

Vergaderjaar 2005–2006

**29 700**

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland)**

**Nr. 31**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2005

Hierbij doe ik gestand mijn toezegging gedaan tijdens de behandeling op 22 maart 2005 van de Wet inburgering in het buitenland betreffende oneigenlijk gebruik van gemeenschapsrecht, de zgn. België-route (Handelingen II 2004/05, nr. 62, blz. 4002–4041). Er is toen door de leden Sterk en Dijsselbloem vooral gevraagd naar de omvang van het misbruik en de mogelijkheid om er tegen op te treden. De reden voor de verlate beantwoording is gelegen in complexe bevoegdheidsverdeling ten aanzien van huwelijk/inschrijving in de gemeente/immigratie/integratie in België en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de juiste gegevens te genereren.

Voordat ik inga op deze twee specifieke vragen wil ik, in aanvulling op mijn brieven van november 2004 in antwoord op de vragen van de leden Sterk en Dijsselbloem (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 426 en Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 334), deze problematiek nogmaals uiteen zetten omdat ik merk dat daar nog enige onduidelijkheid over bestaat. Hierbij zal ik ook de informatie betrekken die is verkregen uit contacten met België.

De term «België-route» is eigenlijk een fenomeen dat zich in theorie uitstrekt tot de hele Europese Unie. Het gaat als volgt in zijn werk. Een Nederlander (eventueel genaturaliseerd) vestigt zich tijdelijk in België. Door daar bijvoorbeeld te gaan werken of studeren maakt deze Nederlander gebruik van het Europese recht van vrij verkeer van personen en ontleent zodoende rechten aan het gemeenschapsrecht (hij/zij wordt gemeenschapsonderdaan). Vervolgens doet deze in België gevestigde Nederlander een aanvraag tot gezinsvorming of gezinshereniging met een gezinslid uit een derde land dat nog geen wettig verblijf in die andere lidstaat heeft.

In dat geval past België gemeenschapsrecht toe. Dit houdt in dat de betrokkenen weliswaar moeten voldoen aan een inkomensvereiste en een

woonruimtevereiste, maar hoeven niet te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf. Ook worden geen eisen gesteld op het gebied van inburgering. De exacte voorwaarden worden omschreven in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De mogelijkheid voor Belgen en EER-onderdanen voor gezinshereniging en gezinsvorming wordt geregeld in artikel 40 van deze wet. Meer uitleg over het recht op gezinshereniging wordt verstrekt in de omzendbrief (vergelijkbaar met de circulaire in Nederland) van 11 juli 2001 betreffende de documenten die moeten worden overgelegd om een visum te verkrijgen met het oog op het sluiten van een huwelijk in België of om een visum voor gezinshereniging te verkrijgen op grond van een huwelijk voltrokken in het buitenland.

Daarnaast heeft de toenmalige Belgische Minister van Binnenlandse Zaken, de heer Duquesne, een omzendbrief gezonden inzake de aanvraag tot verblijf of vestiging in België. Deze omzendbrief van 21 oktober 2002 betreft de aanvraag tot verblijf of vestiging in België door de familieleden van een onderdaan van een lidstaat van de EER of van een Belg, die niet in het bezit zijn van de vereiste documenten om het Belgisch grondgebied te mogen betreden. Hiermee heeft de Belgische overheid uitvoering willen geven aan het arrest van het Hof van Justitie van de EG in de zaak MRAX (HvJ zaak C-459/99 van 25 juli 2002) waarbij bepaald werd (voor zover hier van belang) dat een lidstaat een onderdaan van een derde land geen toegang mag ontzeggen of een verblijfsvergunning mag weigeren enkel op grond van het feit dat die persoon geen geldige identiteitskaart, geldig paspoort of in voorkomend geval een visum, kan overleggen. Het is voldoende dat betrokkenen kunnen aantonen gehuwd te zijn of anderszins een familierechtelijke betrekking tot elkaar te hebben.

Al met al zijn deze regels aanmerkelijk soepeler dan de eisen die Nederland stelt ten aanzien van (huwelijks)partners, met name waar het gezinsvorming betreft, van Nederlanders. Dat geldt in versterkte mate na inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland.

Zodra de echtgenoot van de in België verblijvende Nederlander in het kader van gezinsvorming legaal verblijf heeft gekregen in België, heeft hij of zij een afgeleid recht op vrij verkeer en vrije vestiging op grond van het gemeenschapsrecht. Op basis van het vrij verkeer van personen kan de gezinsband die in één lidstaat van de Europese Unie bestaat en waaraan rechten worden ontleend, in beginsel niet worden verbroken doordat de Europese onderdaan (in dit geval de Nederlander) zich verplaatst naar een andere EU lidstaat. I.c. kan het in België gevormde gezin zich dus als zodanig naar Nederland verplaatsen en hoeft daarbij slechts aan beperkte eisen te voldoen. Deze eisen zien op het aantonen van de gezinsband, de afwezigheid van gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid en een beperkte inkomenseis waaraan in elk geval wordt voldaan als geen beroep wordt gedaan op de openbare kas. De echtgenoot kan aldus niet worden onderworpen aan het Nederlandse mvv-vereiste en dus binnenkort de vereiste inburgering in het buitenland. Ook worden zij na inreis niet inburgeringsplichtig in Nederland, aangezien zij hun verblijfsrecht ontlenen aan het gemeenschapsrecht inzake het vrije personenverkeer en verplichte inburgering daarop een ontoelaatbare beperking zou vormen.

Het is van belang op te merken dat hetgeen hier omschreven is, niet in strijd is met nationaal of gemeenschapsrecht. Er is, indien de voorwaarden worden nageleefd, dan ook geen sprake van misbruik. Het vrije verkeer van personen binnen de Unie en het vervallen van binnengrenzen is een belangrijke verworvenheid van het Europese integratieproces. Daaraan wil ik dan ook geen afbreuk doen. Wel wil ik kunnen optreden

tegen mensen die het gemeenschapsrecht misbruiken om aan nationale wetgeving te ontkomen.

Het is daarom van belang steeds nauwkeurig te controleren of er geen sprake is van fraude. De inspanningen die van betrokkenen worden gevergd om gebruik te maken van «de België-route» zijn immers niet gering: betrokkenen moeten zich vestigen in België en daar werk zoeken en vinden, dan wel studeren of zich als economisch niet-actieven vestigen, terwijl zij dan wel over voldoende inkomsten moeten beschikken. Zodra dat gelukt is en de gezinsvorming een feit is, moeten zij zich weer verplaatsen naar Nederland. Het risico van fraude, bijvoorbeeld door alleen op papier naar België te verhuizen, ligt hier op de loer. Om hier goed zicht op te krijgen is goede samenwerking met de Belgische autoriteiten onontbeerlijk.

Uit bilaterale contacten is gebleken dat de Belgische overheid tot zulke samenwerking zeer wel bereid is. Het is immers ook in het Belgische belang om tegen misbruik op te treden. Dit belang is in de eerste plaats gelegen in de overbelasting van de Belgische administratie waarvoor wordt gevreesd. Daarnaast zijn de Nederlanders die van de «België-route» gebruik maken in veel gevallen waarschijnlijk onvoldoende kapitaalkrachtig om aan de Nederlandse voorwaarden voor gezinsvorming te voldoen en België vreest daarom dat betrokkenen op enig moment een beroep zullen doen op de Belgische openbare kas. Daarnaast vrezen zij dat de Nederlanders gebruik zullen maken van de uitgebreidere mogelijkheden tot verruimde gezinshereniging die België biedt. Als de Nederlanders zich uiteindelijk blijvend in België vestigen, is het risico van een beroep op de openbare kas nog reëler.

De belangrijkste maatregel van de Belgische autoriteiten is de controle op de huisvesting die zij standaard uitvoeren om na te gaan of degene die zich in België vestigt ook daadwerkelijk woonachtig is op het aangegeven adres. Omdat de beschreven problematiek zich niet tot Nederland en België beperkt maar zich in theorie uitstrekt tot het gehele grondgebied van de EU waarop het vrij verkeer van personen van toepassing is, ligt ook volgens België een definitieve oplossing in Europees verband het meest in de rede. Een aanknopingspunt daarbij biedt de nieuwe richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (Richtlijn 2004/38/EG). Deze richtlijn codificeert de bestaande wetgeving op het gebied van vrij verkeer van personen in de Unie en dient op 30 april 2006 in alle lidstaten geïmplementeerd te zijn. Hierin is opgenomen dat de lidstaten de nodige maatregelen kunnen nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken (artikel 35).

Eén van de elementen die bij de België-route speelt, is het feit dat als een Nederlander zich in België vestigt, gemeenschapsrecht op hem van toepassing is en dus slechts aan gemeenschapsrecht getoetst wordt indien hij om gezinsvorming- of hereniging verzoekt. Dat geldt niet alleen in België; als een Duitser zich in Nederland vestigt en vervolgens verzoekt om gezinsvorming met zijn Chileense partner, wordt dat bij de huidige stand van het gemeenschaprecht aangenomen dat gemeenschapsrecht van toepassing is. In een Zweedse zaak die aanhangig is bij het Hof van Justitie van de EG en waarin Nederland schriftelijke opmerkingen heeft gemaakt, C-1/05, *Jia vs. Migrationsverket*, is dit beginsel ter discussie gesteld. Naar aanleiding van het Akrich-arrest (zaak C-109/01, HvJ 2003, I-09607) is de Nederlandse regering tot de overtuiging gekomen, in navolging van het Verenigd Koninkrijk, dat indien er sprake is van immigratie van een onderdaan van een derde land vanuit een derde land naar een EU

lidstaat, het nationale migratierecht van die lidstaat en niet het gemeenschapsrecht inzake het vrije personenverkeer van toepassing is. Slechts indien er sprake is van *doormigratie* van een onderdaan van een derde land, dat al wettig verblijf in een lidstaat heeft, van de ene lidstaat naar de andere, kunnen rechten ontleend worden aan gemeenschapsrecht. Concreet zal dit betekenen dat de in Nederland verblijvende Duitse onderdaan die gezinsvorming met zijn Chileense partner verzoekt, moet voldoen aan de in Nederland geldende voorwaarden voor gezinsvorming op grond van de Vreemdelingenwet 2000. In afwachting van de uitspraak van het HvJEG in de zaak *Jia vs. Migrationsverket* wordt in Nederland overigens het huidige recht gehandhaafd, maar op den duur kan dit een belangrijke beleidswijziging met zich brengen die ook invloed kan hebben op de «België-route»; in dergelijke gevallen is niet het gemeenschapsrecht inzake het vrije personenverkeer van Unieburgers bepalend voor de eerste toelating van gezinsleden die onderdaan zijn van een derde land, maar het nationale recht. Overigens zal een positieve uitspraak in deze zaak slechts een beperkte invloed hebben op de «België-route». Immers, zolang Nederland strengere eisen stelt aan gezinsmigratie dan de ons omringende landen, zal er altijd een aantrekkingskracht van deze landen blijven uitgaan.

In antwoord op de gestelde vragen naar de omvang van de genoemde problematiek, de toe- of afname van het aantal Nederlanders die gebruik maken van de «België-route», kan ik het volgende opmerken. In eerder overleg hierover met uw Kamer heb ik reeds opgemerkt dat mij signalen hebben bereikt, met name vanuit Antwerpen, die erop wijzen dat er een toename is in het aantal Nederlanders dat in België beroep doet op gezinshereniging (in België wordt administratief geen onderscheid gemaakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging). Deze signalen bereiken mij nog steeds en hebben inmiddels ook betrekking op de Limburgse grensgemeenten en van andere gemeenten met een grote aanwezigheid van Turken en Marokkanen, tot aan de Franse grens. Harde cijfers over aantallen zijn echter onmogelijk te geven, gezien het feit dat de Belgische administratie weliswaar de nationaliteit registreert van de derdelander die zich in het kader van gezinshereniging in België vestigt, maar niet van de referent. De signalen zijn dus afkomstig van de indrukken van individuele ambtenaren.

Wel is gebleken dat het aantal in België ingeschreven Nederlanders (blijkend uit de afgifte van het Attest van Immatriculatie, vergelijkbaar met het verblijfsstempel in Nederland) is toegenomen van 11 381 in 2002, 15 101 in 2003 tot 21 868 in 2004, waarna het aantal weer is afgenomen tot 18 428 in de eerste helft van 2005. Het gaat hier, zoals gezegd, niet om instroomcijfers, maar om de aantallen Nederlanders die in de desbetreffende perioden in België waren ingeschreven. Ook de gemeente Antwerpen heeft inzage gegeven in cijfers die aantonen dat het aantal in Antwerpen ingeschreven Nederlanders sterk is toegenomen tussen de jaren 2000 tot en met 2004 (geleidelijk groeiend van 525 in 2000 tot 930 in 2004). Een onderzoek naar de naam en de geboorteplaats van deze Nederlanders heeft uitgewezen dat een zeer groot aantal van deze mensen van oorspronkelijk niet-Nederlandse afkomst is. Deze cijfers geven op zichzelf genomen nog geen indicatie van het aantal Nederlanders dat gebruik maakt van de «België-route» omdat deze term impliceert dat er sprake is van oneigenlijk gebruik, terwijl daarvan natuurlijk helemaal geen sprake hoeft te zijn. Daarnaast is eerder al opgemerkt dat deze manier om Nederlands migratierecht te omzeilen in theorie via alle EU lidstaten waartussen vrij personenverkeer bestaat, gerealiseerd kan worden.

In antwoord op de vraag van uw Kamer welke maatregelen ik zal nemen om op te treden tegen misbruik van gemeenschapsrecht teneinde natio-

naal migratierecht te omzeilen, wil ik het volgende opmerken. Eerder heb ik reeds opgemerkt dat ik een voorstander ben van het beginsel van vrij verkeer van personen binnen de EU en daaraan ook niet wil tornen. Indien er bijvoorbeeld Nederlanders bij de Europese instellingen in België werkzaam zijn en zij daar een gezin hebben gevormd, mag het duidelijk zijn dat deze gezinsleden bij terugkomst in Nederland welkom zijn. Wèl wil ik optreden tegen elke vorm van misbruik. Ik heb hiervoor reeds opgemerkt dat hiervoor samenwerking met België wordt gezocht. Momenteel worden afspraken gemaakt omtrent het uitwisselen van informatie tussen de Belgische en Nederlandse autoriteiten. Hierbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid voor de Belgische autoriteiten om bij hun Nederlandse collega's informatie in te winnen over de feitelijke verblijfsplaats van een Nederlander over wie zij twijfels hebben.

Uit het voorgaande blijkt dat het overkoepelende thema oneigenlijk gebruik van gemeenschapsrecht, in het bijzonder het vrij verkeer van personen, ook op de Europese agenda thuishoort. Naarmate bijvoorbeeld de invoering van de inburgeringsplicht ook in andere EU lidstaten voortschrijdt, zullen ook onderdanen van die landen geneigd zijn te zoeken naar «sluiproutes». Ik zal daarom ook in Europees verband de vraag aan de orde stellen hoe voorkomen kan worden dat het vrije verkeer van personen een dekmantel wordt van mensen die niet bereid zijn in te burgeren of anderszins te investeren in het land en de samenleving waarin zij wensen te worden opgenomen. Ook de verdere harmonisering van Europees migratierecht zal ertoe bijdragen dat van een «België-route» op langere termijn geen sprake kan zijn.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk