

Vergaderjaar 2010–2011

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2011

Met deze brief informeren wij u, mede namens de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, over de stand van zaken met betrekking tot de maatregelen uit de brief van het vorige kabinet van 30 juni 2010 (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 175, nr. 10) en voorts over de maatregelen ten aanzien van gezinsmigratie die in het regeerakkoord zijn aangekondigd, voor zover deze geen aanpassing van Europese regelgeving vergen. Zoals u bekend heeft het kabinet de uitdrukkelijke ambitie om in Europees verband regelgeving aan te passen ten einde hogere eisen te kunnen stellen aan gezinshereniging en gezinsvorming ten behoeve van een kansrijkere integratie. Wij hebben u hierover geïnformeerd bij brief van 22 december 2010.

De zowel in de brief van 30 juni 2010 als in het regeerakkoord aangekondigde verhoging van leeftijdseis en inkomenseis maakt onderdeel uit van de road map van dit kabinet voor het intensiveren van maatregelen op Europees niveau. Deze maatregel wordt derhalve niet nader uitgewerkt in de onderhavige brief. Hetzelfde geldt voor een aantal andere maatregelen dat uitsluitend deel uitmaakt van het regeerakkoord, zoals bijvoorbeeld het sluiten van de Europaroute, de voorwaarde dat de referent minimaal een jaar in Nederland moet verblijven alvorens gezinshereniging kan plaatsvinden en de wens tot aanpassing van het Associatieverdrag EU-Turkije. Wij verwijzen u hiervoor naar bovengenoemde brief.

Met de onderhavige brief voldoet het kabinet tevens aan het verzoek van de kamercommissie Immigratie en Asiel om voor het Algemeen Overleg van 18 januari 2010 te komen met een reactie op de kamerstukken 32 175, nummers 9, 10, 12 en 13.¹

Context van beleid op basis van het regeerakkoord

Het kabinet wil voorkomen dat er een migratieketen ontstaat waarbij in elke generatie opnieuw partners en kinderen uit het land van herkomst

¹ Brief van de commissie voor I en A aan de minister voor Immigratie en Asiel van 25 november 2010, kenmerk 32 175-9/2010D47308.

naar Nederland komen waardoor bij herhaling het integratieproces op achterstand wordt gezet. Effectieve integratie is een veelomvattend en veeleisend proces dat voor de gehele samenleving van groot belang is. Het kabinet wil in dit kader de komst van migranten met weinig perspectief in de Nederlandse samenleving terugdringen. De instroom van kansarme gezinsmigranten heeft nadelige gevolgen voor hun inburgering en integratie en tevens die van hun kinderen. Bovendien plaatst hun komst de Nederlandse samenleving voor grote inspanningen.

Het voorgaande is voor het kabinet aanleiding om maatregelen te formuleren die de integratie van gezinsmigranten kan bevorderen. Gezinsmigranten worden daarbij aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid voor hun integratieproces voor en na hun komst naar Nederland. De maatregelen passen bij het selectieve migratiebeleid dat dit kabinet voorstaat. Tevens wordt ingezet op maatregelen die fraude, misbruik en dwang tegengaan in het belang van vrije partnerkeuze.

Vanzelfsprekend handelt het kabinet hierbij binnen de internationaalrechtelijk gestelde kaders en overeenkomstig de doelstelling van de Europese richtlijn gezinshereniging. Bij gezinsmigratie is het doel van beleid niet het beperken van gezinsmigratie als zodanig, maar het realiseren van het streven van het kabinet dat mensen die voor een permanent verblijf naar Nederland komen een goede kans hebben om succesvol te integreren en te participeren in de samenleving.

Het kabinet zet de maatregelen van het vorige kabinet voort, maar legt daarbij eigen accenten en voegt maatregelen toe. Maatregelen op het terrein van gezinsmigratie dienen meerdere doelen: het reguleren van gezinsmigratie, het terugdringen van kansarme immigratie, het bevorderen van de integratie van gezinsmigranten, het versterken van kansen van eenmaal toegelaten migranten en het ondersteunen van hun emancipatieproces.

Hieronder treft u de stand van zaken aan van de gezinsmigratiemaatregelen geclusterd naar onderwerp en eindverantwoordelijke bewinds-persoon.

A. Maatregelen Immigratie en Asiel

De hierna volgende maatregelen hebben betrekking op het beleidsterrein van Immigratie en Asiel.

1. Maatregelen op het gebied van fraude

De maatregelen tegen fraude en misbruik die vermeld staan in de brief van 30 juni 2010 worden door dit kabinet onverkort voortgezet.

- a) In de brief van 30 juni 2010 is aangekondigd fraude en misbruik bij gezinsmigratie ook via gerichte communicatie en voorlichting te willen tegengaan. In dat verband kan worden gemeld dat de website van de IND per 1 juli 2010 informatie biedt over de gevolgen die verstrekking van onjuiste gegevens bij gezinsmigratie heeft voor de verblijfsvergunning.

Inmiddels is het in de brief van 30 juni 2010 aangekondigde onderzoek naar de mogelijkheden van de partner om inzage te verkrijgen in gegevens met betrekking tot eerdere huwelijken en antecedenten van de referent van start gegaan. Met inzage in deze gegevens wordt beoogd de buitenlandse partner de mogelijkheid te geven zich van te voren goed te kunnen informeren omtrent risico's.

Het onderzoek wordt in opdracht van het WODC uitgevoerd door de Vrije Universiteit. De onderzoeksresultaten komen in het voorjaar van 2011 beschikbaar.

- b) De IND heeft een begin gemaakt met het zo optimaal mogelijk inzetten van zijn liaisonfunctionarissen in een aantal landen van herkomst. Inmiddels is in samenwerking met de Nederlandse Vertegenwoordiging, in Istanbul een pilot gestart. In deze pilot worden (huwelijks)partners simultaan gehoord, indien sprake is van een vermoeden van fraude. Gemonitord wordt hoe effectief deze werkwijze is voor het bestrijden van fraude. IND medewerkers worden flexibel ingezet op posten waar fraude is geconstateerd. Aanvragen voor gezinshereniging of -vorming worden standaard gecontroleerd op indicaties van fraude. Als sprake is van fraude-indicaties, kunnen diverse onderzoeksinstrumenten worden ingezet, zoals adrescontrole, het oproepen van betrokkenen voor een gehoor of een administratief onderzoek. Voor zover mogelijk wordt gebruik gemaakt van gegevensuitwisseling met andere overheidsinstellingen en de GBA.
- c) Op 13 juli 2010 is aan de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangeboden inzake de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nrs. 1 t/m 4). Hiermee wordt het regime voor schijnhuwelijken aangescherpt en wordt preventieve en repressieve toetsing op meerdere manieren verzekerd.
- d) Voor het optimaal kunnen uitvoeren van fraudeonderzoek door de IND is ondersteuning vanuit het geautomatiseerde systeem (INDiGO) onontbeerlijk. Voor de geautomatiseerde controle van inkomenseisen door tussentijdse controles is INDiGO eveneens noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor gegevensopbouw om te kunnen rapporteren over de resultaten van de gepleegde inzet. Invoering van het systeem is op vertraging gestuit. Zoals aan uw Kamer is bericht vindt momenteel een audit plaats. Op basis van de resultaten hiervan wordt u nader geïnformeerd.

II. Maatregelen met betrekking tot de toelatingsprocedure

Op het gebied van de toelatingsprocedure kan het volgende worden bericht:

- a) Het beperken van gezinsmigratie tot gehuwde en geregistreerde partners en minderjarige kinderen vereist wijziging van het Vreemdelingenbesluit. Onderzocht wordt hoe deze wijziging kan worden gerealiseerd zonder in strijd te komen met artikel 8 EVRM dat betrekking heeft op het eerbiedigen van gezinsleven. Binnenkort zal een gesprek plaatsvinden tussen de minister voor Immigratie en Asiel en het COC over de uitwerking van het voornemen tot inperking van gezinsmigratie tot gehuwde en geregistreerde partners. De inzet van het kabinet is onbedoelde neveneffecten van de maatregel voor homoseksuelen en lesbiennes te voorkomen. Over de uitwerking van dit voornemen wordt u separaat geïnformeerd in de loop van 2011.
- b) De termijn voor een zelfstandige verblijfsvergunning zal worden verhoogd naar vijf jaar met een uitzondering voor slachtoffers van geweld binnen de relatie en van achterlating alsmede voor individuele, schrijnende gevallen. Het verhogen van de termijn voor een zelfstandige verblijfsvergunning van drie naar vijf jaar, vergt aanpassing van het Vreemdelingenbesluit. De wijziging zal uiterlijk per 1 januari 2012 zijn ingevoerd. Ik zal u te gelegenertijd nader informeren over de exacte inhoud van de wijziging.

- c) Voor wat betreft de invoering van de voorwaarde van het beschikken over een ziektekostenverzekering als toelatingsvoorwaarde bij de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), kan worden opgemerkt dat in het huidige beleid al is opgenomen dat de vreemdeling in Nederland een ziektekostenverzekering moet afsluiten, hetgeen als voorschrift verbonden is aan de verblijfsvergunning. Hiermee zijn waarborgen ingebouwd dat de binnenkomende migranten zich verzekeren.

B. Maatregelen op het terrein van Integratie

Onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden de onderstaande maatregelen uitgevoerd:

I. Maatregelen verhoging inburgeringseis buitenland

U heeft op 9 september 2010 het gewijzigde Vreemdelingenbesluit 2000 en de Nota van Toelichting (Kamerstuk 32 175, nr. 12) ontvangen inzake de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland voorafgaande aan de publicatie van het inwerkingtredingsbesluit. Op 28 december 2010 is het inwerkingtredingsbesluit gepubliceerd.

- a) Het niveau van de Toets Gesproken Nederlands (TGN) van het basisexamen inburgering in het buitenland wordt per 1 april 2011 verhoogd van A1 min naar A1. Vanaf die datum zal ook de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) aan dit examen worden toegevoegd. De toets Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) blijft ongewijzigd.
- b) In verband met de introductie van de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen is een hardheidsclausule toegevoegd in artikel 3.71a van het Vreemdelingenbesluit, waardoor van het vereiste kan worden afgezien door de minister van Binnenlandse Zaken, indien dit zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Ter invulling daarvan zullen nadere regels worden gesteld in de Vreemdelingencirculaire.

II. Maatregelen betreffende voorlichting en onderzoek

- a) Op dit moment wordt voorlichtingsmateriaal ontwikkeld dat (aspirant) huwelijksmigranten en hun partners ervan moet doordringen dat huwelijksmigratie een grote stap is waar veel verantwoordelijkheden mee gemoeid zijn. Het materiaal wordt verspreid via de Nederlandse ambassades, IND en de samenwerkingsverbanden van het Landelijk Overleg Minderheden. In het buitenland wordt de voorlichting eerst gericht op drie pilotlanden (China, Marokko en Turkije).
- b) Bureau Berenschot voert momenteel een onderzoek uit naar de mogelijkheden voor het invoeren van zelfstandige huisvesting als toelatingsvoorwaarde. Dit onderzoek ontvangt u, tezamen met de kabinetsreactie, in het voorjaar van 2011.
- c) Regioplan heeft in 2010 een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop inburgering en gemeentelijke dienstverlening gericht op problemen als huwelijksdwang, opsluiting en huiselijk geweld beter op elkaar kunnen aansluiten. Het onderzoek is op 1 november 2010 naar de Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2009/2010, 31 143, nr. 85).

C. Maatregelen op het terrein van Veiligheid en Justitie

Onderstaande maatregelen behoren tot het beleidsterrein van Veiligheid en Justitie.

Maatregelen op het gebied van het strafrecht en het personen- en familierecht

Een aantal maatregelen dat is aangekondigd in de brief van 30 juni 2010 en dat gecontinueerd wordt door het huidige kabinet ligt nu op het terrein van Veiligheid en Justitie. Omdat de maatregelen onderdeel uitmaken van het totaalpakket van maatregelen voor gezinsmigratie wordt in deze brief met het oog op de samenhang kort stilgestaan bij de feitelijke stand van zaken van dit moment.

- a) Op 20 september 2010 is het rechtshulpverdrag tussen Nederland en Marokko getekend. Hiermee is een belangrijke stap gezet naar uitbreiding van het internationaal juridisch instrumentarium om rechtshulp en uitlevering te bevorderen en uitwassen van gezinsmigratie als huwelijksdwang en achterlating beter te kunnen bestrijden. Een wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden van strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang is door de minister van Veiligheid en Justitie ter consultatie aan de adviesorganen gestuurd. Op 3 februari a.s. vindt een Algemeen Overleg plaats met uw Kamer over, onder andere, huwelijksdwang.
- b) Er is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek waarin de mogelijkheden om een gedwongen huwelijk nietig te verklaren worden uitgebreid. Dit wetsvoorstel geeft verder uitvoering aan de maatregelen die daaromtrent in het regeerakkoord zijn aangekondigd. Mede in het licht van de beperking van huwelijksdwang wordt een algemene verhoging van de minimale huwelijksleeftijd naar 18 jaar opgenomen. Wanneer er sprake is van dwang kan erkenning van een huwelijk tussen neef en nicht worden geweigerd op grond van strijd met de openbare orde. Momenteel wordt onderzocht welke rol ambtenaren van de burgerlijke stand hierbij kunnen vervullen.
- c) Een voorstel tot wijziging van de Wet conflictenrecht huwelijk, waarin onder meer de mogelijkheden tot het niet erkennen van polygame huwelijken worden aangescherpt, is in voorbereiding. Ook wordt gewerkt aan een wetswijziging tot vestiging van strafrechtsmacht over polygamie buiten Nederland gepleegd door een vreemdeling met vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal u in een beleidsbrief nader informeren over de civielrechtelijke maatregelen terzake die dit kabinet voornemens is door te voeren.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner