

Vraag & Antwoord

Specialisten in het vreemdelingenrecht geven antwoord op vragen uit de praktijk.

Recht op voortgezette toelating voor ongehuwde en ongeregistreerde partner uit derdeland na verbreking van relatie met Unieburger

In deze V&A heb ik verschillende vragen¹ samengevoegd in één casus die gaan over het behoud van verblijfsrecht en de verkrijging van duurzaam verblijfsrecht door een ongehuwde en ongeregistreerde partner (hierna: informele partner²), na beëindiging van de relatie met de Unieburger.

Casus

Een Nigeriaanse vrouw (Mina) heeft van 1 november 2012 tot 1 november 2014 in Nederland samengewoond met haar Duitse vriend (Walter). Zij heeft met succes een aanvraag ex. art. 9 Vw ingediend. De relatie eindigt omdat zij verliefd wordt op een Italiaanse collega (Antonio) van haar vriend met wie zij aansluitend gaat samenwonen. Zij geeft voormelde wijzigingen door aan de gemeente en de IND en dient met succes een nieuwe aanvraag ex. art. 9 Vw in. Na vier jaar, op 1 december 2018, eindigt ook deze relatie. Ze schrijft zich vervolgens per 2 december 2018 in op het adres van een vriendin die haar financieel ondersteunt. Ook ontvangt zij maandelijks een financiële bijdrage van € 200 van Antonio. Mina is gedurende beide relaties financieel afhankelijk geweest van haar partners. Beide partners voldoen ruimschoots aan de middeleneis die geldt voor Unieburgers.

Verblijfsrichtlijn

De Verblijfsrichtlijn kent aan echtgenoten en geregistreeerde partners van Unieburgers een sterkere verblijfspositie toe dan aan informele partners. Echtgenoten en geregistreeerde partners zijn op grond van artikel 2 lid 2 Verblijfsrichtlijn familielid in de zin van die richtlijn. Met betrekking tot informele partners bepaalt artikel 3 lid 2 onder b Verblijfsrichtlijn (slechts) dat hun binnenkomst en verblijf wordt vergemakkelijkt overeenkomstig het nationale recht van het gastland. De Verblijfsrichtlijn is geïmplementeerd in de artikelen 8.7 tot en met 8.25 Vb. Nederland heeft op een ruimhartige manier toepassing gegeven aan artikel 3 lid 2 Verblijfsrichtlijn door in art. 8.7 lid 4 Vb te bepalen dat de artikelen in het Vreemdelingenbesluit ter implementatie van de Verblijfsrichtlijn, van overeenkomstige toepassing zijn op informele partners.³ Omdat de (gunstiger) regeling voor informele part-

ners gebaseerd is op nationaal recht, verwijs ik in deze Vraag & Antwoord voornamelijk naar de regeling in het Vb.⁴

Komt Mina in aanmerking voor voortgezette toelating na beëindiging van de relatie met Walter?

Voor ongehuwde partners geldt de voorwaarde dat sprake is van een deugdelijk bewezen duurzame relatie (artikel 8.7 lid 4 Vb). In B10/2.2 Vc wordt ten bewijze daarvan de eis gesteld dat betrokkenen minimaal 6 maanden hebben samengewoond. Uit een Afdelingsuitspraak van 10 december 2019 zou je kunnen afleiden dat deze voorwaarde valt te betwisten.⁵ In die zaak, waarin de vreemdeling zich beriep op de Gezinsherenigingsrichtlijn, oordeelde de Afdeling, onder verwijzing naar artikel 3 lid 2 onder b Verblijfsrichtlijn, dat het samenwoonvereiste niet als zelfstandige intrekkingsgrond mag gelden. Voor Mina, die twee jaar heeft samengewoond, is de duurzaamheid van de relatie echter niet in geding. Uit artikel 8.15 lid 4 Vb volgt dat voor voortgezette toelating is vereist dat het huwelijk of geregistreeerde partnerschap minimaal drie jaar heeft geduurd waarvan de derdelander partner minimaal een jaar in Nederland heeft gewoond. De vraag of deze bepaling op grond van artikel 8.7 lid 4 Vb van analoge toepassing is op ongehuwde partners, is door de Afdeling in mei 2012 positief beantwoord en inmiddels ook vastgelegd in een IND werkinstructie.⁶ Uit het voorgaande volgt dat artikel 8.15 lid 4 onder a Vb weliswaar van toepassing is op Mina, maar omdat zij niet voldoet aan de voorwaarde dat de relatie minimaal drie jaar heeft geduurd, komt zij alleen al om die reden niet in aanmerking voor voortgezette toelating. Gelukkig levert dat niet veel problemen op. Zij gaat aansluitend samenwonen met Antonio. In de praktijk zal het niet vaak voorkomen dat het achtereenvolgende verblijf bij twee partners geen verblijfsgeval oplevert. In onze casus is dat anders: Mina, die juridisch advies heeft ingewonnen over haar verblijfspositie, beëindigt haar relatie met Walter en trekt nog dezelfde dag in bij Antonio. Ook laat ze zich op dezelfde dag in de BRP inschrijven op haar nieuwe adres.

Mag de duur van het rechtmatige verblijfsrecht dat Mina heeft opgebouwd tijdens het verblijf bij beide partners bij elkaar opgeteld worden voor berekening van de termijn die is vereist voor behoud van haar verblijfsrecht, dan wel voor verkrijging van duurzaam verblijfsrecht?

Met de duur van het rechtmatige verblijf dat zij heeft opgebouwd bij Antonio komt ze na beëindiging van de relatie met deze man in ieder geval aan de in artikel 8.15 lid 4 onder a Vb

1 Deze vragen werden de afgelopen jaren aan de Vragendienst van SMN gesteld.

2 Deze term heb ik ontleend aan een annotatie van T. Spijkerboer bij ABRvS 14 september 2011, JV 2011/462.

3 Voor een uitgebreide analyse van deze bepaling zie P. Boeles, 'Over doodnormale, nauwe en duurzame emotionele banden die bescherming verdienen', in: *A&MR* 2018-6/7, p. 332-338.

4 Zie hierover ook de annotatie van H. Oosterom-Staples bij HvJ EU 27 juni 2018 C-230/17 (*Banger*) in JV 2018/148 onder punt 8.

5 ABRvS, 10 december 2019, 201906018/1/V1, JV 2020/23, ECLI:NL:RVS:2019:4132, ve19003590.

6 ABRvS 4 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW552, ve12001154: IND-Werkinstructie 2018/4 - Het recht van de EU, ve18000595

vereiste 3 jaar voor verkrijging van een persoonlijk recht. Als de in het kader van het verblijf bij beide partners opgebouwde verblijfsduur bij elkaar opgeteld zou mogen worden, dan zou ze zelfs in aanmerking kunnen komen voor duurzaam verblijfsrecht, waarvoor een ononderbroken verblijf van vijf jaar bij een Unieburger is vereist (artikel 8.17 Vb).

Hoewel je vanwege het woordje ‘een’ in artikel 8.17 lid 1 onder b Vb zou kunnen betogen dat zij voldoet aan de voorwaarde van vijf jaar ononderbroken legaal verblijf bij een Unieburger, is het maar de vraag of je deze bepaling zo mag lezen dat daar- onder ook het legale verblijf bij twee verschillende Unieburgers valt. In de Nota van toelichting bij de wijziging van het Vb 2000 ter implementatie van de Verbljfsrichtlijn, wordt in de toelichting op art. 8.17 Vb artikel 16 lid 1 en lid 2 Verbljfs- richtlijn geciteerd, waarin gesproken wordt van samen- wonen met ‘de’ Unieburger. Ik concludeer hieruit dat met het woordje ‘een’ in artikel 8.17 lid 1 onder b Vb niet is beoogd het toepassingsbereik van deze bepaling te verruimen tot legaal verblijf bij verschillende partners.

Komt Mina na beëindiging van de relatie met Antonio in aanmerking voor voortgezette toelating?

Vanaf de dag waarop Mina voldoet aan de voorwaarden voor legaal verblijf bij Antonio vangt er voor Mina dus een nieuwe termijn aan waarin zij verblijfsduur opbouwt. Zoals eerder aangegeven voldoet Mina aan de voorwaarde dat de relatie met Antonio minimaal drie jaar heeft geduurd. Daarnaast geldt echter ook nog de voorwaarde dat zij na beëindiging van de relatie over voldoende middelen van bestaan beschikt (artikel 8.15 lid 5 Vb). Mina heeft echter geen eigen inkomsten of spaargeld en wordt sinds de beëindiging van haar relatie financieel ondersteund door haar Antonio en een vriendin. Zij heeft daardoor geen beroep hoeven doen op sociale bijstand.

Moet Mina direct na beëindiging van haar relatie beschikken over voldoende middelen van bestaan om haar verblijfsrecht te mogen behouden?

De IND verdedigde in een zaak die voorlag bij de Afdeling het standpunt dat de betrokken vreemdeling direct vanaf het moment van verbreking van zijn relatie met de Unieburger moet kunnen aantonen dat hij voldoet aan de middeleneis.⁷ De rechtbank was de IND hierin gevolgd maar de Afdeling oordeelde dat in geval een vreemdeling gedurende de relatie geen inkomen had, deze persoon enige tijd moet worden gegeven om dat inkomen te verwerven. Hoe lang ‘enige tijd’ mag duren is niet geheel duidelijk, in de zaak van de betrokken vreemdeling werd een periode van ongeveer drie- enhalve maand om een andere baan te vinden in ieder geval niet onredelijk bevonden. Het lijkt mij goed verdedigbaar dat de door het Hof in andere zaken genoemde termijnen voor het zoeken naar werk, ook van toepassingen zijn op partners van Unieburgers.⁸

De IND hanteert voor Unieburgers in de praktijk een zesmaandentermijn. Mina heeft vier jaar ononderbroken als partner samengewoond met een Unieburger die voldeed aan de voorwaarden voor verblijf van meer dan drie maanden (artikelen 8.11 en 8.12 Vb). Uit het voorgaande volgt dat ze na verbreking van haar relatie op 1 december 2018 haar verblijfs- recht in ieder geval behoudt gedurende de zoekperiode.

Vijf maanden na de beëindiging van haar relatie vindt Mina een baan voor 10 uur per week als naaister in een klein atelier. Zij verdient hiermee 400 euro netto per maand. Wegens lage kosten voor vaste lasten, een zuinig bestedingsgedrag en de financiële ondersteuning door haar ex-partner en vriendin, heeft zij geen beroep hoeven doen op het sociale bijstands- stelsel. Zij heeft de wijzigingen met betrekking tot haar nieuwe woon- en werksituatie steeds doorgegeven aan de gemeente en/of de IND.

Komt Mina in aanmerking voor duurzaam verblijfsrecht?

Artikel 18 Verbljfsrichtlijn bepaalt met een verwijzing naar artikel 13 lid 2 Verbljfsrichtlijn, waarin voortgezette toelating van een derdelander na beëindiging geregistreerd partner- schap of huwelijk is geregeld, dat de betrokken derdelander na vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf, duurzaam verblijfsrecht verwerft. De regeling in artikel 18 Verbljfsricht- lijn geldt ook voor ongehuwde partners. Eerder was al vast- gesteld dat Mina in ieder geval legaal verblijf heeft gehad van 1 november 2014 tot en met 1 december 2018 als partner van Antonio. Na een zoekperiode van vijf maanden vindt ze een dienstbetrekking per 1 mei 2018. Ervan uitgaande dat deze zoektermijn redelijk geacht mag worden gelet op de jurispru- dentie genoemd in noot 5, rest enkel nog de beantwoording van de vraag of Mina van 1 mei 2018 tot 1 december 2019, de datum waarop ze in aanmerking komt voor duurzaam verblijf, heeft voldaan aan de middeleneis.

De IND hanteert in B10/2.2.Vc de zogenaamde 40-50-regel wat inhoudt dat Mina 50 % van de toepasselijke bijstand- snorm moet verdienen of ten minste 40 % van de gebruikelijke volledige arbeidstijd moet werken.⁹ Omdat de bijstandsnorm voor alleenstaanden in 2018 en in 2019 netto ongeveer € 1000 (inclusief vakantietoelage) bedroeg, voldoet Mina gelet op de omvang van haar aanstelling en de hoogte van haar inkomen niet aan de voorwaarden die gelden voor werknemers. Daarom moet de IND ook toetsen aan de voorwaarden die gelden voor economisch niet-actieven.

In drie uitspraken van 25 juli 2019 heeft de Afdeling de vraag beantwoord hoe de middeleneis moet worden ingevuld ten aanzien van Unieburgers en hun familieleden, zijnde econo- misch niet-actieven, indien geen beroep is gedaan op het sociale bijstandsstelsel.¹⁰ Volgens de Afdeling moet de IND, indien het inkomen aanzienlijk onder het normbedrag ligt, nadrukkelijk betekenis toekennen aan de omstandigheid dat geen beroep is gedaan op sociale bijstand. Eisen dat wordt aangetoond dat sprake is van volledig ‘ontzorgd’ zijn, strekt te ver. Want van voldoende middelen van bestaan kan volgens de Afdeling ook sprake zijn als geringe middelen tegenover structureel lage uitgaven staan. Mij lijkt dat Mina met haar € 400 per maand niet ‘aanzienlijk’ onder het normbedrag zit. Daarnaast heeft zij nooit een beroep gedaan op het sociale bijstandsstelsel, hoeft ze geen huur te betalen en ontvangt ze maandelijks een financiële bijdrage van Antonio. Na vijf jaar vraagt zij met succes een verblijfsdocument aan waaruit haar duurzaam verblijfsrecht blijkt.

9 Volgens de tekst van B10/2.2. geldt deze regel voor Unieburgers, dat deze regel ook geldt voor partners volgt uit r.o. 14 van de Afdelingsuitspraak genoemd in noot 7.

10 ABRvS 25 juli 2019 ECLI:NL:RVS:2019:2502, JV 2019/160 m.nt. P.E. Minderhoud, ve19002182, ECLI:NL:RVS:2019:2504, ve19002227, ECLI:NL:RVS:2019:2503, ve19002228.

7 ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2771, JV 2017/238, ve17002194.
8 Antonissen HvJ EG, 26 februari 1991, C-292/89: zes maandentermijn voor werkzoekende Unieburgers en Tetik HvJ EG, C 171/95 MR 1997, 39 m.nt. H. Staples, RV 1997, 86, ve99000087: ‘Een redelijke termijn’ op grond van artikel 6 lid 1 vierde streepje Besluit 1/80