral vrouwelijke huwelijksmigranten. Hun taak is veelal breder: met weinig geld en menskracht bieden ze

soms hele praktische en concrete hulp, variërend van het bieden van een luisterend oor, voorlichting over huiselijk geweld, het organiseren van opvang bij huiselijk geweld, tot dossieropbouw voor een aanvraag van voortgezet verblijf. Hun inzet, betrokkenheid, kennis van en ervaringen met de problematiek van afhankelijk verblijfsrecht is indrukwekkend. Ze spelen een sleutelrol in de hulp die wordt geboden en de verspreiding van informatie over afhankelijk verblijfsrecht.

Toch signaleren we ook een aantal beperkingen van de geboden hulp. In hoofdstuk 1 gaven we al aan dat de interviews vooral plaatsvonden met maatschappelijke organisaties die hulp bieden aan vrouwelijke huwelijksmigranten die als kwetsbaar worden gezien. Het hier geschetste beeld moet dan ook met enige omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

De eerste beperking is dat, hoewel niet alle geïnterviewde organisaties uitsluitend migrantenvrouwen tot doelgroep hadden, er in het algemeen vooral oog was voor de problemen die het afhankelijk verblijfsrecht oplevert voor die groep van huwelijksmigranten. In de interviews werd het afhankelijk verblijfsrecht vrijwel meteen gekoppeld aan huiselijk geweld dat vrouwelijke huwelijksmigranten ondergaan. Natuurlijk zijn daar goede redenen voor: de meeste huwelijksmigranten zijn vrouw en het zijn vooral vrouwen die slachtoffer worden van huiselijk geweld. Ook zagen we in hoofdstuk 2 dat in het maatschappelijke en politieke debat de aandacht vooral naar migrantenvrouwen uitgaat.

De keerzijde is dat er weinig oog was voor andere betrokkenen: referenten en gezinnen waarin de huwelijksmigrant een man is. Regelmatig moesten we expliciet vragen naar ervaringen van mannelijke huwelijksmigranten en van referenten (mannen en vrouwen met en zonder migratieachtergrond). Dan werd wel erkend dat ook mannen en referenten tegen problemen aan kunnen lopen, maar de geboden informatie over die groepen bleef vrij algemeen van aard en weinig gebaseerd op casuïstiek. Over migrantenmannen werd bijna uitsluitend in termen van daders gesproken. Als migrantenmannen problemen hadden, werd aangenomen dat ze die zelf wel op konden lossen. Zoals een van de geïnterviewde organisaties het verwoordde:

Mannen kunnen zich vrijer bewegen, makkelijker een beroep doen op hun netwerk en hebben vaker werk. Ze pakken hun spullen en gaan weg.

Het gevaar is dat migrantenmannen niet de nodige hulp krijgen omdat er wordt uitgegaan van hun zelfredzaamheid, zo legde een advocaat uit:

Het staat wel vast dat vrouwen vaker in een kwetsbaarder positie verkeren in de relatie en in familie. Maar maatschappelijk wordt dit juist gecompenseerd. Veel hulp en bijstand is exclusief voor vrouwen gereserveerd. De soms ook best kwetsbare, zwervende mannen staan vaak letterlijk voor gesloten deuren van opvang of maatschappelijke ondersteuning.²⁰⁶

Een tweede beperking die we signaleerden, is een zekere mate van culturalisering van de problematiek van het afhankelijk verblijfsrecht. Ook deze culturalisering vinden we in het maatschappelijk en politieke debat over afhankelijk verblijfsrecht. Categorisering en implicatie zijn geïmpliceerd in het beleid volgens welke sommige migrantengroepen geïntegreerd moeten worden en anderen niet. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze culturalisering wordt gereflecteerd in de hulpverlening; de dagelijkse activiteiten van hulpverleners worden immers beïnvloed door maatschappelijke probleemdefinities. De problemen waarmee migranten te maken hebben worden door hulpverleners dan ook veelal verklaard in termen van cultuur (Van der Haar 2006). Dit betekende dat sommige respondenten uitgebreider ingingen op de culturele achtergronden van de afhankelijkheid van vrouwelijke

huwelijksmigranten dan op de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in die afhankelijkheid. De moeilijkheden die hulpverleners ondervinden in het adequaat helpen van hun cliënten worden dan ook verklaard vanuit die culturele achtergronden. Het gevaar is dat de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in de problemen die cliënten ondervinden (deels) buiten zicht blijft. Ook hier waren er respondenten die kritiek leverden op dergelijke denkbeelden, zoals de organisatie die benadrukte dat dat de precare verblijfspositie het moeilijk maakt migrantenvrouwen goed te helpen:

Huiselijk geweld heeft geen kleur. Alleen [naam interviewer], jij hebt een Nederlands paspoort. Jij bent niet afhankelijk van je partner, dus op het moment dat jij mijn doelgroep wordt, wordt het makkelijker jou te helpen (maatschappelijke organisatie 4).

Het zijn deze maatschappelijke organisaties die de eerste contacten hebben met huwelijksmigranten en horen van hun problemen. Het zijn zij die verwijzen naar de politie en Veilig Thuis in situaties van huiselijk geweld. De belemmeringen die in contacten met die instanties worden ondervonden, worden besproken in de volgende paragrafen.

8.4 Aangifte doen bij de politie

In par. 3.3.3 kwam al aan bod dat het doen van aangifte of melding bij de politie een van de voorwaarden is voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van huiselijk geweld. Uit onderzoek naar huiselijk geweld is echter genoegzaam bekend dat de overgrote meerderheid van de slachtoffers van huiselijk geweld hiervan geen aangifte of melding doet. Hulp wordt vooral gezocht in het sociale netwerk en als er professionele hulp wordt gezocht, gebeurt dat eerder bij huisartsen en psychologen dan bij de politie en Veilig Thuis (CBS Prevalentiemonitor 2020). Zowel maatschappelijke organisaties als advocaten bevestigen dat huwelijksmigranten vaak geen aangifte doen, uit schaamte of uit angst, voor overheidsinstanties of voor hun (ex)partner:

Het is doorslaggevend of er aangifte is gedaan. Maar dat is een probleem, vanwege schaamte en angst doen vrouwen dat soms niet, vrouwen willen er niet over praten (advocaat 3).

Als huwelijksmigranten de stap toch zetten, ondervinden ze soms belemmeringen bij het doen van aangifte. Meldingen of aangiftes van huiselijk geweld komen terecht bij basisteams van de politie, die te maken hebben met een grote verscheidenheid aan taken en bestaan uit generalistisch opgeleide politiemensen, die niet allemaal over de vereiste kennis over huiselijk geweld beschikken (Jansen en Verbruggen 2022). Uit de interviews bleek tevens dat huwelijksmigranten door de politie niet altijd worden geloofd. Dat bleek al in par. 7.2.4, uit het verhaal van Jamila die bij haar eerste bezoek aan de politie gevraagd werd waarom ze niet eerder was gekomen en bij haar tweede bezoek aan de politie ervan beticht werd het geweld te hebben verzonnen om een verblijfsrecht te claimen. Een advocaat vertelde over een van zijn cliënten, een lesbische vrouw die te maken had met ernstig geweld in haar relatie, inclusief seksueel geweld. Zij werd door de politie niet geloofd omdat ze dachten dat dergelijk geweld in een relatie tussen vrouwen niet voorkwam. Een maatschappelijke organisatie vertelde over een Braziliaanse vrouw die, op het moment dat ze werd mishandeld door haar Nederlandse partner, de politie belde. De politie kwam, maar greep niet in. Op deze casus komen we in de volgende paragraaf nog uitgebreider terug.

8.5 Opvang door Veilig Thuis

Wanneer er sprake is van huiselijk geweld kunnen huwelijksmigranten terecht bij verschillende instanties. De nationale hulpverlenende overheidsinstantie bij huiselijk geweld is Veilig Thuis. Hier kan om advies worden gevraagd en kan men huiselijk geweld melden. Per melding wordt onderzocht welke professionele hulp nodig is. Vervolgens verwijst Veilig Thuis de slachtoffers door naar de juiste hulpverlener. Wanneer er sprake is van acuut huiselijk geweld kunnen zij de betrokkene doorverwijzen naar een opvanglocatie. In het opvanghuis wordt professionele hulp geboden en wordt een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning, vaak op grond van het huiselijk geweld. Omdat de huwelijksmigrant dan in een opvanglocatie verblijft, is een dergelijke aanvraag relatief kansrijk. De toegang tot de opvang kan in de bewijsvoering van huiselijk geweld van cruciaal belang zijn, omdat dat in de uitvoering van het beleid wordt gezien als een belangrijke indicator dat huiselijk geweld daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De Directie Migratiebeleid:

Bijvoorbeeld het feit dat iemand in de opvang is opgenomen, is een belangrijke indicatie voor geweld. In de opvang terecht komen is moeilijk, er zijn zoveel acute gevallen. Wordt een vrouw geweigerd, dan kan de IND niet over informatie van de opvang beschikken. (...) Je hoeft niet per se in de opvang te zitten, maar er moet wel belangrijk bewijs zijn dat er sprake is van huiselijk geweld (interview Directie Migratiebeleid).

Dat er problemen zijn met de opvang door Veilig Thuis is al langer bekend. Het leidde tot meerdere rapporten van de Nationale Ombudsman. Een van de knelpunten die in het onderzoek van de Ombudsman uit 2017 werd gesignaleerd, was dat geen opvang werd geboden aan vrouwen die geen verblijfsrecht hadden of die een vergunning voor verblijf bij partner hadden (Ombudsman 2017). In het vervolgonderzoek van 2019 blijkt dat de opvang van vrouwen zonder verblijfsstatus weliswaar inmiddels wettelijk was geregeld, maar dat hieraan in praktijk nog weinig uitvoering werd gegeven (Ombudsman 2019). Volgens de Directie Migratiebeleid had deze problematiek vooral betrekking op vrouwen zonder verblijfsstatus en lag de oorzaak in een financieringsproblematiek vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), niet het migratiebeleid en is er veel aan gedaan deze problematiek op te lossen.

Maatschappelijke organisaties hadden kritiek op de ontoegankelijkheid van Veilig Thuis op een ander punt, namelijk de interpretatie van ‘acute situatie’ die nodig is om opvang te krijgen. In het onderzoek van de Ombudsman kwam dat eveneens aan de orde, waar het ging om vrouwen die naar Nederland terugkeerden na achterlating in het land van herkomst (Ombudsman 2017). Uit de interviews met maatschappelijke organisaties valt echter af te leiden dat het gaat om een breder probleem. Zij verklaren dat mede uit een tekort aan opvangplekken, zodat het begrip ‘acute situatie’ heel restrictief wordt geïnterpreteerd. Volgens sommige organisaties ligt de nadruk zo sterk op zelfredzaamheid dat de problemen waarmee slachtoffers van huiselijk geweld te maken hebben niet goed worden gezien. Een van de geïnterviewde organisaties vertelde over de volgende casus:

We hadden een tweeëntwintigjarig meisje uit Brazilië, zij is getrouwd met een Nederlandse jongen. Zij wordt zodanig mishandeld dat ze een keer de politie belt. Die komt ook, maar gelooft hem. Zij ziet gewoon geen uitweg meer en snijdt haar polsen door. Gelukkig overleeft ze het. Drie weken later zit ze toevallig bij mij in een workshop. Ze stelde een vraag: zijn er mogelijkheden voor een vrouw om weg te gaan bij haar man die haar mishandelt, hoewel zij niet terug wil naar Brazilië? Dan geef ik daar antwoord op dat het veilig is. Er zijn mogelijkheden, maar het is een lange weg. Later belde ze een van de voorlichters: ik zit in problemen. Zij heeft een melding gedaan wegens huiselijk geweld, maar toen

ze bij ons was, was dat alweer veertien dagen geleden. Dus Veilig Thuis wilde haar niet nemen, omdat ze die melding zelf veertien dagen eerder had gedaan. We zijn toen met twee medewerkers de hele dag bezig geweest om haar ergens onderdak te krijgen (maatschappelijke organisatie 1).

Een gevolg is dat de organisaties, zoals ook in dit geval, op andere manieren onderdak moeten regelen. Een van de organisaties meldde dat er soms vrouwen en kinderen bij hen op kantoor overnachtten en een andere organisatie was bezig hun eigen opvanglocaties te organiseren. Organisaties waren zich er ook van bewust dat wanneer een vrouw in de vrouwenopvang terecht komt, dit haar kansen op verblijf vergroot.

Een medewerker van Veilig Thuis legde uit dat de vrouwenopvang een uiterste middel is wat ingezet kan worden bij acute onveiligheid als gevolg van huiselijk geweld. Dit komt veelal in beeld als er geen alternatieven zijn, zoals opvang door het sociale netwerk of door bijvoorbeeld de maatschappelijke opvang. Zij benadrukte het belang van een vroegtijdige melding door hulporganisaties of door betrokkenen, omdat er dan direct geschikte hulp geboden kan worden. Wanneer iemand al een aantal weken opvang elders heeft gevonden dan zal meestal niet langer sprake zijn van acute onveiligheid, zodat een doorverwijzing naar de vrouwenopvang via Veilig Thuis moeilijker is. Op de vraag wanneer er sprake is van een acute onveiligheid antwoordde ze:

Dat het gaat om het moment. Als mevrouw gevlucht is vanwege huiselijk geweld en dit wordt gemeld bij Veilig Thuis, dan is er sprake van een acute situatie waarin iemand geplaatst zou kunnen worden. Echter, als er inmiddels drie weken overheen zijn gaan, is de acute onveiligheid heel moeilijk in te schatten. Vooral als de vrouw in kwestie al die weken met rust is gelaten en zij bijvoorbeeld niet actief wordt bedreigd of gezocht. Veilig Thuis biedt zelf geen opvang aan, maar kan in sommige provincies wel toe leiden naar de vrouwenopvang. Helaas is het aantal beschikbare bedden waar naar doorverwezen kan worden beperkt. Een gedegen onderzoek is nodig om te bepalen wat de (acute) onveiligheid betreft en of er geen andere mogelijkheden zijn om de veiligheid te garanderen.

Zowel aangifte bij de politie als opvang door Veilig Thuis zijn in praktijk dus niet altijd eenvoudig te realiseren. Welke invloed dit kan hebben op de uitvoeringspraktijk van de IND in zaken van huiselijk geweld komt aan bod in de volgende paragraaf.

8.6 De uitvoeringspraktijk van de IND

De IND heeft een gendergerelateerd uitvoeringsbeleid, met huiselijk geweld als een van de aandachtspunten. Er zijn contactpersonen voor gendergerelateerde thema's van de IND en het Ministerie die regelmatig met elkaar overleggen, het *Landelijk Gendergerelateerd Overleg (LGO)*. Over de uitvoeringspraktijk van de IND, met name over de afdeling die zich specifiek bezig houdt met gendergerelateerde zaken zijn positieve geluiden te horen:

We hebben goed contact met de IND over dit soort situaties. Wij leveren zoveel mogelijk documenten aan over het thuis zijn van de migrant in Nederland en over de kinderen. Laatst hadden we een vrouw die een maand voordat de vijf jaar termijn was gehaald de relatie verbroken had. Zij had een beroep op Chavez met de Nederlandse kinderen. Ze had meerdere malen aangifte gedaan van huiselijk geweld. Maar ook aangiftes van andere zaken kunnen van belang zijn, zoals dat de ex de documenten van de kinderen achterhoudt (advocaat 4).

Ook opvangorganisaties zijn positief:

Op het moment dat zo'n vrouw bij ons wordt gemeld, hebben wij een contactpersoon bij de IND. Wij vermelden dat die vrouw bij ons verblijft en dat wij binnen een bepaalde tijd een zelfstandige verblijfsvergunning voor haar aanvragen. Klaar en dat is het. En dan komt het altijd wel goed. Binnen twee, drie weken dienen wij een nieuw verzoek in en dan hebben ze na drie maanden een besluit.

Maar er worden ook knelpunten gesignaleerd. Een van de aanleidingen voor het onderzoek dat voor u ligt was dat maatschappelijke organisaties betrokken bij het Platform Zelfbeschikking & Verblijfsrecht de indruk hadden dat de uitvoeringspraktijk inzake huiselijk geweld de afgelopen jaren restrictiever is geworden. Ook volgens sommige advocaten was er sprake van een aanscherping van die praktijk. Volgens de IND en de Directie Migratiebeleid is het beleid echter sinds 2011 niet veranderd. Toen is verhelderd dat bewijsmiddelen inhoudelijk getoetst kunnen worden op aannemelijkheid (zie par. 3.3.3). In de interviews kregen we tegenstrijdige informatie over de uitvoeringspraktijk van de IND in geval van huiselijk geweld, wat het moeilijk maakt een helder beeld te schetsen. Duidelijk is dat er geen eenduidige interpretatie was onder respondenten over hoe het beleid eruit ziet en uitgevoerd wordt. Er was sprake van onduidelijkheid over het beleid op drie punten: de melding bij de IND van het verbreken van relatie, de definitie van huiselijk geweld en de bewijslast bij huiselijk geweld; thema's die ook in hoofdstuk 3 al uitgebreid aan bod kwamen.

8.6.1 De melding bij de IND dat de relatie is verbroken

Het verbreken van een relatie is een proces, dat soms geruime tijd kan duren. Het moment waarop een relatie definitief wordt verbroken, is daarom niet altijd duidelijk te bepalen. Het kan zijn dat de partners het niet eens zijn over het moment waarop de relatie is verbroken, of dat ze het weer bijleggen en de relatie voortzetten. Het moment waarop de relatie formeel wordt verbroken, in de vorm van een melding aan de IND, is echter bepalend voor de kansen op een voortgezet verblijfsrecht. Er moet een precieze datum worden opgegeven en dan maakt een maand eerder of later, of een week eerder of later, opeens heel veel uit.

Huwelijksmigranten werden soms onverwacht geconfronteerd met een melding bij de IND door de referent dat de relatie was verbroken. De referent kan deze melding op relatief eenvoudige wijze doen door het invullen van een formulier van vier pagina's, dat vraagt om persoonsgegevens van beide partners en de datum van verbreking van de gezinsband.²⁰⁷ Op het moment dat de partner in Nederland deze wijziging in relatiestatus doorgeeft, stuurt de IND een brief naar de huwelijksmigrant met daarin de mededeling dat er een voornemen is de vergunning in te trekken, zodat de huwelijksmigrant een zienswijze kan inbrengen. Maar ook komt het voor dat de IND meteen de vergunning intrekt, met terugwerkende kracht tot datum ingang dat de referent heeft gemeld dat de relatie is verbroken. Het formulier dat de huwelijksmigrant vervolgens moet invullen om een aanvraag voor voortgezet verblijf aan te vragen, is 68 pagina's lang.²⁰⁸

Daniel was een van de huwelijksmigranten die een brief van de IND ontving over de intrekking van zijn verblijfsvergunning. Zijn Nederlandse partner had de IND geïnformeerd zonder hem hiervan van te voren op de hoogte te stellen, ook al had ze hem wel al de deur uitgezet. Vervolgens werd zijn verblijfsvergunning met terugwerkende kracht ingetrokken, zonder dat de IND hem een voornemen tot intrekking van verblijfsvergunning had gestuurd. Hij vertelde wat dit bericht met hem deed:

Heel onverwacht kreeg ik een brief van de IND, zag ik in mijn DigiD. Mijn hart begon heel hard te bonzen en ik werd heel erg bang. Ze deporteerde mij met die brief. Zonder het me te vertellen. En ze loog zelfs. Want in haar melding bij de IND moest ze een datum opgeven van wanneer de relatie verbroken was. En dat deed ze op 13 januari om half 11. Ik herinner me dat heel duidelijk. Maar in de brief stond dat onze relatie op 7 januari was verbroken. Waarom die dag? Had ze het toen al besloten? Ik weet het niet.

Iets vergelijkbaars gebeurde bij Charlotte. In een voorgaand hoofdstuk zagen we al dat voor Charlotte het samenwonen met haar vriend te snel ging. Ze besloot tijdens een vakantie van een vriendin op diens huis te passen. Haar partner had hier moeite mee en vertelde haar dat hij de relatie wilde verbreken. Hij pakte haar spullen en beloofde nog twintig dagen te zullen wachten voordat hij een melding zou doen bij de IND, zodat Charlotte deze tijd kon gebruiken om een andere verblijfsvergunning aan te vragen. Charlotte had verwacht dat hij haar zou informeren wanneer hij met de IND contact zou opnemen. Toen ze na afloop van de twintig dagen de IND belde, bleek dat haar partner de verbreking van de relatie al had doorgegeven en dat haar vergunning een aantal dagen daarvoor was ingetrokken. Hoewel ze erin slaagde een andere vergunning te verkrijgen op basis van arbeid, werd ze geconfronteerd met een zogenaamd ‘verblijfs gat’ van enkele dagen tussen het vervallen van de afhankelijke verblijfsvergunning en de ingangsdatum van de nieuwe verblijfsvergunning (zie par 3.3.3). Dat betekende dat ze, na het verkrijgen van de nieuwe verblijfsvergunning voor arbeid, nog vijf jaar zou moeten volmaken voordat ze het Nederlanderschap of een vergunning voor onbepaalde tijd kon aanvragen.

Advocaten zagen de manier waarop de IND omgaat met de melding door de referent als problematisch, omdat eenzijdig afgegaan wordt op de informatie door referent en diens machtspositie daarmee wordt versterkt:

Wat ik zie is dat, doordat de IND zo hamert op de informatieplicht, mensen zich er meer van bewust zijn. Ze gebruiken het daardoor meer. Referenten snappen het meer en de IND neemt het serieus (...). Het bereikt niet zijn doel, ook al weet ik niet wat precies het doel van de IND hier is, het is disproportioneel belastend voor de vreemdeling (advocaat 9).

Anderzijds wordt de informatieplicht naar de referent volgens advocaten niet strikt gehandhaafd; de referent die zich niet aan de plicht houdt, kan worden beboet, maar in praktijk gebeurt dat nauwelijks.

8.6.2 De definitie van huiselijk geweld

In de rechtspraak wordt met name ernstig lichamelijk geweld geaccepteerd als grond voor verlening van een verblijfsrecht, zo zagen we in hoofdstuk 3. Psychologisch geweld komt in de jurisprudentie zelden aan bod en economisch geweld al helemaal niet.

Veel advocaten en maatschappelijke organisaties spraken over de definitie van huiselijk geweld, die volgens hen door de IND te beperkt wordt uitgelegd. Het gaat om de vorm van het geweld, het moment waarop het moet hebben plaatsgevonden en door wie het is gepleegd. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND, die IND-medewerkers adviseren over mensenhandel en huiselijk geweld, sluit de definitie van huiselijk geweld aan bij die van het Istanbul Verdrag:

De IND sluit aan bij de definitie van de Aanwijzing Huiselijk geweld voor de politie en het Istanbulverdrag. De definitie die de Rijksoverheid hanteert, is hetzelfde als die in het Istanbulverdrag

is opgenomen: alle vormen van fysiek, seksueel, psychologisch of economisch geweld dat plaatsvindt binnen het gezin of het huishouden of tussen voormalige of huidige echtgenoten of partners, ongeacht of de dader in dezelfde woning als het slachtoffer verblijft of heeft verbleven (interview SUA/IND).²⁰⁹

Deze brede definitie van huiselijk geweld omvat dus meer dan alleen lichamelijk geweld. Toch is de praktijk weerbarstig. Geïnterviewde maatschappelijke organisaties en advocaten zagen in hun praktijk dat andere vormen van huiselijk geweld dan lichamelijk geweld, zoals psychologisch, economisch en seksueel geweld, nauwelijks erkend werden.

Een andere kwestie is het moment waarop het geweld moet hebben plaatsgevonden. Hoewel de definitie, zoals hiervoor geformuleerd door de IND, ook geweld tussen voormalige partners noemt, moet volgens het migratiebeleid het geweld de aanleiding zijn geweest tot het verbreken van de relatie. Dit omvat niet het geweld dat plaatsvindt nadat de relatie is verbroken, hoewel het soms juist dan begint:

Ik had een zaak die niet gelukt is. Er was bewijs, er was aangifte gedaan bij de politie, er waren foto's van de mishandeling, maar de mishandeling was begonnen toen de vrouw was vertrokken. Daar heb ik een onprettig gevoel bij (advocaat 7).

In andere gevallen was er juist sprake van dreiging van geweld, dat nog niet had plaatsgevonden:

Er was een gezin waarvan de Nederlandse partner psychisch instabiel is. Hij dreigt met de IND en wil aan de dochter zitten. Ik probeer nu voor de moeder een zelfstandige verblijfsvergunning te krijgen. De situatie zit eigenlijk tussen gezinshereniging en huiselijk geweld in. De relatie is er nog, maar als hij een keer echt over de schreef gaat, gaat ze de IND bellen. Want huiselijk geweld dient te hebben plaatsgevonden (advocaat 9).

Bij de laatste casus is ook de vraag tegen wie het geweld gericht moet zijn. Hier is het de dochter, maar volgens het beleid moet het geweld tegen de vrouw gericht zijn.²¹⁰ Volgens de SUA/IND wordt het ook lastig wanneer het geweld wederzijds is:

Het beleid gaat uit van een duidelijke scheidslijn tussen slachtoffer en dader, maar die is niet altijd zo duidelijk. Wat we soms zien, is dat allebei zowel slachtoffer als dader zijn, dat ze elkaar de tent uitvechten.

8.6.3 De bewijslast bij huiselijk geweld

Volgens de geïnterviewde SUA/IND-medewerkers hoeft huiselijk geweld niet bewezen te worden, maar moet het aannemelijk worden gemaakt aan de hand van geleverde bewijsstukken:

Verklaringen zijn altijd subjectief. Het gaat om iemands eigen ervaring. Deze moeten wel aannemelijk worden gemaakt. "Hard" bewijs wordt echter niet gevraagd, valt ook meestal niet te leveren. Het kan zijn dat het geweld niet aannemelijk is gemaakt, bijvoorbeeld als het slachtoffer tegenstrijdige verklaringen heeft afgelegd bij de politie en de hulpverlener.

Ook hier laat de praktijk een complex beeld zien. De onduidelijkheid betreft allereerst de vraag welke bewijsmiddelen aanvaard worden. Volgens de geïnterviewde IND-medewerkers is een politieaangifte niet noodzakelijk en is een melding bij de politie, in combinatie met andere bewijsstukken, voldoende. Ook is het niet noodzakelijk dat de politie op die aangifte vervolgstappen moet hebben genomen,

zoals het instellen van vervolging, hoewel rechters zulke vervolgstappen van de politie in het algemeen wel als voorwaarde stellen. De SUA/IND- Medewerker:

Het is of/of: óf een recente verklaring van de politie of het OM dat het OM ambtshalve vervolging tegen de dader heeft ingesteld, óf recente bescheiden van de politie (een aangifte of melding bij de politie), waarbij aannemelijk gemaakt moet zijn dat het huiselijk geweld heeft plaatsgevonden. Dit in combinatie met recente informatie van de hulpverlening, bijvoorbeeld een verklaring van de huisarts.

Maar sommige advocaten hadden een andere ervaring:

De voorwaarde is dat op de aangifte bij de politie vervolging is ingesteld. Ik heb nu een zaak met allerlei verklaringen van hulpverleners, maar geen aangifte (...). En aangifte [bij de politie] alleen is niet genoeg, ik heb de IND-beschikking hier (advocaat 5). Laatst had ik een hoogopgeleide vrouw, in Turkije had ze een goede baan, in Nederland mocht ze anderhalf jaar niets. Deze aanvraag werd afgewezen omdat er geen vervolging was ingesteld door de politie. Ze verbleef niet in de opvang, maar bij een tante.

Een maatschappelijke organisatie concludeerde:

Als er een politierapport is en een rapport van Veilig Thuis, pas dan gaan de deuren een beetje open (maatschappelijke organisatie 11).

In par. 3.3.3. bleek al dat eigen verklaringen van slachtoffers van huiselijk geweld door rechters soms niet als bewijs werden geaccepteerd, omdat deze subjectief zouden zijn. Maatschappelijke organisaties hadden de ervaring dat de verklaringen of soms uitgebreide rapportages die zij indienden op basis van hun uitgebreide en langdurige contacten met het slachtoffer van huiselijk geweld door de IND niet werden geaccepteerd als geldig bewijs. Deze maatschappelijke organisaties hadden gemengde ervaringen met de IND en vertelden ook over situaties van vrouwelijke huwelijksmigranten die in de opvang terecht kwamen, maar toch geen verblijfsrecht kregen. Een organisatie die onder meer taallessen verzorgde, vertelde over een vrouwelijke huwelijksmigrant met wie ze in contact kwamen:

Een vrouw kwam in Nederland bij een zieke, schizofrene man. Zij moest alles doen voor die man en haar schoonfamilie verzorgen. Ze wordt onderdrukt door haar schoonzus en die man is agressief. Die vrouw die kon dat niet volhouden natuurlijk. Ze kwam ook een aantal keren in het ziekenhuis terecht, omdat ze werd geslagen. Ze is op een gegeven moment weggegaan en kwam bij ons op de taallessen. Ik heb Veilig Thuis gebeld en via hen is ze in de opvang geplaatst. Wij zijn er verder niet direct bij betrokken. Ik heb ook een brief geschreven voor haar advocaat en de situatie uitgelegd. Dus ik heb gedaan wat ik kon. Maar nu blijkt toch dat ze geen recht heeft op een verblijfsvergunning (maatschappelijke organisatie 6).

Zo hadden veel geïnterviewde organisaties en advocaten verhalen over situaties van vrouwelijke huwelijksmigranten die hadden te maken met, vaak ernstig, huiselijk geweld, maar waarbij het toch niet was gelukt een verblijfsrecht te krijgen.

8.7 Informatie over het afhankelijk verblijfsrecht

De Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Grevio) schreef in haar evaluatierapport van 2019 dat de informatievoorziening in Nederland over het

afhankelijk verblijfsrecht onvoldoende is (Grevio 2019). Dit gevoel werd algemeen gedeeld door de geïnterviewde maatschappelijke organisaties en advocaten. In deze paragraaf gaan we in op knelpunten in de informatievoorziening aan huwelijksmigranten en referenten over het afhankelijk verblijfsrecht. In hoofdstuk 5 kwam al naar voren dat de poortwachtersrol van de referent ook een informatiemonopolie impliceert en de consequenties van dat informatiemonopolie. Maatschappelijke organisaties, advocaten en overheid wezen daarom op het belang van toegankelijke informatie voor huwelijksmigranten. In dit tweede deel van hoofdstuk 8 gaan we in op de beschikbare informatie op het moment van verbreking van de relatie en de door respondenten gesignaleerde knelpunten in deze informatievoorziening.

8.7.1 De informatievoorziening door de IND

Tijdens de aanvraagprocedure van een verblijfsvergunning voor verblijf bij partner is het de referent die de aanvraag voor gezinshereniging doet en het eerste aanspreekpunt is voor de IND. Dat begint al op de IND website waarop de referent wordt geadresseerd, niet de huwelijksmigrant: ‘U wilt uw partner naar Nederland laten komen om bij u te wonen’.²¹¹ Enerzijds is dat terecht, aangezien immers gezinshereniging gaat om een ‘insider’, de partner in Nederland, die hereniging met geliefden uit het buitenland wenst. De referent, bekend met de Nederlandse taal en samenleving, is ook vaak degene die de informatie verzamelt over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan en die de kosten draagt van de aanvraag en benodigde inburgeringsexamens, of een eventuele advocaat. De referent heeft een informatieplicht en administratieplicht naar de IND die de referent verantwoordelijk maakt voor de procedure en de afhankelijkheid van de huwelijksmigrant versterkt (zie ook Lodder 2019).

Die afhankelijkheid wordt ook uitgedrukt in het feit dat de naam van de partner bij wie verbleven wordt, staat vermeld op het verblijfspasje van de huwelijksmigrant. De Braziliaanse huwelijksmigrant Eliza was hier kritisch over:

Het is grappig en vernederend dat op de achterkant van de verblijfspas staat geschreven dat je moet samenleven met die persoon. En er staat ook de naam van die persoon vermeld. (...) Het vertelt me dat ik de hond ben van iemand. (...) Ik zag het als een uitdrukking van: ken je plaats, zie waar je behoort, waarvan je afhankelijk bent, ik vond het kwetsend.

De informatieverstrekking door de IND werd door veel geïnterviewden als onvoldoende gezien. De informatie op de IND-website zien niet alle geïnterviewden als heel toegankelijk, zeker niet voor iemand die nog niet zo lang in Nederland is en de taal nog moet leren. Wel is er op de IND-website een brochure speciaal bedoeld voor slachtoffers van huiselijk geweld te vinden.²¹² Behalve informatie via internet of telefonisch zijn er vijf algemene IND-loketten verspreid over Nederland waar individuen met vragen over gezinshereniging (op afspraak) terecht kunnen, tegen negen loketten voor expats. Referenten die de IND belden voor informatie, waren hierover niet altijd tevreden: soms verschilde de informatie per medewerker.

Het gebrek aan informatie over het afhankelijk verblijfsrecht dat advocaten en maatschappelijke organisaties signaleerden, betreft niet alleen het moment van aanvraag van de verblijfsvergunning voor gezinshereniging, maar ook de jaren daarna en de mogelijkheden tot zelfstandig of permanent verblijf. Huwelijkspartners en referenten zijn zich niet altijd bewust van het belang van het aanvragen van een zelfstandig en permanent verblijfsrecht, ook als het paar (nog) samenleeft en er geen sprake is van relatieproblemen (zie ook Besselsen en De Hart 2014). Het gevolg is dat, hoewel wij in dit rapport steeds hebben gesproken over de drie (voor partners van EU-burgers

en Turkse burgers) en vijf jaar termijn (voor andere nationaliteiten) van het afhankelijk verblijfsrecht, huwelijksmigranten soms veel langer dan vijf jaar een afhankelijk verblijfsrecht houden. Een advocaat vertelde:

Er is een grote onbekendheid met het afhankelijk verblijfsrecht, ongeacht de opleiding en welke vergunning men heeft. Ik had laatst een Turkse mevrouw die na twintig jaar nog steeds een afhankelijk verblijfsrecht heeft. Ze had geen enkel idee over haar verblijfsvergunning.

Een andere advocaat stond een mannelijke huwelijksmigrant bij die na negentien jaar verblijfsrecht bij partner na verbreking van zijn huwelijk ongedocumenteerd en dakloos was geworden.²¹³ Ook de Directie Migratiebeleid zag dat mensen niet geïnformeerd zijn over hun rechtspositie:

Er wordt niet uitputtend gebruik gemaakt van rechten die mensen wel hebben. Bijvoorbeeld kinderen kunnen na een jaar een vergunning voor gezinshereniging te hebben gehad een zelfstandige vergunning krijgen. Die moet wel worden aangevraagd. Het gaat erom dat mensen hun rechten opbouwen, veel mensen bouwen die rechten niet op en dan zijn de verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd makkelijker in te trekken dan die voor onbepaalde tijd.

Specifiek over het moment waarop de relatie wordt verbroken en een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning volgt, merkten advocaten op dat de brief die de IND aan de betrokken huwelijksmigrant stuurt, geen informatie bevat over andere mogelijkheden tot verblijf:

Mensen krijgen meteen een enge brief thuis: je moet weg. (...) Er zou een informatieplicht voor de IND moeten zijn: ze zouden mensen moeten wijzen op de mogelijkheden in plaats van ze bang maken met een enge brief (advocaat 5).

Ook signaleerden meerdere advocaten en maatschappelijke organisaties dat de brief van de IND naar aanleiding van het verbreken van de relatie de betrokken huwelijksmigrant niet altijd bereikt. De brief wordt verzonden naar het laatst bekende adres, maar de huwelijksmigrant kan hier al vertrokken zijn of het huis zijn uitgezet.

8.7.2 Informatieverstrekking door advocaten en maatschappelijke organisaties

Alle advocaten en maatschappelijke organisaties waren ervan overtuigd dat er een groot gebrek aan toegankelijke informatie is over het afhankelijk verblijfsrecht, zowel op het moment van de komst van huwelijksmigranten naar Nederland als daarna. Zowel maatschappelijke organisaties als advocaten zagen een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd in de preventie van problemen die in hun visie door het afhankelijk verblijfsrecht kunnen ontstaan.

Advocaten trachten de nadelige informatiepositie van huwelijksmigranten te compenseren door met beide partners een gesprek aan te gaan en ze te wijzen op de voor- en nadelen van de verschillende verblijfsopties. Een van de advocaten lichte toe:

Als er meerdere opties zijn, benoem ik de voor- en nadelen, ook het afhankelijk verblijfsrecht. Juist bij jonge mensen benoem ik dat expliciet. Ik doe dit nu tien jaar, heb veel gezinnen bijgestaan, het kan ook gewoon misgaan. Dat is heel vervelend: door de afhankelijke situatie, kan het dan kan het naar en grimmig worden, tot aan huiselijk geweld aan toe en dumpen. Maar ook als er niet zoveel aan de hand

is, zelfs al ben je hoog opgeleid, dan geef je toch alles op. Er komt een druk op je relatie. Ga meteen inburgeren, zorg voor je eigen inkomen, een goede baan, om mensen zich goed te laten voelen en minder afhankelijk te zijn van de Nederlandse partner. De verblijfsvergunning wordt ook echt ingezet als middel, in ruzies, ook bij op het oog leuke stellen.

Ook maatschappelijke organisaties geven dergelijke informatie, maar dan vooral gericht op de huwelijkspartner:

Ik druk ze voornamelijk op het hart dat ze zich bewust zijn van de situatie en dat ze zo snel mogelijk werken naar een zelfstandige verblijfsvergunning. En als het even kan een verblijfsvergunning waarbij ze niet afhankelijk zijn van iemand (maatschappelijke organisatie 4).

Eerder in dit hoofdstuk kwam al de belangrijke rol in de hulpverlening aan de orde die maatschappelijke organisaties spelen, vooral ten aanzien van vrouwelijke huwelijksmigranten. Toch werd er gepleit voor een uitbreiding van die rol. Organisaties in de opvang wezen op de belangrijke rol die vrouwen- en migrantenorganisaties en sleutelpersonen van verschillende migratieachtergronden in de preventie zouden kunnen spelen:

Hulpverlening die wij geven is erg duur, €120.000 per jaar per cliënt. Dat is goed, daardoor kunnen we mensen goed helpen. Maar we moeten meer kijken naar de voorkeur, we moeten meer preventief werken, bijvoorbeeld met vrouwen- en migrantenorganisaties. Het beter voorlichten van huwelijksmigranten, maar ook bijvoorbeeld huisartsen (maatschappelijke organisatie 2).

Wij merken dat collega's die uit hetzelfde land komen als de statushouders of nareizigers een grote rol kunnen spelen. Die kunnen vertalen. Die kunnen een sleutelrol spelen. Wij als organisatie kunnen de juiste mensen de juiste handvatten bieden zodat zij weer andere mensen kunnen helpen (maatschappelijke organisatie 10).

Meerdere organisaties en advocaten wezen op het belang van informatie over het afhankelijk verblijfsrecht in de inburgeringscursussen. Ze waren daarbij ook kritisch op de nadruk op plichten in het participatie- en inburgeringstraject, terwijl weinig aandacht wordt besteed aan rechten. Volgens een respondent was er sprake van 'belachelijke' inburgeringscursussen waar huwelijksmigranten 'belachelijke' dingen leren. Anderen, zelf betrokken in deze trajecten, benoemden de discrepantie tussen wat ze huwelijksmigranten leerden over gelijkheid van man en vrouw als belangrijke Nederlandse kernwaarde en de praktijk van het afhankelijk verblijfsrecht. Een advocaat observeerde:

Dat zou een zaak moeten zijn van de inburgering. Geef informatie, besef wat de gevolgen zijn [van het afhankelijk verblijfsrecht]. Dat is nuttiger dan al dat gezeur over democratie (advocaat 8).

8.8 Conclusie

In hoofdstukken 4 en 7 kwam naar voren dat de vergunning voor voortgezet verblijf na verbroken relatie en op grond van huiselijk geweld in praktijk minder belangrijk is dan andere verblijfsstatussen. Daar suggereerden we dat er belangrijke alternatieven waren, zoals het Nederlanderschap en de Chavez-vergunning. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat er twee andere mogelijke verklaringen zijn voor het lage aantal aanvragen voor voortgezet verblijf: gebrek aan informatie over de mogelijkheden voor voortgezet verblijf en belemmeringen ondervonden bij het aanvragen van deze status.

De informatievoorziening over het afhankelijk verblijfsrecht wordt algemeen als onvoldoende gezien. Hierbij gaat het om de algemene informatie over het afhankelijk verblijfsrecht voor huwelijksmigranten, die volgens geïnterviewden veel breder verspreid zou moeten worden en de informatie over de mogelijkheden tot voortgezet verblijf, die volgens respondenten door de IND toegankelijker zou kunnen worden gemaakt. Het gaat dan dus niet alleen om informatie voor slachtoffers van huiselijk geweld, hoe belangrijk ook, maar in bredere zin om informatie over verblijfsmogelijkheden na het verbreken van de relatie. Tevens werd gewezen op het belang van voorlichting aan beide partners, huwelijksmigranten en referenten.

Wanneer huwelijksmigranten een aanvraag voor voortgezet verblijf op grond van huiselijk geweld in willen dienen, stuiten zij op diverse belemmeringen. Ten eerste wat betreft de toegang tot de politie en opvang. Verreweg de meeste slachtoffers doen geen aangifte maar als ze aangifte doen, worden ze niet altijd geloofd. Zonder aangifte of melding bij de politie zal een vergunning tot verblijf op grond van huiselijk geweld niet worden verstrekt. De opvang wordt vanwege de strikte interpretatie van het begrip 'acute situatie' door maatschappelijke organisaties als onvoldoende toegankelijk gezien. Omdat het verblijf van een slachtoffer van huiselijk geweld in de opvang weliswaar niet als voorwaarde, maar wel als belangrijke indicator wordt gezien in de bewijslast van huiselijk geweld, kan dit de kansen op het verkrijgen van een vergunning negatief beïnvloeden. Ten tweede bestaan er in de uitvoeringspraktijk van het beleid meerdere onduidelijkheden: over het moment van verbreken van de relatie, over de door de IND gehanteerde definitie van huiselijk geweld en de bewijslast van huiselijk geweld. Ook dit kan ertoe leiden dat aanvragen door huwelijksmigranten die wel geweld hebben ervaren niet worden ingediend of, eenmaal ingediend, afgewezen of pas na langdurige procedures ingewilligd. De effectiviteit van het beleid wordt hierdoor aanzienlijk verminderd.

Hoofdstuk 9 Conclusies

9.1 Inleiding

In dit onderzoek stond de genderspecifieke betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het leven van huwelijksmigranten en hun partners centraal. Aan de hand van juridisch, kwantitatief en kwalitatief onderzoek beantwoordden we de vraag welke betekenis het afhankelijk verblijfsrecht heeft voor de mogelijkheden tot participatie in de samenleving en gebruikmaking van voorzieningen. Bij participatie richtten we ons in het bijzonder op de economische positie van huwelijksmigranten, hun inburgering en toegang tot de arbeidsmarkt. De toegang tot voorzieningen onderzochten we op het moment van verbreking van de relatie, met name in situaties van huiselijk geweld. In dit concluderend hoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij en doen we enkele suggesties voor een beter begrip van de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht.

9.2 Verblijfsrecht na verbreking relatie: rechtsongelijkheid in toegang tot voortgezet verblijf

De aanleiding voor dit onderzoek lag in de wijzigingen in het recht op voortgezet verblijf (humanitair niet-tijdelijk) door de introductie van de inburgeringseis als voorwaarde voor verkrijging van deze status (in 2010) en de verlenging van de termijn van afhankelijkheid van drie jaar naar vijf jaar (in 2012). Het Platform Zelfbeschikking en Verblijfsrecht, dat om dit onderzoek verzocht, vreesde dat de toegang tot een zelfstandig verblijfsrecht, onafhankelijk van het voortbestaan van het huwelijk of de relatie, voor migrantenvrouwen te zeer was beperkt.

Het juridische hoofdstuk 3 liet zien dat de sinds 2012 geldende vijf jaar termijn niet in alle gevallen van toepassing is: niet voor partners van EU-onderdanen en niet voor partners van Turkse referenten, voor wie een termijn van drie jaar geldt. De vergelijking met het recht in andere Europese landen liet zien dat de vijf jaar termijn niet de norm is: in acht van de elf onderzochte landen is de termijn korter, alleen in België en Denemarken is het ook vijf jaar. Ook bleek dat er meer verblijfsmogelijkheden zijn na verbreking relatie dan alleen de vergunning tot voortgezet verblijf: naturalisatie tot Nederlander, de vergunning voor onbepaalde tijd en verblijf bij Nederlands kind (Chavez-vergunning).

De kwantitatieve gegevens gepresenteerd in hoofdstuk 4 wezen uit dat naturalisatie en de Chavez-vergunning voor huwelijksmigranten belangrijker zijn om hun verblijf na verbreking relatie veilig te stellen, dan de vergunning tot voortgezet verblijf. Het aantal aanvragen voor voortgezet verblijf is in verhouding tot het aantal huwelijksmigranten dat jaarlijks naar Nederland komt, relatief laag. De vergunning voor voortgezet verblijf op grond van huiselijk geweld werd in de periode 2013-2020 niet meer dan gemiddeld 180 keer per jaar aangevraagd. Onze kwalitatieve interviews, besproken in hoofdstuk 7, bevestigden verder dat andere verblijfsopties in de praktijk belangrijker zijn dan het voortgezet verblijf. Slechts één van onze respondenten had een vergunning humanitair niet-tijdelijk op grond van huiselijk geweld gekregen. Anderen slaagden er op andere manieren in om in Nederland te blijven. Voor een goed inzicht in de verblijfspositie van huwelijksmigranten is het van belang deze verschillende verblijfsopties voor ogen te houden. Daaruit kan echter niet de conclusie worden getrokken dat het afhankelijk verblijfsrecht geen problemen oplevert, omdat er genoeg opties zijn om het verblijf na verbreking relatie veilig te stellen.

Ten eerste staan de diverse verblijfsopties niet in gelijke mate voor iedereen open.

Huwelijksmigranten hebben ongelijke toegang tot de diverse vormen van voortgezet verblijf, op grond van nationaliteit, gender en sociaaleconomische achtergrond. Allereerst is gezinshereniging, gezien het restrictieve migratiebeleid, veelal de enige mogelijkheid voor paren om samen in Nederland te wonen, zelfs als zij graag anders zouden willen. Dat betekent dat de afhankelijkheid van het verblijfsrecht niet een keuze van paren is, maar een gevolg van het restrictieve migratiebeleid. Vervolgens maken de meeste huwelijksmigranten, ook als zij hebben gedaan wat het beleid van hen verwacht (de taal geleerd en werk gevonden) bij verbreking van de relatie binnen de periode van vijf jaar praktisch geen kans op voortgezet verblijf. Zelfs al hebben zij werk, ze zullen er veelal niet in slagen op grond van die arbeid een verblijfsrecht te krijgen. Dat is alleen anders voor bepaalde nationaliteiten (Amerikanen, Turken) en hoger opgeleide kennismigranten met een inkomen boven een bepaalde norm bij een erkend werkgever. Met andere woorden: hun participatie en zelfredzaamheid helpt de meeste huwelijksmigranten in verblijfsrechtelijk opzicht niet verder. De extra bescherming die het voortgezet verblijf ooit beoogde te bieden, is met de invoering van het inburgeringsvereiste in 2010 en de verlenging van de termijn van drie naar vijf jaar in 2012 goeddeels weggenomen.

Een uitzondering is alleen mogelijk op grond van schrijnendheid gebaseerd op eenduidig slachtofferschap. Wie de partner verlaat voordat daadwerkelijk tot huiselijk geweld is overgegaan, wie een beroep heeft kunnen doen op het sociale netwerk en geen opvang nodig heeft, heeft minder kans op voortgezet verblijf op grond van huiselijk geweld. Het gevaar is dat zo onbedoeld het genderspecifieke beleid leidt tot een voortdurende reproductie van verhalen van slachtofferschap van migrantenvrouwen en daderschap van migrantenmannen op basis van etniciteit, die geen recht doet aan de *agency* en diversiteit van ervaringen van huwelijksmigranten en referenten.

Ten tweede is de vergunning voor voortgezet verblijf op grond van huiselijk geweld voor een in omvang beperkte, kwetsbare groep vrouwelijke huwelijksmigranten de enige optie, maar tegelijkertijd moeilijk te bereiken. Op de oorzaken hiervan gaan we in de volgende paragraaf in.

9.3 Bescherming tegen huiselijk geweld

Het is opvallend dat jaarlijks gemiddeld slechts 180 aanvragen voor voortgezet verblijf op grond van huiselijk geweld worden gedaan terwijl huiselijk geweld, zo blijkt uit alle onderzoeken, zo wijd verbreid is. De meerderheid van de vrouwelijke huwelijksmigranten die wij interviewden, hadden te maken met huiselijk geweld. Dat betrof niet alleen lichamelijk geweld, maar ook ernstige vormen van economisch geweld, psychologisch en seksueel geweld, of een combinatie ervan: mishandeling, het onthouden van financiële middelen, vernedering, controlerend gedrag en isoleren van sociaal netwerk, het verbieden van deelname aan inburgering en de arbeidsmarkt en het dreigen met uitzetting. Dat er toch maar een vrouwelijke huwelijksmigrant was die op grond van huiselijk geweld een verblijfsrecht had weten te verwerven, na een jarenlange procedure, is mede te verklaren uit de slechte toegankelijkheid van de vergunning humanitair niet-tijdelijk op grond van huiselijk geweld.

In de hoofdstukken 3 en 8 werden de belemmeringen voor het verkrijgen van de vergunning humanitair niet-tijdelijk op grond van huiselijk geweld besproken. De drie voornaamste belemmeringen betreffen de melding van de verbreking van de relatie bij de IND, de definitie van huiselijk geweld en de bewijslast.

De intrekking van de vergunning is gebaseerd op de eenzijdige melding van de referent van het verbreken van de relatie aan de IND. Voor de referent is het invullen van een eenvoudig formulier genoeg, voor de huwelijksmigrant kan het leiden tot intrekking van het verblijfsrecht met terugwerkende kracht en een 'verblijfsgat' zonder dat de huwelijksmigrant de gelegenheid heeft gehad de eigen zienswijze naar voren te brengen of wordt gehoord. Deze werkwijze versterkt de

afhankelijkheid van de huwelijksmigrant aan de referent. Die afhankelijkheid wordt nog verder versterkt door de algemeen als gebrekkig beschouwde informatievoorziening door de IND aan de huwelijksmigrant over de verblijfspositie na verbreking van de relatie.

De definitie van huiselijk geweld die de IND hanteert, sluit aan bij de definitie in het Istanbulverdrag en omvat behalve lichamelijk geweld, ook psychologisch, economisch en seksueel geweld. Onder rechters, advocaten en maatschappelijke organisaties bestaat echter onduidelijkheid over de definitie. Hoewel de beleidsdefinitie formeel breder is dan alleen lichamelijk geweld, is het in praktijk bijkans onmogelijk op grond van andere vormen van huiselijk geweld een verblijfsrecht te verwerven. Daarmee beantwoorden de rechtspraktijk en uitvoeringspraktijk onvoldoende aan de complexiteit en meervoudigheid van het verschijnsel huiselijk geweld, die elders in het beleid inzake huiselijk geweld, buiten de migratierechtelijke context, wel wordt erkend.

Het beleid voldoet met haar limitatieve opsomming van bewijsmiddelen niet aan het Istanbulverdrag, volgens welke huiselijk geweld met alle beschikbare middelen kan worden aangetoond. Zonder aangifte of melding bij de politie is een verblijfsaanvraag op grond van huiselijk geweld kansloos, terwijl rechters, zo blijkt uit de jurisprudentiebespreking in hoofdstuk 3, in strijd met het IND-beleid, vaak ook nog vervolgstappen van de politie verwachten na een aangifte. Hoewel het geen formele voorwaarde is, wordt verblijf in de vrouwenopvang door de IND gezien als een belangrijke indicator dat huiselijk geweld daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dat is problematisch omdat de vrouwenopvang van Veilig Thuis slecht toegankelijk is, door gebrek aan plaatsen en de restrictieve interpretatie van het begrip ‘acute situatie’. Daarbij geeft het beleid en de uitvoering ervan zich onvoldoende rekenschap van het feit dat de overgrote meerderheid van slachtoffers van huiselijk geweld zich niet tot politie of Veilig Thuis wendt voor hulp, maar in de eerste plaats tot hun sociaal netwerk en daarna huisartsen en maatschappelijke organisaties.

Gezien het lage aantal aanvragen van een vergunning voortgezet verblijf op grond van huiselijk geweld en de besproken problemen rond de melding van de verbreking relatie, de definitie en de bewijslast moet worden geconcludeerd dat het beleid inzake huiselijk geweld onvoldoende effectieve bescherming biedt aan huwelijksmigranten.

9.4 De genderspecifieke betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht en het gevaar van culturalisering

In hoofdstuk 2 lieten we zien dat in het maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke debat over het afhankelijk verblijfsrecht de aandacht bijna volledig uitging naar migrantenvrouwen. Dat is terecht, omdat het afhankelijk verblijfsrecht een genderspecifieke uitwerking heeft: de meeste huwelijksmigranten zijn vrouwen en vrouwen zijn vaker dan mannen slachtoffer van huiselijk geweld. De institutionele praktijk van het afhankelijk verblijfsrecht werkt door op het interpersoonlijke en individuele niveau en beperkt de persoonlijke autonomie van vrouwen. In combinatie met de ongelijke maatschappelijke verhoudingen tussen mannen en vrouwen heeft het afhankelijk verblijfsrecht voor vrouwen een grotere impact in hun dagelijks leven.

Gebleken is echter dat de groep migranten met een afhankelijk verblijfsrecht heel divers is: nareizigers, partners van kennismigranten en LHBT-koppels worden allemaal door het afhankelijk verblijfsrecht geraakt. In dit onderzoek bespraken we de ervaringen van zowel vrouwelijke als mannelijke huwelijksmigranten. We hebben de aandacht gevestigd op de positie van de partners van huwelijksmigranten, de referenten en de dringende vragen die de verantwoordelijkheid voor de verblijfspositie van hun partner, benoemd als ‘poortwachtersrol’, bij hen oproept. Tevens hebben we laten zien dat ook mannelijke huwelijksmigranten de nadelige kanten van het afhankelijk verblijfsrecht

ervaren en in hun persoonlijke autonomie worden beperkt. Zij verkeren althans de eerste periode in Nederland in een nadeligere arbeidsmarktpositie dan hun vrouwelijke partner en nemen soms de zorg voor kinderen op zich terwijl hun partners werkten in beter betaalde banen (Al-Rebholz en Aritzsch 2021).

Wij hebben niet in alle opzichten recht kunnen doen aan de diversiteit van ervaringen van migranten met een afhankelijk verblijfsrecht. De gevolgen van bijvoorbeeld de juridische afhankelijkheid voor minderjarige asielzoekers die hun ouders laten overkomen, of jonge migranten wiens verblijfsrecht afhankelijk is van hun ouders kwamen in dit onderzoek niet aan bod. Het waren onze respondenten die hierop onze aandacht vestigden. Ons inziens is het van groot belang het afhankelijk verblijfsrecht in dit bredere perspectief te zien, zonder de genderspecifieke betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht uit het oog te verliezen.

Daarmee zou ook kunnen worden tegemoet gekomen aan een gevaar van de discussie over het afhankelijk verblijfsrecht dat we in dit onderzoek signaleerden, namelijk de culturalisering van de afhankelijkheid van vrouwelijke huwelijksmigranten. Die culturalisering houdt in dat de verklaring voor afhankelijkheid van migrantenvrouwen eerder wordt gezocht in de etnische en culturele achtergronden van vrouwelijke huwelijksmigranten dan in de juridische afhankelijkheid, daarmee de invloed die het migratierecht heeft op sociale verhoudingen onderschattend.

Die culturalisering is intrinsiek onderdeel van het migratiebeleid (hoofdstuk 2). Waar deze culturalisering en genderstereotypering van de positie van migrantenvrouwen aanvankelijk leidde tot versterking van hun rechtspositie, leidde het later, door de verbinding met een meer verplichtend integratiebeleid, juist tot verslechtering van de rechtspositie van huwelijksmigranten. Zowel de introductie van de inburgering als voorwaarde voor de zelfstandige verblijfsvergunning in 2010, als de verlenging van de termijn van drie naar vijf jaar in 2012, waren geïnformeerd door deze culturalisering en genderstereotypering. Het werkt door in de geboden hulpverlening waarin de afhankelijkheid van vrouwelijke huwelijksmigranten eerder wordt geduid in termen van cultuur dan van juridische afhankelijkheid. Deze *'racialised politics of protection'*, in de woorden van Heaven Crawley, (2022) dreigt de aandacht af te leiden van het afhankelijk verblijfsrecht en een fundamenteel debat over categorisering en de uitsluitingsmechanismen in het migratierecht te verhinderen.

De grote diversiteit aan achtergronden van de door ons geïnterviewde huwelijksmigranten en hun partners is al reden genoeg vraagtekens te zetten bij deze culturalisering. Onze conclusie is dat het verschil in juridische status van beide partners de cruciale factor in de afhankelijkheid is (zie ook Williams 2010). De interviews gepresenteerd in de hoofdstukken 5 tot en met 8 hebben overtuigend laten zien dat het deze afhankelijke juridische status is die de persoonlijke autonomie van huwelijksmigranten beperkt, ze onderwerpt aan dreigementen met uitzetting en ze doet vrezen voor gedwongen vertrek, zodat ze ondanks ernstige relatieproblemen en huiselijk geweld van hulpverleners de raad krijgen hun termijn uit te zitten.

9.5 Persoonlijke autonomie en dominantie²¹⁴

Het afhankelijk verblijfsrecht als institutionele praktijk beperkt de persoonlijke autonomie vanaf het moment van de aankomst van de huwelijksmigrant in Nederland, wanneer de verblijfsvergunning wordt verleend. Het beïnvloedt het welbevinden en zelfvertrouwen van huwelijksmigranten en hun relatie met de partner in negatieve zin. Hun partner krijgt met het afhankelijk verblijfsrecht een machtsmiddel in handen en bepaalt de handelingsvrijheid van huwelijksmigranten, onder meer wat betreft hun economische onafhankelijkheid, toegang tot inburgering en arbeid en lichamelijke integriteit. Ons inziens is in dit onderzoek genoegzaam gebleken dat het afhankelijk verblijfsrecht ook

in afwezigheid van huiselijk geweld de persoonlijke autonomie en het welbevinden van huwelijksmigranten aantast. Geconfronteerd met deze beperkingen hebben zij weinig mogelijkheden eraan te ontsnappen, gezien de prijs die ze daarvoor moeten betalen: het verlies van hun verblijfsrecht. Hiermee sluiten we aan bij de internationale literatuur, waarin eveneens wordt geconcludeerd dat door het afhankelijk verblijfsrecht de persoonlijke autonomie van huwelijksmigranten wordt aangetast (Coté et al 2001).

Ons inziens is het afhankelijk verblijfsrecht dan ook te zien als een vorm van dominantie. Voor een goed inzicht in de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht is het noodzakelijk niet zozeer de nadruk te leggen op de gevolgen van het afhankelijk verblijfsrecht, maar de situatie van dominantie op zichzelf, waarin huwelijksmigranten komen te verkeren.

Dominantie is de situatie waarin de een afhankelijk is van de ander, waarbij deze ongecontroleerde of willekeurige macht heeft over hem of haar. Het is noodzakelijk dat machtsuitoefening kan worden betwist door degenen die eraan worden blootgesteld. Dat is met name belangrijk voor mensen die afhankelijk zijn van de relatie met degene die de macht uitoefent. De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door de kosten van het verlaten van de relatie: in deze het verlies van het verblijfsrecht. Als iemand zich alleen tegen hoge, materiële, persoonlijke en psychologische kosten aan de machtsuitoefening kan onttrekken, is er sprake van een grote mate van afhankelijkheid (Lovett 2010, Slingenberg 2021). Door het afhankelijk verblijfsrecht hebben huwelijksmigranten geen controle over hun eigen wil, maar zijn zij overgeleverd aan de arbitraire of ongecontroleerde macht van hun partner, de referent. Dat die partner zijn of haar macht niet in negatieve zin gebruikt, is niet relevant; huwelijksmigranten kunnen daar immers niet van uitgaan en ook de welwillende referent kan overgaan tot machtsuitoefening wanneer de relatie met spanningen te maken heeft. Zoals we zagen in hoofdstuk 5 kwam het dreigen met uitzetting regelmatig voor. Dat leidt ertoe dat huwelijksmigranten geneigd zijn hun gedrag aan te passen aan de partner en wat die van hen verwacht.

Dominantie is een soort machtsuitoefening waaraan niemand zou moeten worden onderworpen, zelfs als deze macht niet wordt gebruikt of alleen om legitieme redenen wordt gebruikt. Met andere woorden: zelfs als de huwelijksmigrant niet wordt mishandeld, maar integendeel door de partner in Nederland wordt gesteund en geholpen, blijft de situatie van het afhankelijk verblijfsrecht ongewenst. Die steun en hulp kan de afhankelijkheid van huwelijksmigranten verder bestendigen. Het verlies van verblijfsrecht blijft bovendien als een zwaard van Damocles boven het hoofd van huwelijksmigranten hangen. Fatima Ballah van het Platform Zelfbeschikking en Verblijfsrecht vergelijkt het afhankelijk verblijfsrecht met de handelingsonbekwaamheid van de gehuwde vrouw, die tot 1956 in het Nederlands recht was neergelegd, ons inziens een terechte vergelijking. Deze handelingsonbekwaamheid maakte de vrouw in vergaande mate afhankelijk van haar echtgenoot; het betekende dat getrouwde vrouwen hun man om geld moesten vragen en toestemming nodig hadden als ze bijvoorbeeld kleding of apparaten wilden kopen. Ook konden ze geen verzekeringen afsluiten of geld van de bank halen en konden ze zonder zijn toestemming niet werken. Ook al kon een vrouw een 'goede' echtgenoot treffen die haar al deze toestemmingen gaf en haar voldoende geld gaf om comfortabel te leven, dat is geen rechtvaardiging voor die ongelijkheid in het recht.

Toepassing van het theoretisch perspectief van dominantie op het afhankelijk verblijfsrecht maakt duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het vinden van oplossingen van deze situatie bij de overheid ligt, die de situatie van dominantie met het afhankelijk verblijfsrecht heeft gecreëerd. Zoals betoogd in hoofdstuk 3 staat het afhankelijk verblijfsrecht op gespannen voet met verdragsverplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag en artikel 8 EVRM, volgens welke materiële ongelijkheid tussen mannen en vrouwen moet worden tegengegaan en de persoonlijke autonomie beschermd.

Bijlage overzicht respondenten

I Huwelijksmigranten en hun partners

	Naam	Huwelijksmigrant of partner in Nederland	Nationaliteit huwelijksmigrant	Relatievorm	Verblijfspositie huwelijksmigrant
1	Laura	Partner in Nederland	Marokko	Gescheiden	Nederlanderschap
2	Jinte	Partner in Nederland	Egypte	Gescheiden	Nederlanderschap
3	Alex	Partner in Nederland	Guatemala	Samenwonend	Verblijf bij partner
4	Leonard	Partner in Nederland	Australië	Gescheiden	Verblijf bij nieuwe partner
5	Eliza	Huwelijksmigrant	Brazilië	Gescheiden	Kennismigrant
6	Mahin	Huwelijksmigrant	Iran	Gescheiden	Nederlanderschap
7	Willem	Partner in Nederland	Filipijnen	Getrouwd	Nederlanderschap
8	Rayan & Karlijn	Koppelinterview	Egypte	Getrouwd	Verblijf bij partnerf
9	Laleh	Huwelijksmigrant	Iran	Gescheiden	Nederlanderschap
10	Amir	Partner in Nederland	Marokko	Getrouwd	Verblijf bij partner
11	Charlotte	Huwelijksmigrant	Verenigde Staten	Gescheiden	Arbeid als zelfstandige Nederlands-Amerikaans vriendschapsverdrag
12	Yousef	Partner in Nederland	Marokko	Getrouwd	Langdurig ingezetenschap
13	Jamila	Huwelijksmigrant	Marokko	Gescheiden	Niet-tijdelijk humanitair
14	Marian	Huwelijksmigrant	Marokko	Getrouwd	Ongedocumenteerd
15	Matias	Huwelijksmigrant	Mexico	Samenwonend	Verblijf bij partner
16	Fouad	Partner in Nederland	Syrië	Getrouwd	Afgeleid asiel
17	Tuana	Huwelijksmigrant	Turkije	Getrouwd	Niet-tijdelijk humanitair
18	Carlos	Huwelijksmigrant	Chili	Gescheiden	Nederlanderschap
19	Zilan	Huwelijksmigrant	Syrië	Gescheiden	Zelfstandig asiel
20	Kyla	Huwelijksmigrant	Filipijnen	Gescheiden	Chavez
21	Daniel	Huwelijksmigrant	Venezuela	Gescheiden	Verblijf bij nieuwe partner

II Vreemdelingenrecht advocaten

- 1 Elles Besselsen, Everaert Immigration Lawyers
- 2 Lotte van Diepen, Everaert Immigration Lawyers
- 3 Jeremy Bierbach, Franssen advocaten
- 4 Ismet Özkara, Özkara advocaten
- 5 Mercan Kocuroglu, Advocaten Willemstraat Eindhoven
- 6 Peter Ploeger, Juridisch adviseur
- 7 Corrien Ullersma, Van der Woude de Graaf Advocaten
- 8 Eva Bezem, Prakken d'Oliviera
- 9 Jonas van de Wiel, Simons en Partners Advocaten

III Maatschappelijke organisaties (incl. focusgroep)

- 1 Casa Migrante
- 2 Stichting Arosa
- 3 Voorlichters Gezondheid
- 4 Donia Daria
- 5 Sterk Huis
- 6 Feniks Emancipatie Expertise Centrum
- 7 ContourdeTwer
- 8 Stichting Bayanihan
- 9 Vluchtelingenwerk Regionaal
- 10 Refugee Team
- 11 Nisa4Nisa
- 12 Werkgroep Mudawannah

IV Overheidsorganisaties

- 1 Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND
- 2 Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie
- 3 Veilig Thuis Rotterdam

Noten

¹ Het Platform Zelfbeschikking en Verblijfsrecht bestaat uit de volgende organisaties: Nederlandse Vrouwenraad, Stichting Nisa4Nisa, Steungroep Vrouwen Zonder Verblijfsvergunning (SVZV), Stichting Landelijke Werkgroep Mudawannah, Stichting Kezban, TIYE International, Dona Doria, Stichting Voorlichters Gezondheid Rotterdam.

² *Kamerstukken II* 2011/12, 32 175, nr. 15.

³ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 175, nr. 29, p. 19.

⁴ Kennismigranten zijn arbeidsmigranten die in het algemeen hoogopgeleid zijn, zoals een arts of een wetenschapper en met hun inkomen boven een bepaalde norm zitten. De werkgever moet een door de IND erkende werkgever zijn.

⁵ Over LHBT-koppels zie Chauvin et al 2021.

⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 111, nr. 1, p. 11.

⁷ Artikel 3.51 lid 1 sub c Vreemdelingenbesluit (hierna: Vb).

⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200, nr. 20. Dit gebeurde in TBV 2004/26, 30 maart 2004, die met terugwerkende kracht in werking trad tot 17 oktober 2003.

⁹ Artikel 3.51 lid 1 a Vb, 3.80a lid 2 sub f Vb.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 175, nr. 15, p. 3. Besluit van 27 maart 2012 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit modern migratiebeleid en het Besluit inburgering (*Stb.* 2012, 148). Alleen voor Turkse vreemdelingen geldt een afwijkende termijn van drie jaar in verband met het Associatierecht.

¹¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29861, nr. 2. See also Equality Factsheet, Zelfstandig verblijfsrecht, no. 2005.

¹² *Kamerstukken II* 2004/05, 29861, nr. 5: 8.

¹³ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 175, nr. 15: 3.

¹⁴ Besluit van 27 maart 2012 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit modern migratiebeleid en het Besluit inburgering (*Stb.* 2012, 148).

¹⁵ <https://onderzoek010.nl/news/Verborgten-vrouwen-Huwelijksmigranten-Hun-welzijn-en-participatie/221>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.

¹⁶ Artikel 3 lid 3 a Vreemdelingenvoorschrift; B7/3.2.5 Vc.

¹⁷ De uitspraken zijn verzameld via de volgende databases: Vluchtweb; Migratieweb; en Rechtspraak.nl. Als zoektermen zijn de volgende trefwoorden gebruikt: verblijf bij partner; verbreking relatie; voortgezet verblijf; humanitair niet-tijdelijk; en huiselijk geweld. Een paar uitspraken zijn ook verzameld op LinkedIn en met behulp van advocaten. De bespreking van de jurisprudentie is niet exhaustief. Ik dank Fadi Saher Fahad en Yasmine Khadiri voor hun assistentie bij het verzamelen van de jurisprudentie.

¹⁸ Artikel 1 en 2 VN-Vrouwenverdrag.

¹⁹ Voor een uitgebreide bespreking, zie S.K. van Walsum, VN-Vrouwenverdrag en het Nederlands vreemdelingenrecht, *Clara Wichmann Instituut*, Amsterdam 1996, p. 59 en verder.

²⁰ Artikel 3 VN-Vrouwenverdrag.

²¹ Artikel 10 en 11 en 13 VN-Vrouwenverdrag.

²² Algemene Aanbeveling 26 inzake vrouwelijke arbeidsmigranten (CEDAW/C/2009/WP.1/R), para. 26.

²³ Algemene Aanbeveling 26 inzake vrouwelijke arbeidsmigranten (CEDAW/C/2009/WP.1/R), para. 26 (f). Zie ook de Gezamenlijke Algemene Aanbeveling 31 van het Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen en Algemeen Commentaar nr. 18 van het Kinderrechtencomité over schadelijke praktijken, para. 87 (e).

²⁴ *Concluding Observations* CEDAW-Comité: Nederland, Vierde rapportagecyclus (CEDAW/C/NLD/CO/4, 2 februari 2007), para. 27, <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/COBs-2007.pdf> (laatst bezocht op 4 oktober 2022). Zie ook Schaduwrapportages van de Nederlandse Ngo's, bijvoorbeeld: NJCM en Netwerk VN-Vrouwenverdrag (2006), *Taking Women's Rights Seriously? An examination of The Fourth Report by the Government of The Netherlands On Implementation of the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*, 2000-2004, Humanist Committee on Human Rights, Utrecht, <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/06-06-Netw-VV-Shadowreport-4e-regeringsrapportage-TAKING-WOMENS-RIGHTS-SERIOUSLY.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022. Voor andere schaduwrapportages zie de website van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/rapportages/>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.

²⁵ Algemene Aanbeveling 32 inzake de gender gerelateerde dimensies van vluchtelingenstatus, asiel, nationaliteit en stateloosheid van vrouwen (CEDAW/C/GC/32), para. 42 en 50 (a).

²⁶ Artikel 59, lid 1; *Explanatory Report*, para. 302-303. In 2002 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa de verdragsstaten aangemoedigd om een onafhankelijke verblijfsvergunning te verlenen aan migrantenvrouwen die

slachtoffer zijn van huiselijk geweld en die hun partner ontvluchten. Zie de bijlage bij Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld (Rec(2002)5), para. 59.

²⁷ Artikel 1 onder b Verdrag van Istanbul.

²⁸ *Explanatory Report*, para. 303.

²⁹ *Explanatory Report*, para. 303.

³⁰ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), *(Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*, GREVIO/Inf(2019)19, para. 306-307.

³¹ EHRM 29 april 2002, *Pretty tegen VK*, nr. 2346/02, para. 61. Voor een uitgebreide bespreking van de persoonlijke autonomie, zie Jill Marshall, A right to personal autonomy at the European Court of Human Rights, *European Human Rights Law Review*, 2008 (3), pp. 337-356; en B. Bulak and A. Zysset, 'personal autonomy' and 'democratic Society' at the European Court of Human Rights: Friends or Foes? *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, 2013 (2), pp. 231-254.

³² EHRM 17 februari 2011, *Pfeijer tegen Oostenrijk*, nr. 24733/04, para. 33.

³³ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 juni 1979, *Marckx tegen België*, nr. 6833/74.

³⁴ EHRM 8 april 2020, *Vavříčka e.a. tegen Tjechië*, nr. 47621/13, par. 273-275.

³⁵ EHRM 17 juli 2012, *Munjaz tegen VK*, nr. 2913/06, para. 80.

³⁶ EHRM 13 februari 2003, *Odièvre tegen Frankrijk*, nr.42326/98, par. 45.

³⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen VK*, nr. 5493/72.

³⁸ EHRM 10 mei 2021, *Vavříčka e.a. tegen Tjechië*, nr. 47621/13, par. 273-275.

³⁹ Zie bijvoorbeeld EHRM 18 oktober 2006, *Üner tegen Nederland*, nr. 464110/99, par. 59. Voor een uitgebreide bespreking van de rol van privéleven in uitzettingszaken, zie Aarrass, B. (2021). *Migration and human rights. Transnational ties and core content as concepts for a systematic human rights approach of migration and asylum law*. Den Haag: Boom Juridisch, pp. 131-164.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 14 juni 2011, *Osman tegen Denemarken*, nr. 38058/09 en EHRM 28 juni 2011, *Nunez tegen Noorwegen*, nr. 55597/09.

⁴¹ Zie Rechtbank Den Haag 24 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11785, r.o. 33. Zie ook punt 37 en 73 van de conclusie van de AG in de zaak *E. K. van het HvJEU* (7 september 2022, C-624/20, ECLI:EU:C:2022:639).

⁴² Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2009 over de uitbanning van geweld tegen vrouwen, para. 6; Resolutie van het Europees Parlement van 5 april 2011 over de prioriteiten en het ontwerp van een nieuw beleidskader van de EU voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen (2010/2209(INI)), para. 28; en Resolutie van het Europees Parlement van 8 maart 2016 over de situatie van vrouwelijke vluchtelingen en asielzoekers in de EU (2015/2325(INI)), para. 31.

⁴³ Resolutie van het Europees Parlement van 4 juli 2018, Naar een externe EU-strategie tegen huwelijken op jonge leeftijd en gedwongen huwelijken (2017/2275(INI)), para. 12.

⁴⁴ Richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (hierna: Gri); Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG. (Hierna: Verblijfsrichtlijn); Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetene derdelanders.

⁴⁵ Artikel 15 lid 3 Gri. Hoewel huiselijk geweld niet expliciet wordt genoemd in artikel 15, valt het onder buitengewone bijzondere omstandigheden. Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 3.4.2014 COM(2014) 210 final, p. 20-21.

⁴⁶ Artikel 15 lid 4 Gri. HvJEU 7 november 2018, C257-17, ECLI:EU:C:2018:876 (*C en A tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*) JV 2019/2 m.nt. K.M. de Vries. HvJEU 7 november 2018, C484-17, ECLI:EU:C:2018:878 (*K. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*).

⁴⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014) 210 final, p. 28.

⁴⁸ Punt 15 van de preambule van de Verblijfsrichtlijn.

⁴⁹ Punt 15 van de preambule van de Verblijfsrichtlijn.

⁵⁰ Artikel 13 lid 1 van de Verblijfsrichtlijn.

⁵¹ Artikel 13 lid 2 onder b en c Verblijfsrichtlijn. In de zaak *X tegen België* (HvJEU 2 september 2021, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657) was de vraag aan de orde of artikel 13 Verblijfsrichtlijn van toepassing is als de Unieburger (referent) het gastland verlaat, voordat de huwelijksmigrant de echtscheiding verzoekt. Deze zaak gaat over een Algerijnse man die getrouwd was met een Franse vrouw in België. Hij moest de echtelijke woning verlaten, omdat hij slachtoffer was van

huiselijk geweld. Met hun dochter vertrok zijn vrouw naar Frankrijk. Zijn verzoek om behoud van zijn verblijfsrecht werd afgewezen omdat zijn ex-partner het gastland had verlaten, terwijl hij bijna drie jaar later de echtscheiding aanvraagde. Het Hof is van oordeel dat artikel 13 van toepassing is ook als de echtgenote het gastland heeft verlaten voordat de echtscheidingsprocedure werd gestart, want anders zou de Unieburger een drukmiddel hebben dat de bescherming tegenwerkt die artikel 13 bedoelt te bieden. Het slachtoffer zou immers blootgesteld kunnen worden aan chantage in het kader van de scheiding of in het kader van het vertrek van referent uit het gastland. Wel moet volgens het Hof, omwille van rechtszekerheid, de echtscheidingsprocedure gestart worden binnen een redelijke termijn na het vertrek van de echtgenoot. (Para. 42-43) In deze zaak werd de echtscheiding ingeleid drie jaar na het vertrek van zijn echtgenote, hetgeen onredelijk laat was volgens het Hof. (Para. 45)

⁵² Artikel 13 lid 2 Verblijfsrichtlijn. Het valt op dat het Unierecht ook in gevallen van huiselijk geweld deze voorschrijft als de referent Unieburger is (artikel 13, lid 2 Verblijfsrichtlijn), terwijl het aan de lidstaten overgelaten is als de referent derdelander is (artikel en artikel 15, lid 3 Gezinsherenigingsrichtlijn). Dit terwijl beide bepalingen gaan over bescherming van gezinsleden die slachtoffer zijn van huiselijk geweld. In *X tegen België* was de vraag of artikel 13, lid 2 Verblijfsrichtlijn geldig is in het licht van het beginsel van gelijke behandeling (Artikel 20 van het EU Handvest). België heeft ervoor gekozen om geen middeleneis te stellen onder artikel 15, maar wel onder artikel 13. Het Hof is van oordeel dat deze regelingen vallen onder verschillende gebieden waarvan de beginselen, voorwerpen en doelen verschillend zijn. Bovendien is de aan de lidstaten toegekende beoordelingsvrijheid bij de toepassing van deze regelingen verschillend. Daarom is er volgens het Hof geen sprake van ongelijke behandeling. (Para. 89).

⁵³ Artikel 4, lid 1 Verblijfsrichtlijn.

⁵⁴ Artikel 3, lid 2 onder e Verblijfsrichtlijn.

⁵⁵ Artikel 5, lid 1 en 2 Verblijfsrichtlijn.

⁵⁶ HvJEU 10 mei 2017, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354 (*Chavez-Vilchez tegen Nederland*).

⁵⁷ *Chavez-Vilchez tegen Nederland*, par. 62.

⁵⁸ Zie de redenering van de IND in Rechtbank Den Haag 24 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11785, ro. 6.

⁵⁹ HvJEU 7 september 2022, C-624/20, ECLI:EU:C:2022:639 (*E. K. tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*)

⁶⁰ *E. K.*, par. 41 en 42.

⁶¹ *E. K.*, par. 49. Informatiebericht (IB) van de IND: IB 2022/82 (uitspraak HvJEU over niet-tijdelijkheid van het Chavez-verblijfsrecht)

⁶² Artikel 52, lid 1 van het EU-Handvest voor de grondrechten luidt als volgt: 'Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.'

⁶³ HvJEU 9 juli 2015, C-153/14, EU:C:2015:453 (*Buza tegen K en A*); HvJEU, 11 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:608 (*G.S. en V.G. tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*). Zie ook de Conclusie van de AG in Raad van State 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, punt 7.3.1.

⁶⁴ Artikel 15 Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw).

⁶⁵ Artikel 18 lid 1 onder f juncto artikel 19 Vw. Dit geldt ook voor huwelijkspartners met een afgeleide asielstatus. Zie: artikel 32 lid 1 onder e Vw, artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit (hierna: Vb) en paragraaf C2/10.6 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (hierna: Vc).

⁶⁶ Artikel 8 lid 1 d van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

⁶⁷ Artikel 3.51 lid 8 sub b Vb.

⁶⁸ Artikel 8.15 lid 4 onder a Vb.

⁶⁹ Artikel 8.15 lid 5 Vb vormt de implementatie van artikel 13, tweede lid van de Verblijfsrichtlijn.

⁷⁰ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2771.

⁷¹ Artikel 3.51 lid 1 a Vb.

⁷² Artikel 3.51, lid 1, onder a Vb.

⁷³ Artikel 14 Vw; artikel 3.51 lid 4 Vb; artikel 3.80a lid 1 Vb.

⁷⁴ ABRvS 26 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1382; ABRvS 26 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1380; Rechtbank Utrecht 22 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2432.

⁷⁵ Artikel 20 Vw; artikel 45a Vw en 45b Vw.

⁷⁶ Paragraaf B9/8.6 Vc.

⁷⁷ Ook speelt bij de beoordeling de vraag of de huwelijksmigrant tegen zijn/haar wil in het land van herkomst is achtergelaten (zie B9/11 Vc). Na terugkeer naar Nederland kan hij/zij een aanvraag voor een zelfstandige

verblijfsvergunning indienen (zie IND brochure ‘Huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, mensenhandel, achterlating en uw verblijfsvergunning’ (<https://ind.nl/nl/formulieren/3083.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022), onder 6). Uit de rechtspraak blijkt echter dat de IND niet altijd rekening houdt met deze specifieke omstandigheid. Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Den Haag 9 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4843 waarin de rechter vond dat deze werkwijze een motiveringsgebrek oplevert. Verder kan de situatie in het land van herkomst een rol spelen bij de beoordeling of er bijzondere omstandigheden zijn (zie). In dit kader is het volgende relevant: of de huwelijksmigrant zich als alleenstaande kan handhaven in het land van herkomst; de maatschappelijke positie van vrouwen en de mogelijkheid om opgevangen te worden door familieleden in het land van herkomst; en als kinderen in het geding zijn, of ze hun (school)opleiding voort kunnen zetten in het land van herkomst (zie B9/11 Vc en de IND brochure p. 4-5). In een zaak betreffende een Marokkaanse vrouw werd een beroep op deze omstandigheden verworpen (zie Rechtbank Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2392, *JV* 2021/115 met noot B. de Hart).

⁷⁸ Artikel 3.51, derde lid Vb jo artikel 3.24aa, tweede lid, aanhef en onder c, VV, en para. B9/8.6 en B9/11 Vc. Artikel 8.15 lid 4 onder d Vb (referent is Unieburger).

⁷⁹ Artikel 3.80a lid 2 f Vb 2000. Als de referent Unieburger is, is de middeleneis wel van toepassing, maar het is niet vereist dat de partner direct na het eindigen van de relatie over voldoende middelen beschikt. Hierbij dient rekening te worden gehouden met persoonlijke omstandigheden om te kunnen uitmaken of hij of zij een onredelijke belasting is geworden voor het sociale bijstandstelsel. Zie artikel 8.15 lid 5 Vb die de implementatie van artikel 13, lid 2 van de Verbljfsrichtlijn vormt, en ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2771.

⁸⁰ Werkinstructie (hierna: WI) 2021/5 van de IND, ‘Rol contactpersonen mensenhandel en gendergerelateerde zaken regulier.’ Op de website van de rijksoverheid staat ook vermeld dat huiselijk geweld de vorm kan nemen van ‘partnergeweld en ex-partnergeweld in alle verschijningsvormen, ook psychische mishandeling en stalking’, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/wat-huiselijk-geweld-is>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.

⁸¹ Rechtbank Middelburg 19 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14147.

⁸² Rechtbank Den Haag 22 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12378.

⁸³ Rechtbank Zwolle 9 april 2013, AWB 12/25448, *JV* 2013/207.

⁸⁴ Rechtbank Zwolle 9 april 2013, AWB 12/25448, *JV* 2013/207, r.o. 2.4.3. Over psychisch geweld, zie ook Rechtbank Middelburg 23 juni 2016, AWB 16/3984.

⁸⁵ Paragraaf B9/11 Vc.

⁸⁶ Paragraaf B9/20.2 Vc. Deze tekst is recentelijk gewijzigd om te verduidelijken dat de IND de instantie is die beoordeelt of het huiselijk geweld voldoende aannemelijk is gemaakt. De aanpassing beoogt echter geen beleidswijziging. Zie Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 28 juni 2022, nummer WBV 2022/14, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. De huidige versie luidt als volgt: ‘De IND beschouwt als bewijsmiddel van huiselijk geweld: • recente bescheiden van de politie, zoals een aangifte of een melding huiselijk geweld; of • een recente verklaring van de politie of het OM dat het OM ambtshalve vervolging tegen de dader heeft ingesteld. Bij deze bewijsmiddelen dient ook recente medische informatie van de (vertrouwens)arts of een recente verklaring van een andere hulpverlener of recente gegevens over verblijf in de opvang of andere objectieve gegevens uit betrouwbare bron te worden overgelegd, waaruit voldoende moet blijken dat het huiselijk geweld heeft plaatsgevonden. De IND beoordeelt op basis van de inhoud van alle hiervoor genoemde bewijsmiddelen de aannemelijkheid van het gestelde huiselijk geweld.’

⁸⁷ Immigratie- en naturalisatiedienst, Huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, mensenhandel, achterlating en uw verblijfsvergunning, nr. 3083-2022-1, p. 2.

⁸⁸ Rechtbank Amsterdam 31 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8942, r.o. 3.3.

⁸⁹ Immigratie- en naturalisatiedienst, Huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, mensenhandel, achterlating en uw verblijfsvergunning, nr. 3083-2022-1, p. 2.

⁹⁰ Rechtbank Middelburg 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11575.

⁹¹ Rechtbank Utrecht 5 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11932; Rechtbank Middelburg 14 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:7535; Rechtbank Middelburg 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11575.

⁹² Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 29 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11309.

⁹³ Rechtbank Amsterdam 28 maart 2022, r.o. 8.4 (niet gepubliceerd).

⁹⁴ Rechtbank Amsterdam 17 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:689.

⁹⁵ Rechtbank Amsterdam 9 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4843; Rb. Middelburg 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11575.

⁹⁶ Rechtbank Middelburg 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11575.

⁹⁷ Rechtbank Den Haag 29 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11309. Zie ook Rechtbank Utrecht 5 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11932; Rechtbank Den Haag 22 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12378; Rechtbank Middelburg 26 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2392, *JV* 2021/115 met noot van B. de Hart.

-
- ⁹⁸ Rechtbank Den Haag 19 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8345.
- ⁹⁹ Rechtbank Zwolle 9 april 2013, AWB 12/25448, *JV* 2013/207, r.o. 2.4.2.
- ¹⁰⁰ Rechtbank Zwolle 9 april 2013, AWB 12/25448, *JV* 2013/207, r.o. 2.4.3. Over psychisch geweld, zie ook Rechtbank Middelburg 23 juni 2016, AWB 16/3984.
- ¹⁰¹ Paragraaf B9/14 Vc. Zie ook ABRvS 26 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1384.
- ¹⁰² Paragraaf B9/14.1 en 14.3 Vc.
- ¹⁰³ Rechtbank Middelburg 30 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10866. Zie ook Rechtbank Utrecht 10 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8354; ABRvS 19 oktober 2015, zaaknummer 201502488/1/V1; zie ook Rechtbank Amsterdam 9 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4843.
- ¹⁰⁴ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, van 6 augustus 2021 in zaak nr. 20/7810.
- ¹⁰⁵ ABRvS, 13 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2661, r.o. 3.
- ¹⁰⁶ ABRvS, 13 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2661, r.o. 3.1.
- ¹⁰⁷ ABRvS, 13 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2661, r.o. 3.2.
- ¹⁰⁸ Artikel 28 en 29 Vw.
- ¹⁰⁹ Paragraaf C1/3 Vc.
- ¹¹⁰ Artikel 54 en 55a Vw; artikel 4.43 en 4.44a, lid 1 Vb. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 27 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1003.
- ¹¹¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:966; ABRvS 21 januari 2011, zaaknummer 201010182/1/V1; ABRvS 20 maart 2012, zaaknummer 201101152/1/V1; en Rechtbank Den Haag 28 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6271.
- ¹¹² Zie bijvoorbeeld Rechtbank Utrecht 17 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13454, r.o. 7.
- ¹¹³ ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:966.
- ¹¹⁴ Paragraaf B7/3.1.5 Vc. Ingevolge artikel 3.17 Vb is het samenwonen en het voeren van een gemeenschappelijke huishouding een van de voorwaarden voor de geldigheid van de verblijfsvergunning.
- ¹¹⁵ ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:966, r.o. 5.1.
- ¹¹⁶ Zie de volgende uitspraken: ABRvS 12 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8502; Rechtbank Den Haag 26 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1092; en Rechtbank Amsterdam 12 mei 2016, AWB 15/18066.
- ¹¹⁷ Rechtbank Amsterdam 26 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12568.
- ¹¹⁸ Zie de uitspraken die genoemd zijn onder noot 60.
- ¹¹⁹ Rechtbank Amsterdam 26 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12568, r.o. 6.
- ¹²⁰ Zie ook Rechtbank Middelburg 9 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:237.
- ¹²¹ Rechtbank Amsterdam 2 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2252.
- ¹²² Rechtbank Amsterdam 2 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2252, r.o. 3.1.
- ¹²³ Rechtbank Middelburg 30 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10866.
- ¹²⁴ ABRvS 10 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4132.
- ¹²⁵ IB 2020/114 ‘werkwijze naar aanleiding van afdelingsuitspraken verplaatsing hoofdverblijf en samenwoonvereiste’, p. 1-2.
- ¹²⁶ IB 2020/114 ‘werkwijze naar aanleiding van afdelingsuitspraken verplaatsing hoofdverblijf en samenwoonvereiste’, p. 1-2.
- ¹²⁷ Artikel 26 Vw. Voor een uitgebreide bespreking van hoe de IND omgaat met verblijfsboten, zie: Roelofs, S.J.H.M. (2021), ‘EU-migratierichtlijnen voorkomen en dichten verblijfsboten.’ *A&MR* nr. 1, pp. 4-10.
- ¹²⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 maart 2017 ECLI:NL:RVS:2017:544. Zie ook: Roelofs, S.J.H.M. (2021), ‘EU-migratierichtlijnen voorkomen en dichten verblijfsboten.’ *A&MR* nr. 1, pp. 4-10.
- ¹²⁹ Rechtbank Amsterdam 26 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12568.
- ¹³⁰ Zie ook Rechtbank Middelburg 9 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:237.
- ¹³¹ Artikel 26 Vw.
- ¹³² Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR4261; ABRvS 15 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:141.
- ¹³³ Rechtbank Utrecht 4 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:13880.
- ¹³⁴ ACVZ (2022). Het evenredigheidsbeginsel biedt perspectief Herziening van de belangenafweging bij intrekking verblijfsvergunning Uitgave van de adviesraad migratie, Den Haag, p. 4-7.
- ¹³⁵ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.8.
- ¹³⁶ ACVZ 2022, p. 11.
- ¹³⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 28 juni 2022, nummer WBV 2022/14, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000.

-
- ¹³⁸ Artikel 4:8 en 7:2, eerste lid van de Algemeen wet bestuursrecht (Awb).
- ¹³⁹ Artikel 7:3 Awb.
- ¹⁴⁰ Rb Middelburg 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9409; Rb. Den Haag 19 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8345; Rb Middelburg 26 oktober 2016, AWB 16/8042.
- ¹⁴¹ ABRvS 13 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:92, r.o. 2-3.
- ¹⁴² Zie ook ABRvS, 13 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2661 waarin de Afdeling oordeelt als volgt (r.o. 4): ‘Deze zaak gaat over het intrekken van een verleende verblijfsvergunning en een beroep op artikel 8 van het EVRM. Daarbij geldt het uitgangspunt dat een vreemdeling in bezwaar moet worden gehoord te meer’. Zie verder Rb. Den Haag (REK) 19 februari 1998, *JV* 1998, 46 met noot W. Berberk en zie ook E. van Blokland, S. Jansen, M. Vegter 1999, p. 53.
- ¹⁴³ Verder onderzoek is nodig om te achterhalen hoe andere Europese landen omgaan met andere aspecten die buiten dit vergelijkende onderzoek vallen, zoals peilmoment, verblijfsfsgat, hoorplicht, en aanvullende voorwaarden zoals de middelen- en inburgeringseis.
- ¹⁴⁴ Artículo 59. 2(a) (Residencia de los familiares reagrupados, independiente de la del reagrupante) Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, BOE núm. 103, de 30/04/2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁴⁵ Artigo 107 (Residência dos membros da família) Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, Diário da República n.º 127/2007, Série I de 2007-07-04, páginas 4290-4330. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/23-2007-635814>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁴⁶ Hoofdstuk, sectie 16 van de Zweedse vreemdelingenwet. Zie ook L. Tentoni. “Intimate Partner Violence on Immigrant Women in Sweden and Portugal”, masterscriptie, UMEA Universiteit, 2019, p. 18, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1351555/FULLTEXT01.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022; en E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie in de multiculturele samenleving, Factsheet: Zelfstandig verblijfsrecht anno 2005, p. 6-7.
- ¹⁴⁷ *Idem*.
- ¹⁴⁸ *Idem*.
- ¹⁴⁹ Artikel R233-9, L.431-2 alinea 4, R.121-8, L313-12 *Code De L'entrée Et Du Séjour Des Étrangers Et Du Droit D'asile (CESEDA)*.
- ¹⁵⁰ Artikel 31 (1)-1 *Aufenthaltsgesetz*.
- ¹⁵¹ E-Quality 2005, p-6-7.
- ¹⁵² Programmawet van 28 juni 2013, BS 1 juli 2013. Artikel 40ter en 40quater Belgisch Vw; Artikel 11, § 2 Vw. Wet houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie van 4 mei 2016, BS 27 juni 2016.
- ¹⁵³ E-Quality, p. 6-7.
- ¹⁵⁴ E-Quality, p. 6-7.
- ¹⁵⁵ Ierland, Denemarken en het Verenigde Koninkrijk zijn niet gebonden aan deze richtlijn.
- ¹⁵⁶ E-Quality, p. 6-7.
- ¹⁵⁷ Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de juridische status van personen die zijn toegelaten voor gezinshereniging (Rec(2002)4), par. 3.1-3.2
- ¹⁵⁸ Artikelen R233-9, L313-12; L431-2; L.431-2 al 4, R.121-8 *CESEDA*. Artikel 31(2) *Aufenthaltsgesetz* art. 42quarter, §4, 4^o Belgisch Vw. Artikel 59.2(b) *Real Decreto 557/2011* en Art 19.2 *Ley Orgánica 4/2000*. Article 107, paragraph 4, of Law No. 23/2007.
- ¹⁵⁹ Article L425-6 *CESEDA*. Secrétariat Général à l’Immigration et à l’Intégration (2011), Instruction NOR IOCL1124524C relative au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales et à la mise en œuvre des articles L313-12, L 316-3 et L431-2 du CESEDA, p. 2-3. Zie ook Saidi, K. (2020). “La Demande de Titre de Séjour des Victimes de Violences Conjugales”, <https://www.village-justice.com/articles/demande-titre-sejour-des-victimes-violences-conjugales.35252.html>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁶⁰ Instruction NOR IOCL1124524C, p. 2. Zie ook Défenseur des Droits (2019). “Décision 2019-166 du 23 juillet 2019 relative au refus de renouvellement de titre de séjour opposé à la conjointe d’un français ayant rompu la communauté de vie à la suite de violences conjugales”, p. 7, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=29652&opac_view=-1, laatst bezocht op 4 oktober 2022..
- ¹⁶¹ CAA Paris No. 15PA01768, 15 februari 2016.
- ¹⁶² CAA DOUAI, 29 juni 2017, n° 16DA02329.
- ¹⁶³ CAA Bordeaux, nr. 13BX02667, 29 april 2014.
- ¹⁶⁴ Amicale du Nid et al (2018), Évaluation de la mise en œuvre en France de la Convention d’Istanbul de lutte contre la violence à l’égard des femmes et la violence domestique, p. CoE report, p. 29.

-
- ¹⁶⁵ PICUM, *Insecure Justice? Residence permits for Victims of crime in Europe*, May 2020, p. 32.
- ¹⁶⁶ PICUM, *Insecure Justice? Residence permits for Victims of crime in Europe*, May 2020, p. 32.
- ¹⁶⁷ PICUM, *Insecure Justice? Residence permits for Victims of crime in Europe*, May 2020, p. 32.
- ¹⁶⁸ Bergmann/ Dienelt: *Ausländerrecht, Kommentar*, 13.A., 2019.
- ¹⁶⁹ Artikel 375, 398 tot 400, 402, 403 of 405 Belgisch Strafwetboek.
- ¹⁷⁰ Artikel 62 Belgisch Vw. Deze termijn kan verlengd worden tot ongeveer 3 maanden.
- ¹⁷¹ CIRÉ (2015), *Migrant(e) et victime de violences conjugales. Quels sont mes droits?*
- ¹⁷² CAW Brussels (2019), *Assessment of the implementation in Belgium of Article 59 of the Istanbul Convention* at p. 7.
- ¹⁷³ PICUM 2020, p. 55.
- ¹⁷⁴ PICUM 2020, p. 55.
- ¹⁷⁵ PICUM 2020, p. 56.
- ¹⁷⁶ PICUM 2020, p. 55-56.
- ¹⁷⁷ Artikel 31.bis. *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*
- ¹⁷⁸ Article 107, paragraph 4, of Law No. 23/2007. GREVIO/Inf(2018)16, 21/01/2019, VII. A. Residence status (Article 59), par. 230.
- ¹⁷⁹ Tentoni 2019, p. 31; GREVIO/Inf(2018)16, par. 231-232.
- ¹⁸⁰ GREVIO-rapport over Zweden, september 2017 (GREVIO/Inf(2017)9), p. 57 en 58. Zie ook Tentoni 2019, p.20.
- ¹⁸¹ Tentoni 2019, p. 22.
- ¹⁸² Dit betoog is gebaseerd op Van Walsum 1996, p. 59-66 en T.P. Spijkerboer, *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht*, Discussiestuk geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Vrije Universiteit Amsterdam, 2 september 2002, p. 14-16.
- ¹⁸³ Ibid.
- ¹⁸⁴ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 14 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7110.
- ¹⁸⁵ De Nederlandse bewijspraktijk werd al in 2017 en 2019 bekritiseerd door Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) en het CEDAW-Comité; zie GREVIO/Inf(2019)19, par.59-60, en Concluding Observations van het CEDAW-Comité: Nederland, Vierde rapportage (CEDAW/C/NLD/CO/4), para. 27.
- ¹⁸⁶ Zie ook Roelofs 2021, p. 9.
- ¹⁸⁷ Zie ook Roelofs 2021, p. 7.
- ¹⁸⁸ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84809NED/table?ts=1659444166390>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁸⁹ Over het echtscheidingspercentage zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/trends-in-echt--scheidingen?onepage=true>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁹⁰ [StatLine - Echtscheiding: leeftijdsverschil, kinderen, geboorteland, huwelijksduur \(cbs.nl\)](https://statline.nl/onderzoek/leefstijlverschil-kinderen-geboorteland-huwelijksduur), laatst bezocht op 4 oktober 2022. Deze cijfers zijn exclusief geregistreerd partnerschap.
- ¹⁹¹ https://ind.nl/Documents/2018_november_Monitor_naturalisatie_en_optie_2014-2017%20ind.nl.pdf, laatst bezocht op 4 oktober 2022., p. 34.
- ¹⁹² IND, *Analyse Chavez-Vilchez III* Oktober 2021, <https://ind.nl/nl/documenten/06-2022/analyse-chavez-vilchez-iii-oktober-2021.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022..
- ¹⁹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/34/meer-gezinsmigranten-aan-het-werk>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁹⁴ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84809NED/table?ts=1659444166390>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁹⁵ Aanvullende informatie van het CBS verstrekt per email, 11 augustus 2022.
- ¹⁹⁶ Hogeropgeleiden kunnen een verblijfsvergunning zoekjaar hoogopgeleiden aanvragen. Hier gelden specifieke regels voor: <https://ind.nl/werk/werken-in-Nederland/Paginas/Werk-zoeken-na-studie-promotie-of-wetenschappelijk-onderzoek.aspx>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ¹⁹⁷ Vertaling vanuit het Engels door auteurs.
- ¹⁹⁸ Tolk namens Marian.
- ¹⁹⁹ Vertaald uit het Engels door auteurs.
- ²⁰⁰ Vertaald uit het Engels door auteurs.
- ²⁰¹ Vertaald uit het Engels door auteurs.
- ²⁰² Wel is vervangende rechterlijke toestemming mogelijk, maar dat vereist een procedure bij de rechtbank.
- ²⁰³ Zie de opinie van de VU Migration Law Clinic, *Reviewing the application of Chavez-Vilchez in the Netherlands* November 2020, <https://migrationlawclinic.files.wordpress.com/2020/11/mlc-chavez-expert-opinion-final-version-nov-2020.doc.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.
- ²⁰⁴ Artikel 8 lid 1 a Wet Arbeid Vreemdelingen.
- ²⁰⁵ Op grond van het Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, 's Gravenhage, 25-10-1980, door Nederland geratificeerd in 1990.

²⁰⁶ Informatie via email door een advocaat die niet heeft deelgenomen aan het onderzoek.

²⁰⁷ <https://ind.nl/nl/formulieren/7096.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.

²⁰⁸ <https://ind.nl/nl/formulieren/7027.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022. Het formulier is toepasselijk voor allerlei verschillende situaties die onder het verblijfsdoel ‘niet-tijdelijk humanitair’ vallen.

²⁰⁹ Aanwijzing Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, Staatscourant 18 januari 2022, nr. 877..

²¹⁰ Zie hierover SVMA en VAJN, Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht, april 2021, p 25, <https://www.vajn.org/wp-content/uploads/2021/04/boek-ongehoord-onrecht-in-het-vreemdelingenrecht.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022. Volgens de Vreemdelingencirculaire B9/11 kan ook een minderjarig kind slachtoffer van huiselijk geweld zijn. Dan is geen vereiste dat de relatie van dit kind met de referent wordt verbroken.

²¹¹ <https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/familie-en-partner/verblijfsvergunning-voor-partner-aanvragen>. Wel is er ook een formulier beschikbaar dat de buitenlandse partner in kan vullen, <https://ind.nl/nl/formulieren/9511.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.

²¹² IND brochure Huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, mensenhandel, achterlating en uw verblijfsvergunning <https://ind.nl/nl/formulieren/3083.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022. Er is ook een brochure van het Ministerie van Sociale Zaken voor huwelijksmigranten die vooral ingaat op de inburgeringsplicht en niets zegt over het afhankelijk verblijfsrecht. <http://cdn.naarnederland.nl/naarnederland/website/brochure-basisexamen-inburgering-in-het-buitenland.pdf>, laatst bezocht op 4 oktober 2022.

²¹³ Informele communicatie via email met advocaat.

²¹⁴ Met dank aan Lieneke Slingenberg die ons attent maakte op het belang van de theorie van non-dominantie voor de analyse van de betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht.

Literatuur

- ACVZ (2002). *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- ACVZ (2005). *Tegen de wil Achtergebleven. Een advies over in Herkomstlanden Achtergelaten Vrouwen en Kinderen*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- ACVZ (2022). Het evenredigheidsbeginsel biedt perspectief Herziening van de belangenafweging bij intrekking verblijfsvergunning. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adhikari, R. (2013). 'Empowered wives and frustrated husbands: Nursing, gender and migrant Nepali in the UK.' *International Migration*, 51(6), p. 168-179.
- Al-Rebholz, A. and U. Apitzsch (2021). 'Transnational marriages: National policies, generational transmissions, and gender dynamics – a biographical policy evaluation perspective.' *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 8(4), p. 381-401.
- Anitha, S. (2011). 'Legislating Gender Inequalities: The Nature and Patterns of Domestic Violence Experienced by South Asian Women With Insecure Immigration Status in the United Kingdom.' *Violence against women*, 17(10), p. 1260-1285.
- Ayallo, I. (2021). 'Intersections of immigration law and family violence: Exploring barriers for ethnic migrant and refugee background women.' *Aotearoa New Zealand Social Work*, 33(4), p. 55-64.
- Baldassar, L. (2007). 'Transnational families and the provision of moral and emotional support: The relationship between truth and distance.' *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 14(4), p. 385-409.
- Bartels, E. (2021a). "Hij ziet mij als bezit en denkt dat hij kan doen wat hij wil" Afhankelijk verblijf en partnergeweld.' *Tijdschrift voor Genderstudies*, 24(2), p. 161-178.
- Bartels, E. (2021b). "He Sees Me as His Possession and Thinks He Can Do What He Wants." Dependent Stay and Partner Violence among Moroccan Marriage Migrant Women in the Netherlands.' *Journal of Muslim minority affairs*, 41(3), p. 522-540.
- Bijwaard, G. E., & Van Doeselaar, S. (2014). 'The impact of changes in the marital status on return migration of family migrants.' *Journal of Population Economics*, 27(4), p. 961-997.
- Blokland, E. van & M. de Vries (1992). *De afhankelijkke verblijfstitel van migrantenvrouwen*. Nijmegen: Wetenschapswinkel Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Blokland, E. van, Jansen, S., & Vegter, M. S. A. (1999). *Onzekere rechten: Onderzoek naar de rechtspositie van vrouwen met een afhankelijkke verblijfsvergunning na scheiding*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, Clara Wichmann Instituut.
- Boeles, P. (2019). 'Wat is de ruimte voor intrekking van verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht?' *Asiel & Migrantenrecht*, nr. 3, MR 2019-3, p. 96-109.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Diss. Maastricht University.
- Bonjour, S. & de Hart, B. (2013). 'A proper wife, a proper marriage: Constructions of 'us' and 'them' in Dutch family migration policy.' *European Journal of Women's Studies*, 20(1), p. 61-76.
- Bonjour, S., & Duyvendak, J. W. (2018). 'The "migrant with poor prospects": racialized intersections of class and culture in Dutch civic integration debates.' *Ethnic and Racial Studies* 41(5), p. 882-900.
- Brummel-Ahlaloum, J., Andriessen, T., Smal, E. en Kawous, R. (2018). *Welzijn en gezondheid van gezinsbepalers – Een verkenning*. Utrecht: Pharos 2018
- Centraal Bureau Statistiek (2020). *Prevalentiemonitor huiselijk en seksueel geweld*. CBS: Den Haag.
- Charsley, K., & Liversage, A. (2015). 'Silenced husbands: Muslim marriage migration and masculinity.' *Men and Masculinities*, 18(4), p. 489-508.
- Charsley, K. & Wray, H. (2015). 'Introduction: The Invisible (Migrant) Man.' *Men and Masculinity* 18(4), p. 403-423.
- Chauvin, S., Salcedo Robledo, M., Koren, T., & Illidge, J. (2021). 'Class, mobility and inequality in the lives of same-sex couples with mixed legal statuses.' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(2), p. 430-446.
- Chiu, T. Y. (2017). 'Marriage migration as a multifaceted system: The intersectionality of intimate partner violence in cross-border marriages.' *Violence against women*, 23(11), p. 1293-1313.

- Commissie Groenman (1997). *Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997. Verslag van de commissie voor de eerste nationale rapportage over de implementatie in Nederland van het Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen*. VUGA: Den Haag.
- Côté, A., Kérisit, M., & Côté, M. L. (2001). *Sponsorship—for Better Or for Worse: The Impact of Sponsorship on the Equality Rights of Immigrant Women*. Ottawa: Status of Women Canada.
- Crawley, H. (2022). ‘Saving Brown Women from Brown Men? “Refugee Women”, Gender and the Racialised Politics of Protection.’ *Refugee Survey Quarterly*, 41(3), p. 355-380.
- Crenshaw, K (1990). ‘A black feminist critique of anti-discrimination law and politics.’ In: D. Karys (red.) *The Politics of Law: A Progressive Critique*. New York: Pantheon, p. 195–218.
- Erez, E. Adelman, M., Gregory, C., (2009). ‘Intersections of Immigration and Domestic Violence.’ *Feminist Criminology*, 4(1), p. 32-56.
- Erez, E., & Globokar, J. (2009). ‘Compounding Vulnerabilities: the Impact of Immigration Status and Circumstances on Battered Immigrant Women.’ In: W. McDonald (red.), *Sociology of Crime, Law and Deviance*. Bingley: Emerald Publishing, p. 129-145.
- Fleischer, A. (2008). *Marriage over space and time among male migrants from Cameroon to Germany. Beyond national boundaries: Migration and transnationality in Europe*. Rostock: Max-Planck-Institute for Demographic Research, MPIDR working paper WP 006.
- Fresnoza-Flot, A., & De Hart, B. (2022). ‘Divorce in transnational families: Norms, networks, and intersecting categories.’ *Population, Space and Place*, 28(5), p. 1-10.
- Gaspar, S., Ramos, M., Ferreira, C. (2021). ‘Transnational divorce in binational marriages: The case of Portuguese–Brazilian and Portuguese–Cape Verdean couple.’ *Population Space and Place* 28(5), p. 1-11.
- Gelder, van, N., Ligthart, S., Astro, L., & Oertelt-Prigione, S. (2021). ‘Economic abuse amongst Dutch women (formerly) victimised by intimate partner violence and abuse: a mixed methods approach.’ *Tijdschrift voor Genderstudies*, 24(2), p. 89–107.
- Ghafournia, N. (2009). ‘Battered at home, played down in policy: Migrant women and domestic violence in Australia’, *Aggression and Violent Behaviour*, 16(3), p. 207-213.
- Griffiths, M. 2019. “My Passport Is Just My Way Out of Here.” Mixed-immigration Status Families, Immigration Enforcement and the Citizenship Implications.’ *Identities*, 28(1) , p. 1– 19.
- Groenendijk, C. A., de Hart, B., & van Oers, R. (2021). ‘Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland.’ *Nederlands Juristenblad*, 2475(33), p. 2722-2732.
- Haar, M. van der (2006). ‘When diversity matters’, In: J. Duyvendak , T. Knijn & M. Kremer (red.), *Policy, people, and the new professional*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 97-108.
- Hart, B. de (2003). *Onbezonnen vrouwen: gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*. Diss. Radboud Universiteit Nijmegen, Amsterdam: Aksant.
- Hart, B., de & Besselsen, E. (2014). *De verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet Inburgering. Een onderzoek naar de ervaringen van migranten in Amsterdam*. Nijmegen: Wolf Legal Publisher.
- Hart, B., de & Besselsen, E. (2021). “Everything went according to the rules’. Female citizen sponsors’ legal consciousness, intimate citizenship and family migration law”, *Identities*, 28(1), p. 37-55.
- Hoogenraad, H. (2021). ‘Marriage migration as happiness projects?: Africa-origin male marriage migrants’ experiences with marriage migration to Australia.’ *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(9), p. 2144-2160.
- Janssen, J., & Verbruggen, J. (2022). ‘De rol van de politie en hun partners in de aanpak van huiselijk geweld.’ *Tijdschrift voor Criminologie* 64(1), p. 128-139.
- Kim, H. M., Park, S., & Shukhertei, A. (2017). ‘Returning home: marriage migrants’ legal precarity and the experience of divorce.’ *Critical Asian Studies*, 49(1), p. 38-53.
- Komter, A. (1989). ‘Hidden power in marriage.’ *Gender & Society*, 3(2), p. 187–216.
- Kulu-Glasgow, I., & Leerkes, A. (2011). ‘Playing hard(er) to get: The state, international couples, and the income requirement.’ *European Journal of Migration and Law* 13(1), p. 95-121.
- Kulu-Glasgow, I., W.Y.J. Liu R.P.W. Jennissen M. Smit (2016). *Schijn bedriegt. Een onderzoek naar de prevalentie en verschijningsvormen van schijnrelaties*. Den Haag: WODC 2016.

- Leerkes, A. (2009). *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*. Den Haag: WODC.
- Liversage, A. (2013). 'Gendered Struggles over Residency Rights when Turkish Immigrant Marriages Break up.' *Oñati Socio-Legal Series*, 3(6), p. 1070-1090.
- Lovett, F. (2010). *A General Theory of Domination and Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodder, G. (2019). *Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid*. WODC/Universiteit Leiden: Leiden.
- Luyckx, K. (2000). *Liefst een gewoon huwelijk? Creatie en conflict in levensverhalen van jonge migrantenvrouwen*. Leuven: Acco.
- Menjivar, C. (2013). 'Domestic violence, abuse, and migration.' *The Encyclopedia of Global Human Migration*, online: <https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm182>
- Mügge, L., & Haar, M. V. D. (2016). 'Who is an immigrant and who requires integration? Categorizing in European policies', In: B. Garcés & R. Penninx (red.), *Integration processes and policies in Europe*. Cham: Springer, p. 77-90.
- Naaijken, V. (2019). 'Wat zeggen internationale verdragen over onafhankelijke verblijfsvergunningen voor vrouwen? Onderzoek over het belang van een onafhankelijke verblijfsvergunning voor vrouwen in internationale verdragen en wetgeving.' *Netwerk VN-Vrouwenverdrag*, p. 14-15.
- Narayan, U. (1995). "'Male-Order' Brides: Immigrant Women, Domestic Violence and Immigration Law', *Hypatia* 10(1), p. 104-119.
- Nationale Ombudsman (2017). *Vrouwen in de knel. Een onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang*. Rapportnummer 075.
- Nationale Ombudsman, (2019). *Vrouwen uit de knel? Het vervolg Onderzoek naar de stand van zaken rond de eerder door de Nationale ombudsman gesignaleerde knelpunten die vrouwen ervaren in de vrouwenopvang*. Rapportnummer 022.
- Poeze, M., Mazzucato, V. (2016). 'Transnational Mothers and the Law: Ghanaian Women's Pathways to Family Reunion and Consequences for Family Life.' In: Kilkey, M., Palenga-Möllenberg, E. (red.), *Family Life in an Age of Migration and Mobility*. London: Palgrave Macmillan.
- Prins, B., & Saharso, S. (2008). 'In the spotlight: A blessing and a curse for immigrant women in the Netherlands.' *Ethnicities*, 8(3), p. 365-384.
- Quah, S.E.L. (2020). *Transnational divorce: Understanding intimacies and inequalities from Singapore* (1st ed.). London: Routledge.
- Roggeband, C. & Verloo, M. (2007). 'Dutch Women are Liberated, Migrant Women are a Problem: The Evolution of Policy Frames on Gender and Migration in the Netherlands, 1995-2005.' *Social Policy & Administration*, 41(3), p. 271-288.
- Roelofs, S.J.H.M. (2021), 'EU-migratierichtlijnen voorkomen en dichten verblijfsboten.' *Asiel & Migrantenrecht* nr. 1, p. 4-10.
- Römkens, R. (2016). 'Bestemd voor binnenlands gebruik: de invloed van de vrouwen- en mensenrechtenbeweging op het debat en de aanpak van gendergerelateerd geweld.' *Tijdschrift Sociologie*, 12(3), p. 295-319.
- Schrama, W. M., & Vonk, M. J. (2009). 'On the move: staat voortgezet gelijkwaardig ouderschap aan verhuizing in de weg?' *Tijdschrift voor Familie-en Jeugdrecht*, 82(9), p. 223-228.
- Schrover, M. (2013). 'Multiculturalism, dependent residence status and honour killings. Explaining current Dutch intolerance towards ethnic minorities from a gender perspective (1960-2000).' M. Schrover & D.M. Moloney, *Gender, Migration and Categorisation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 231-254.
- Severijns, R. W. J. (2019). *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor-en beslismedewerkers van de Immigratie-en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure*. Diss. Radboud Universiteit Nijmegen, Deventer: Wolters Kluwer.
- Shabbar, F. (2012). 'Protecting our non-citizens: Iraqi women on Australian temporary spouse visas.' *The Sociological Review*, 60(1), p. 149-168.

- Shah, S. (2007). 'Middle Class, Documented, and Helpless: The H-4 Visa Bind.' In: S.D. Dasgupta (red.), *Body Evidence: Intimate Violence Against South Asian Women in America*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Slingenberg, L. (2021). 'Over de rechtsstaat en het 'aso-azc'.' *Nederlands Juristenblad* 981(14), p. 1062-1070.
- Sportel, I. (2020). 'Moroccan Family Law: Discussions and Responses from the Netherlands.' *Journal of Muslim Minority Affairs*, 40(1), p. 67-83.
- Staring, R., Boesveldt, N., Kox, M. (2022). *'Vechten met het leven' Een kwalitatief onderzoek onder ongedocumenteerde oudere migranten in Nederland*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Sterckx, L. et al. (2014). *Huwelijksmigratie in Nederland: Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stoyanova, V. (2018). 'A Stark Choice: Domestic Violence or Deportation? The Immigration Status of Victims of Domestic Violence under the Istanbul Convention.' *European Journal of Migration and Law*, 20(1), p. 53-82.
- Strasser, E., Kraler, A., Bonjour, S., & Bilger, V. (2009). 'Doing family: Responses to the constructions of 'the migrant family' across Europe.' *The history of the family*, 14(2), p. 165-176.
- L. Tentoni. "Intimate Partner Violence on Immigrant Women in Sweden and Portugal", masterscriptie, UMEA Universiteit, 2019.
- Tichenor, V. (2005). 'Maintaining men's dominance: Negotiating identity and power when she earns more.' *Sex Roles*, 53(3), p. 191-205.
- Walsum, S. van (1992). 'Geen emancipatie maar afhankelijkheid.' *Ars Aequi*, 41(4), p. 197-204.
- Walsum, S. van (1996). *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlands vreemdelingenrecht*. Amsterdam: Clara Wichmann Instituut.
- Wijers, M. (2000). 'Afhankelijk verblijfsrecht.' *Nemesis*, 16(4), p. 29-32.
- Williams, L. (2010). *Global marriage: Cross-border marriage migration in global context*. London: Palgrave Macmillian

