

Vergaderjaar 2009–2010

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE, DE MINISTER VAN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2009

Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie

1. Inleiding

Achterblijvende integratie en emancipatie van gezinsmigranten stelt de Nederlandse overheid voor grote uitdagingen. Het verhaal van Fayza oum'Hamed¹ getuigt van de gruwelijke omstandigheden waarin vrouwen terecht kunnen komen als gevolg van gedwongen uithuwelijking. Ook zien we dat de achterblijvende integratie van een deel van de gezinsmigranten, ook als zij hier al langere tijd wonen, een voortdurende wissel trekt op de spankracht van docenten en hulpverleners die hieraan in hun dagelijkse werk het hoofd moeten bieden. Een kwart van de gezinsmigranten die het inburgeringsexamen in het buitenland afleggen, is ontoereikend opgeleid om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren.² De instroom van deze laagopgeleide migranten heeft nadelige gevolgen voor hun inburgering, en de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen.

Het kabinet onderkent deze problematiek en neemt nieuwe initiatieven die tot doel hebben dat nieuwe Nederlanders voldoende toegerust zijn om hun plek te verwerven in de Nederlandse samenleving. Het kabinet doet dit vanuit het besef dat de indringendheid van de problemen, ook al doen deze zich niet voor bij de gehele groep gezinsmigranten, te veel vraagt van de spankracht van de Nederlandse samenleving.

Het kabinet wil dat er reële eisen worden gesteld aan gezinsmigranten. Dit doen wij nu al met het stellen van de toelatingseisen en inburgeringseisen. Maar meer nog dan nu het geval is, zet het kabinet in op maatregelen die een vrije partnerkeuze moeten waarborgen en dwng en schijnconstructies moeten tegengaan. Voldoende bagage om hier te wonen en te werken is van groot belang om de spankracht van het integratiebeleid niet verder op de proef te stellen en om te voorkomen dat kinderen niet bij

¹ Fayza oum'Hamed, 2009; De uitverkorene.

² 25% van de examenkandidaten in het buitenland heeft niet meer dan basisonderwijs in het land van herkomst (De Wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, resultaten en de eerste effecten. Regioplan 2009), in vergelijking met ca. 8% van de autochtonen in Nederland (Jaarrapport Integratie 2008, CBS).

voorbaat al opgroeien vanuit een positie van achterstand. Daarom zal het kabinet waar mogelijk inzetten op maatregelen die ervoor zorgen dat gezinsmigranten zich reeds vóór komst naar Nederland voorbereiden op de eisen die de Nederlandse samenleving aan hen stelt. Zo zal het taal-niveau voor het basisexamen inburgering in het buitenland worden verhoogd en zal een equivalent van de in Nederland bestaande leerplicht worden geïntroduceerd. Het kabinet respecteert uiteraard dat eenieder een fundamenteel recht heeft op huwelijks- en gezinsleven maar keert zich tegen misbruik, dwang en schijnconstructies. Hiervoor zet het kabinet in elk geval scherper in op de bestrijding van gedwongen huwelijken, polygamie en fraude, en zal het nieuw gesloten neef/nicht-huwelijken niet meer accepteren als grond voor toelating.

Naar aanleiding van de motie over huwelijksmigratie ingediend op 4 december 2008 door de leden Van Toorenburg (CDA) en Dijsselbloem (PvdA),¹ geeft het kabinet met deze brief zijn integrale visie op de thema's huwelijksmigratie en integratie van huwelijksmigranten in Nederland. Deze visie is mede gebaseerd op de onderzoeken² die onlangs zijn afgerond met betrekking tot de verhoging van de inkomenseis en de leeftijds-eis en de Wet inburgering in het buitenland (Wib).³ Een nadere reactie op de afzonderlijke conclusies van de onderzoeken is als bijlage I bij deze brief opgenomen. Deze brief vormt tevens een reactie op voorstellen van verschillende kamerleden zoals gedaan op 16 september 2009 tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen.

Het kabinet stelt in deze brief maatregelen voor die passend zijn bij het selectieve immigratiebeleid dat Nederland voert en die als perspectief hebben de volwaardige participatie en integratie van degenen die worden toegelaten. Goed beleid vereist precisie in de vaststelling van het probleem. Om deze reden presenteert het kabinet hieronder allereerst een probleemanalyse met betrekking tot gezinsmigratie. Belangrijk hierbij is dat het kabinet zich realiseert dat de geschetste problematiek zeker niet voor alle gezinsmigranten geldt. Wel ziet het kabinet in de indringendheid van deze problemen voldoende aanleiding om gerichte maatregelen te formuleren die de startpositie van nieuwe gezinsmigranten in alle opzichten kan verbeteren. Ze zullen tegelijkertijd ertoe moeten leiden dat minder mensen met ongunstige perspectieven aan huwelijksmigratie zullen beginnen. Het gaat om dit gecombineerde effect, dat naar verwachting de spankracht zal ontlasten en aan de integratie ten goede zal komen.

Het spreekt daarbij voor zich dat maatregelen worden genomen met inachtneming van internationale verplichtingen en onder waarborging van fundamentele rechten waar Nederland voor staat. Wel vindt het kabinet het van belang om sommige (oudere) bepalingen kritisch tegen het licht te houden, omdat zij nu niet acceptabel meer zijn. Het kabinet denkt dan aan de erkenning van een in het buitenland rechtsgeldig gesloten huwelijk door een 15-jarige of de situatie waarin een referent na ernstige geweldsdelicten in de relationele sfeer een nieuwe partner uit het land van herkomst kan halen.⁴ Het kabinet spant zich in om bij onderhandelingen over de effecten van dergelijke internationale bepalingen een uitkomst te bewerkstelligen die beter aansluit bij de normen en waarden die wij nu nastreven. In EU-verband heeft het kabinet daartoe reeds stappen gezet bij onder andere de evaluatie van de richtlijn vrij verkeer van personen en in het kader van de onderhandelingen over het Stockholmprogramma.

2. Probleemanalyse

a. Effecten maatregelen gezinsmigratie en integratie

Na de in 2004 ingevoerde inkomens- en leeftijds-eisen hebben zich posi-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XVIII, nr. 19.

² Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijds-eis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland. WODC/INDIAC, Cahier 2009-4.

³ 1. Regioplan, 2009 De Wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, resultaten en de eerste effecten. 2. Mr. Drs. G.G. Lodder, 2009 Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland Instituut voor Immigratierecht, Leiden. 3. Ernst& Young 2009 Evaluatie Wet inburgering buitenland. Financiële aspecten. 4. Evaluatie Wet Inburgering in het buitenland. Centrale bevindingen en conclusies. Begeleidingscommissie, Den Haag, 2009.

⁴ Zoals het Haags Verdrag inzake de erkenning van huwelijken, zie hiervoor paragraaf 3.1.d, en de mogelijkheid om opleidingseisen te stellen aan de referent, zie paragraaf 3.1.e van deze brief.

tieve ontwikkelingen voorgedaan: de arbeidsparticipatie onder zowel de gezinsmigranten als de partners in Nederland is toegenomen. Het onderzoek laat zien dat de totale arbeidsparticipatie van buitenlandse partners is gestegen van 20% naar 25%. De uitkeringsafhankelijkheid bleef gelijk op 3%, terwijl in de onderzochte periode de werkloosheid stabiel bleef. Dit leidt tot de conclusie dat er inderdaad een (indirect) positief effect lijkt te zijn uitgegaan op de startpositie van de buitenlandse partners. Ook de arbeidsparticipatie van de referent vertoont een stijging in de periode voorafgaand aan de overkomst van de partner naar Nederland.

De instroom van gezinsvormers is direct na de inwerkingtreding van de maatregelen gedaald met 37%.¹ Het aantal ingewilligde aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) van gezinsmigranten is tussen 2003 en 2007 gedaald van 23 130 gezinsvormers/herenigers naar 11 620 in 2007,² maar laat vervolgens een stijging zien naar 15 030 ingewilligde mvv-aanvragen in 2008 (zie bijlage II voor een volledig overzicht van de gezinsmigratiecijfers en een nadere toelichting daarbij). De cijfers over de eerste maanden van 2009 duiden op stabilisering en mogelijk zelfs een daling.

De Wet inburgering in het buitenland uit 2006 heeft enig effect gesorteerd op het taalniveau en de zelfredzaamheid van nieuwkomers. Zij zijn beter voorbereid op hun komst naar Nederland. Daarnaast is het opleidingsniveau van de huwelijksmigranten toegenomen: er komen meer middelbaar- en hoogopgeleide gezinsmigranten naar Nederland.³ Tegelijkertijd zien we dat het duurzame effect van het inburgeringsexamen in het buitenland beperkt is en dat 25% van de gezinsmigranten die het examen inburgering buitenland aflegt niet meer dan basisonderwijs in het land van herkomst heeft genoten. Dit is een belangrijk gegeven omdat het opleidingsniveau in belangrijke mate de kans op succesvolle inburgering en arbeidsparticipatie bepaalt. De evaluatie van het WODC laat zien dat de arbeidsparticipatie van de buitenlandse partners ondanks de stijging van 20% naar 25% nog altijd relatief laag is.⁴ De aansluiting van inburgeringsvoorzieningen en kwalificerend beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt heeft deze realiteit niet kunnen keren.

Het kabinet constateert dat de groep gezinsmigranten die naar Nederland komt substantieel is. Een nadere analyse van de soorten gezinsmigranten en de wijze waarop zij hun weg vinden in de Nederlandse samenleving, laat vervolgens zien dat bij een deel van deze gezinsmigranten sprake is van specifieke problematiek die het kabinet met urgentie wil aanpakken om de mensen die al in Nederland zijn alsook de mensen die naar Nederland willen komen volledige aansluiting te laten vinden in de samenleving. De specifieke problematiek en de daartoe noodzakelijke maatregelen worden onderstaand nader toegelicht.

b. Gezinsmigratie

Een deel van de gezinsmigratie verloopt zonder grote problemen. Degenen die komen uit een omgeving met een internationale gerichtheid, zoals gezinsleden van kennismigranten, vinden in het algemeen moeiteeloos hun weg en dragen bij aan de dynamiek van Nederland als kennisland.⁵ Moeilijkheden zien wij echter met name rond de geheel afhankelijke en laagopgeleide (huwelijks)partners uit Zuidoost-Azië, Marokko en Turkije, en bij de volgmigratie uit landen als Irak en Somalië. Voor gezinsherenigers die zich vestigen bij een asielgerechtigde partner, is het op grond van internationale verplichtingen niet toegestaan om integratievoorwaarden te stellen vóórafgaand aan hun komst naar Nederland en zijn voor deze asielgerechtigden de reguliere toelatingsvereisten niet van toepassing. Daarmee is overigens niet gezegd dat deze groep niet met integratieproblemen kampt.

¹ Er zijn aanwijzingen dat de daling van het aantal gezinsmigranten al vóór de invoering van de maatregelen uit 2004 in gang is gezet (Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland. WODC/INDIAC, Cahier 2009-4, p. 143-145).

² Deze cijfers zijn gebaseerd op het aantal ingewilligde aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf, afkomstig uit de IND-registratie.

³ De bestandskoppeling van Regioplan toont aan dat het taalniveau van WIB-ers bij start met inburgering iets hoger is dan van de «pre-wibbers», met name op de vaardigheden luisteren, schrijven en lezen. Daarnaast toont het aan dat WIB-ers die hoger scoren op de toets in het buitenland ook hoger scoren op de intake-toets in Nederland. Een significant deel van de examenkandidaten scoort hoger dan het vereiste niveau A1min. Ten opzichte van voor de inwerkingtreding van de WIB komen meer hoogopgeleiden (stijging van 20% naar 33%) en minder laagopgeleiden (daling van 34% naar 28%) naar Nederland.

⁴ De netto arbeidsparticipatie van de Nederlandse beroepsbevolking was 67,5% in 2008 (CBS Statline).

⁵ Overigens geldt ook voor deze groep dat aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt niet probleemloos gaat, mede in verband met taalproblemen.

Ook een eventuele (toekomstige) hogere toestroom uit asiellanden, zal Nederland voor nieuwe problemen plaatsen, ook omdat deze groepen mogelijk met grotere achterstanden te maken hebben (veelal oorlogsverleden, afkomstig uit m.n. rurale achterstandsgebieden, culturele verschillen etc.). Mogelijk zal in de toekomst ook vanuit (voormalige) asiellanden in toenemende mate het fenomeen van migratiehuwelijken gaan voorkomen, waarbij partners afkomstig zijn uit het land van herkomst van de hoofdpersoon. Bij de integrale visie op bescherming (waar ook het categoriale beschermingsbeleid deel van uitmaakt) die nog dit jaar aan uw Kamer wordt toegezonden, zal de problematiek van achterblijvende integratie van deze categorie gezinsmigranten opnieuw worden betrokken.

Aangezien aan asielgerechtigden en hun partners vóór de komst naar Nederland geen integratievoorwaarden mogen worden gesteld, zal de aanpak voor deze groep zich vooral moeten richten op de situatie in Nederland. Inburgering is hierin een eerste stap.¹ Bij de invoering van de regelgeving op het gebied van inburgering, was het kabinet zich bewust van deze groep en heeft gerealiseerd dat asielgerechtigden en hun nareizende partners reeds in het AZC kunnen starten met het inburgeringsprogramma, zodat zij voor uitplaatsing in ieder geval het niveau van de Wet inburgering in het buitenland hebben kunnen bereiken. Hun inburgeringsplicht start immers vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning krijgen. Het is per 1 januari 2009 voor hen tevens mogelijk deel te nemen aan een vervolprogramma totdat men uitgeplaatst wordt naar de gemeenten.² Gemeenten zijn vervolgens verplicht een inburgeringsaanbod aan te bieden aan deze doelgroep.³ De belangstelling voor deelname aan de inburgeringsprogramma's in de AZC's is tot op heden groot gebleken: in 2008 werd het aantal verwachte deelnemers van 2400 met circa 500 overschreden. In 2009 worden in totaal circa 3500 deelnemers verwacht. Het COA heeft ten behoeve van deze inburgeringsprogramma's gekwalificeerde docenten aangetrokken. In 2010 wordt deze aanpak geëvalueerd.

Voor de traditionele migratielanden, Turkije en Marokko, geldt dat vanuit deze landen nog altijd veel gezinsmigranten naar Nederland komen. Van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders kiest 20% respectievelijk 15% voor een partner uit het land van hun (groot)ouders. Dit was in 2003 nog respectievelijk 58% en 50%. In de CBS-cijfers wordt een huwelijk echter alleen als een migratiehuwelijk beschouwd wanneer de partner zich binnen het jaar na huwelijksluiting in Nederland vestigt; bekend is echter dat men in meerdere gevallen ook na dat jaar naar Nederland komt. Als we kijken naar het aantal gezinsvormers/-herenigers uit deze landen, liggen de absolute aantallen hoger.⁴ Uit de praktijk zijn daarnaast voorbeelden bekend dat ook onder de nieuwe groepen zoals Afghanen en Ethiopiërs, partners in het buitenland worden gezocht. Huwelijksmigratie komt daarnaast ook veelvuldig voor vanuit Brazilië, de Filippijnen, Rusland en Thailand. Uit het WODC-onderzoek naar de effecten van de gezinsmigratiemaatregelen uit 2004 is naar voren gekomen dat mannelijke Nederlandse referenten veelal (34%) kiezen voor een partner uit één van deze landen.⁵

c. Integratie en emancipatie

Het kabinet vindt het van belang dat eigentijds gezins(migratie)beleid niet alleen de ouders stimuleert om naar beste kunnen maatschappelijk en economisch in de samenleving te participeren, maar ook een volgende generatie voorbereidt dit met de best mogelijke startpositie te doen. Het huwelijk is overeenkomstig het Nederlands Burgerlijk Wetboek gebaseerd op wederkerige en gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de echtgenoten jegens elkaar en hun kinderen. Voor gewelddadige opvoedingsstijlen is in de Nederlandse rechtsorde geen plaats, evenmin als voor

¹ Asielgerechtigden en hun partners zijn (in beginsel) inburgeringsplichtig in Nederland.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 29 700, nr. 58.

³ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 308, nr. 64, p. 4.

⁴ Het aantal aanvragen voor gezinsvorming uit Turkije en Marokko was in 2007 cf. IND-cijfers respectievelijk 1997 en 1445 (Mr. Drs. G.G. Lodder, 2009 Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland Instituut voor Immigratierecht, Leiden, p. 28). Het aantal geregistreerde migratiehuwelijken volgens CBS-cijfers was in dat jaar 640 voor Turkije en 470 voor Marokko (CBS Statline).

⁵ Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland. WODC/INDIAC, Cahier 2009–4, p. 29.

polygamie en huwelijkssluiting onder dwang. Paren van verschillend en van hetzelfde geslacht worden in het personen- en familierecht gelijk behandeld.

Inburgering en onderwijs moeten iedereen in ons land toerusten om hun leven in te richten met inachtneming van de waarden die in deze normen tot uitdrukking komen. In de praktijk blijkt dit voor een deel van de gezinsmigranten nog altijd een moeilijke opgave te zijn. Zoals gezegd kiest minimaal 20% van de Turkse en 15% van de Marokkaanse Nederlanders voor een partner uit het land van hun (groot)ouders. Een keuze voor een dergelijk huwelijk kan te maken hebben met een grotere oriëntatie op het land van herkomst, maar kan ook doelbewust zijn omdat men de in Nederland opgegroeide (migranten)vrouwen te geëmancipeerd vindt. Diverse onderzoeken bevestigen dat ook sommige Nederlandse mannen buiten Nederland een gewillige traditionele vrouw zoeken voor wie hij de meerdere is en die seksueel dienstbaar is.¹ Een dergelijke instelling past niet bij de Nederlandse uitgangspunten van gelijkwaardigheid binnen het huwelijk.

Een deel van deze huwelijksmigranten komt in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terecht en ervaart hierdoor serieuze belemmeringen actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.

Alhoewel geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over de omvang van dit fenomeen (mede omdat deze vrouwen moeilijk bereikbaar zijn), zijn er veel voorbeelden bekend uit de praktijk van vrouwen die na hun komst naar Nederland bewust thuis worden gehouden.² Ook is bekend dat jaarlijks zo'n 60% van de cliënten in de vrouwenopvang allochtoon is. Uit een onderzoek dat in 2007 is verschenen naar de aansluiting van hulp op de vraag van cliënten in de vrouwenopvang, is ook gekeken naar soorten geweld en van wie men geweld vreest. Van de ondervraagde groep gaf 15% aan te zijn mishandeld door twee personen; enkele vrouwen noemden 3 of 4 mishandelaars. Bij 2 of meer mishandelaars betrof het vooral de (ex-)partner en leden van de schoonfamilie.³

Het ontbreekt beide partners bovendien vaak aan de referentiekaders die in Nederland nodig zijn om invulling te geven aan hun pedagogische gezinstaken. Deze discrepanties tussen de verschillende normen en waardensystemen cumuleren met taalachterstanden, die in geval van gezinsmigratie aan de volgende generatie dreigen te worden doorgegeven. Natuurlijk ziet het kabinet dat een deel van de migranten dat in deze situatie opgroeit, zich hieraan weet te onttrekken. Maar dit neemt niet weg dat door een gebrek aan kennis van de Nederlandse taal, een laag opleidingsniveau en de onbekendheid met de Nederlandse instellingen het risico bestaat dat deze ouders hun kinderen niet adequaat kunnen opvoeden als burgers van Nederland. Ook kunnen zij onvoldoende de ontwikkelingen op school volgen of daar over praten met onderwijzers en andere professionals. Deels is het zaak dit via algemeen beleid, zoals het gezinsbeleid, te voorkomen.⁴ Een falende opvoeding kan op deze manier afglijden naar schooluitval, overlast en in het ernstigste geval, criminaliteit.⁵ De instroom van laagopgeleide gezinsmigranten en de daaraan gerelateerde problematiek voegt zich bij de reeds bestaande integratieproblemen in Nederland. Dit vergt veel extra inspanningen en eist zijn tol van professionals zoals hulpverleners en onderwijzers die zich hier dagelijks mee geconfronteerd zien. Het tegengaan van problemen die door de instroom van met name laagopgeleide huwelijksmigranten uit dergelijke omstandigheden kunnen voortvloeien, zoals taalachterstanden, aansluiting op de arbeidsmarkt, opvoedkundige problemen met kinderen, huiselijk geweld en schooluitval, vergen veel inspanningen van de Nederlandse samenleving en drukken op de openbare middelen en voorzieningen waaronder inburgering en hulpverlening.

¹ Zie onder anderen Joke van de Zwaard, 2008, «Gelukzoekers. Vrouwelijke huwelijksmigranten in Nederland» en N. Constable, 2004, «Cross-border marriages. Gender and mobility in Transnational Asia.».

² Zie onder andere Fayza oum'Hamed, 2009; De uitverkorene en H. Cigdem, 2008, De importbruid.

³ Judith Wolf e.a., 2006 Maat en baat van de vrouwenopvang. Onderzoek naar vraag en aanbod.

⁴ Zie hiervoor o.a. Kamerstukken II, 2008–2009, 30 512, nr. 4.

⁵ Zie bijvoorbeeld ook Kamerstukken II, 2008–2009, 31 268, nr. 16, waar wordt ingegaan op de falende opvoeding van Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren.

d. Huwelijksdwang en neef-/nichthuwelijken

Wat ons evenzeer verontrust is dat ook de in Nederland opgegroeide partners zich lang niet altijd bewust lijken te zijn van het belang dat in hun jonge gezin deze waarden leven. De overheid moet het privéleven van de burgers respecteren en heeft dus niet tot taak de partnerkeuze van wie dan ook te toetsen. Wanneer echter een verzoek om toelating in het kader van gezinsvorming niet voortkomt uit een reeds langer bestaande relatie maar eerder het gevolg lijkt te zijn van al dan niet opgedrongen «relatiebemiddeling» (zoals het uithuwelijken van kinderen), past de overheid een kritische opstelling. Dit reikt verder dan de bestrijding van schijnhuwelijken. Soms gaat de huwelijksluiting gepaard met huwelijksdwang en dat is onaanvaardbaar. Dwang tot het aangaan van een huwelijk kan een indicator zijn voor eergereleerd geweld; polygamie en neef-/nichthuwelijken kunnen op hun beurt een indicator zijn van onvrije partnerkeuze en/of schijnhuwelijken. De inschatting is dat onder de Turkse en Marokkaanse Nederlanders ca. 25% binnen de familie trouwt¹. Niet alleen worden kinderen van migranten in Nederland onder druk gezet om met een neef of nicht uit het land van herkomst te trouwen, mede om dit familielid een toekomstig verblijf in Nederland te verzekeren, maar ook worden via neef-/nichthuwelijken huwelijkspartners tegen hun wil ingezet als mantelzorgers. Het spreekt voor zich dat partnerkeuze of huwelijksluiting gebaseerd op ook maar de geringste vorm van dwang onacceptabel is. Binnen de grenzen van het internationale recht wil Nederland een kritische houding aannemen ten aanzien van elders geaccepteerde normen die strijdig zijn met onze normen en uitgangspunten en zet hiertoe ook in het kader van internationale (verdrags)onderhandelingen sterk in op wijzigingen die bijdragen aan het voorkomen van onvrijwillige huwelijksluiting.

e. Gendereducatie erkenning gelijke rechten

Ook een gemis aan respect voor gelijke rechten van vrouwen en homoseksuelen in het openbare leven is een uiting van ontoereikende gendereducatie in fundamentele waarden zoals verankerd in internationale mensenrechtenverdragen (CEDAW, BUPO, EVRM). In het openbare leven geldt immers het fundamentele rechtsbeginsel van gelijkheid zonder onderscheid. Een dergelijk gebrek aan erkenning en acceptatie van deze fundamentele waarden in de benadering van vrouwen en homoseksuelen zal moeten worden omgebogen in de respectvolle benadering en behandeling op voet van volstrekte gelijkheid die wij voorstaan.

3. Maatregelen kabinet

Deze problematiek overziende, concludeert het kabinet mede op basis van de uitkomsten van de evaluaties naar de inkomenseis, de leeftijdseis en het inburgeringsvereiste, dat met de huidige regels weliswaar een deel van de doelstellingen bij de invoering is bereikt, maar dat deze resultaten nog niet in alle gevallen effectief en toereikend zijn om de integratie van gezinsmigranten in Nederland voldoende te waarborgen en om het zich herhalende patroon van achterstanden definitief te doorbreken. Het kabinet stelt dan ook de volgende maatregelen voor:

- sterke inzet op consolidering en intensivering van de bestrijding van fraude en misbruik;
- versterking inburgeringsmaatregelen vóór en na binnenkomst in Nederland;
- versterking van de emancipatie van huwelijkspartners;
- interventies – mede in EU-verband – gericht op het voorkomen van huwelijksluiting onder dwang of die gepaard gaat met geweld en de gezinsmigratie die hiervan het gevolg kan zijn.

¹ Ernst-Jan Troe, 2008, Etnische verschillen in foetale groei, geboortegewicht en zuigelingensterfte. Het Generation R Onderzoek.

Nederland wil hiermee voorkomen dat buitenlandse partners hier te lande een toekomst tegemoet gaan die hen vanaf het begin al in een positie van achterstand en onderdrukking plaatst en dat we onze spankracht overbelasten. Hieronder volgt een toelichting bij de belangrijkste aanvullende maatregelen die het kabinet neemt. In bijlage III is een volledig overzicht opgenomen van reeds bestaande en nieuwe maatregelen.

3.1 Toelichting maatregelen

a. Bestrijding van fraude en misbruik

Het komt de integratie in Nederland niet ten goede indien gezinsmigranten via sluiptwegen, misbruik en fraude naar Nederland komen terwijl zij niet voldoen aan de toelatingseisen die er juist op gericht zijn om die integratie te verbeteren (zoals de inkomenseis, leeftijdseis en inburgerings-eis). Hoewel harde gegevens ontbreken, bestaat de sterke indruk dat de verkrijging van een verblijfsvergunning als motief een rol speelt (of meespeelt) bij met name gearrangeerde migratiehuwelijken.

Door de IND is – in samenwerking met relevante ketenpartners – in de afgelopen jaren een aantal initiatieven ontwikkeld om schijnhuwelijken en – relaties te onderkennen en aan te pakken. Zo wordt bij gerezen twijfel over de aard van de relatie bij de mvv-afgifte, waarbij niet direct hard kan worden gemaakt dat sprake is van een schijnrelatie, de betreffende zaak gelabeld en bij de verlengingsaanvraag grondig gecontroleerd op aanwijzingen van misbruik. Dit geldt overigens ook voor andere vermoedens van fraude ter verkrijging van verblijf bij echtgenoot of partner, zoals fraude met het inkomensvereiste. Indien mogelijk misbruik van het vreemdelingenrecht wordt geconstateerd, worden vervolgens verschillende maatregelen genomen: dit kan zijn het horen van betrokkenen, administratief onderzoek, adrescontrole door de vreemdelingenpolitie en het gebruik van gegevens van andere overheidsinstellingen, zoals Suwinet en de gemeentelijke basisadministratie.

Indien uit dit onderzoek volgt dat sprake is van een schijnrelatie, wordt de verlengingsaanvraag afgewezen en de verblijfsvergunning ingetrokken.

Ook heeft een groepsgewijze aanpak resultaat opgeleverd: op basis van door de IND opgepikte signalen omtrent inkomensfraude in de tuinbouw ten behoeve van gezinshereniging, heeft de IND samen met de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) aangifte gedaan tegen 14 verblijfgevers wegens valsheid in geschrifte. De kantonrechter heeft aan 9 van de 14 referenten werkstraffen opgelegd.

Ter verdere voorkoming en bestrijding van fraude en misbruik wordt bij de ontwikkeling van handhaving bij de IND versterkt ingezet op sturing, samenhang en structuur (systematisch handhaven). Misbruik en oneigenlijk gebruik tijdens de aanvraag en gedurende de geldigheidsduur van het verblijfsrecht moet worden voorkomen. Tevens zal aandacht zijn voor preventief handhaven, die gericht is op het voorkomen van fraude nog voordat de vreemdeling zijn aanvraag indient.

Deze uitgangspunten zullen concreet worden vertaald in een aantal praktische maatregelen op het gebied van schijnhuwelijken, inkomensfraude en het misbruik van gemeenschapsrecht. Met het oog op preventieve werking zal worden overgegaan tot de plaatsing van liaisonfunctionarissen van de IND in de betreffende landen van herkomst, zodat zij rondom aanvraag en vertrek een handhavende rol kunnen spelen en misbruik-situaties helpen voorkomen.

Daarnaast wil het kabinet inzetten op het intensiveren van het toezicht en handhaving van de bepalingen van de vreemdelingenwet- en regelgeving:

- Versterkte controle op inkomenseisen *binnen* het eerste jaar na vergunningverlening.¹ Dit kan een standaardcontrole zijn (al dan niet op basis van risicoprofielen), maar ook een steekproefsgewijze controle of een controle na een melding.
- Met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid zal in aansluiting op het voorgaande *standaard* sprake zijn van strengere controle op de naleving van de vreemdelingenwet en -regelgeving (voldoen aan middelenvereiste, geen beroep op bijstand, geen openbare orde feiten, etc.) door de referent, mede ondersteund door verbeterde automatisering bij de IND en de uitwisseling van voor het verblijfsrecht relevante informatie die bekend is bij andere overheidsinstanties. Controle op naleving is derhalve een continu proces en stopt niet met de eerste verlengingsaanvraag.
- Intrekking verblijfsvergunning van vreemdeling bij veroordeling voor fraude en misbruik.
- Bij onderhandelingen in Europees verband over een volgende fase van harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid zal Nederland bepleiten dat een referent bij een eerder gebleken relevante strafrechtelijke veroordeling niet nogmaals als referent kan optreden. Naar aanleiding van toezeggingen² aan uw Kamer is in dit verband ook onderzocht welke mogelijkheden er zijn om contra-indicaties als eegerelateerd geweld en achterlating aan de referent tegen te werpen en te voorkomen dat een dergelijke referent opnieuw referent kan zijn. Binnen de huidige beleidskaders kan de vergunning van de referent bij een strafrechtelijke veroordeling worden ingetrokken en wordt een uitsluiting als referent bewerkstelligd.³
- Reeds bij eerste aanvraag voor gezinsvorming/-hereniging nadere vragen omtrent relatie stellen bij indicaties van fraude of misbruik. Dit kan onder andere leiden tot de afwijzing van een aanvraag, het markeren van een dossier voor extra controle en nader onderzoek.
- Huwelijkspartners op basis van indicaties van misbruik of fraude laten verschijnen bij het loket en tussentijds oproepen voor nadere vraagstelling bij vermoeden van misbruik. Bij indicaties van een schijnhuwelijk vervroegde controle op het bestaan van een duurzame en exclusieve relatie.
- Standaardcontrole op samenleven via adrescontroles op basis van risico- of behandelprofielen.
- Simultaan horen van huwelijkspartners, zonodig ook op de diplomatieke post in het land van herkomst, ter voorkoming dat mensen op basis van een schijnhuwelijk of -relatie naar Nederland komen.
- Preventie door gerichte communicatie en voorlichting.

Door op al deze maatregelen tegelijk in te zetten wordt zowel preventief als repressief opgetreden tegen fraude en misbruik.

b. De Europaroute

De wijze waarop gebruik wordt gemaakt van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen, de zogenaamde Europaroute, is onderwerp van onderzoek door de IND en het WODC. De uitkomsten van dit onderzoek zullen dit najaar aan uw Kamer worden toegezonden. Nu al wordt sterk ingezet op handhaving en toezicht op mogelijke vormen van misbruik. Dit gebeurt onder andere door gegevensuitwisseling met België, waarover reeds concrete afspraken zijn gemaakt. Dit betekent dat indien bij de IND het vermoeden bestaat dat er sprake is van het gebruik van de Europaroute door een vreemdeling, er contact wordt gelegd met een Belgische collega die in de Belgische systemen beziet of betrokken vreemdeling eerder in België verbleef. De hierbij verkregen informatie, gecombineerd met in Nederland beschikbare informatie, kan ertoe leiden dat extra onderzoek plaatsvindt en dat zonodig een afwijzing van een verblijfs-

¹ Momenteel vindt een dergelijke controle plaats op het moment van de verlengingsaanvraag na één jaar.

² Kamerstukken II, 2008/2009, 19 637, nr. 1239 en Kamerstukken II, 2008/2009, 30 388, nr. 33.

³ De strafrechtelijke feiten zijn gerelateerd aan de verblijfsduur (glijdende schaal). Verwezen wordt in dit verband ook naar de openbare-ordebrief die dit najaar aan uw Kamer wordt gezonden.

aanvraag volgt. Duitsland en Denemarken hebben te kennen gegeven eveneens in dergelijke samenwerking geïnteresseerd te zijn. Ook met deze landen zijn soortgelijke afspraken gemaakt als met België. Nederland dringt reeds lange tijd, onlangs ook in het kader van het Stockholm-programma, aan op verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten van de Europese Unie.

In juli 2009 heeft de Europese Commissie richtsnoeren voor interpretatie van de richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38/EG) openbaargemaakt (COM(2009)313). Deze betreffen onder meer indicaties voor schijnhuwelijken, toepassing van de openbare ordebepalingen en de toetsing van artikel 35 (rechtsmisbruik en fraude) van de richtlijn. De Europese Commissie steunt het Nederlandse standpunt dat van rechtsmisbruik ook sprake kan zijn wanneer formeel aan alle voorwaarden voor toepassing van de richtlijn wordt voldaan, maar het gemeenschapsrecht uitsluitend wordt gebruikt om zich bij terugkeer in het land van herkomst te kunnen onttrekken aan de nationale wetgeving inzake gezinshereniging. Concreet betekent dit dat het verblijf bij dergelijk geconstateerd rechtsmisbruik zal worden geweigerd.

c. Inburgering en opleidingseisen

Uit de evaluatie van de Wet inburgering in het buitenland blijkt dat met die wet een eerste stap wordt gezet richting inburgering en integratie. Het effect op de taalvaardigheid is echter nog beperkt, mede door het lage niveau van het examen. De verworven kennis in het buitenland beklijft te weinig om een positief effect uit te oefenen op het inburgeringstraject en de verdere participatie in de Nederlandse samenleving. Dit roept de vraag op of het startniveau van het examen niet op een hoger niveau kan en moet worden gesteld om zo ervoor te zorgen dat gezinsmigranten bij binnenkomst in Nederland meteen hun aansluiting kunnen vinden op de Nederlandse samenleving. De recente verkenning van Triarii¹ naar de mogelijkheden om het niveau van de Toets Gesproken Nederlands te verhogen, laat zien dat een verhoging naar niveau A1 van het Europese Raamwerk voor vreemde talen realistisch is en mogelijk een groter effect zal hebben op inburgering en integratie in Nederland, met name indien de verhoging in combinatie met aanvullend voorbereidingsmateriaal wordt geïntroduceerd. Gezien deze conclusies is het kabinet voornemens om het niveau van de TGN te verhogen naar niveau A1. Daarnaast zal worden onderzocht of en op welke wijze het voorbereidingsmateriaal het beste aangevuld kan worden.

Naast de verhoging van het niveau, zet het kabinet in op intensivering van de integratie van beide partners. Vanuit de gedachte dat het in een kennis-economie noodzakelijk is dat mensen een bepaald minimum opleidingsniveau hebben waarmee de aansluiting op de samenleving en arbeidsmarkt gewaarborgd is, heeft de commissie-Bakker eerder geadviseerd een leeftijdsonafhankelijke leerplicht in te voeren. De precieze invulling hiervan wordt momenteel uitgewerkt door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aansluitend op deze ontwikkeling onderzoekt het kabinet of en op welke wijze een vergelijkbare opleidingsinspanning kan worden gevraagd van gezinsmigranten. Degenen die onvoldoende onderwijs in het buitenland hebben genoten, zouden hier dan in Nederland alsnog aan moeten voldoen. Aantoonbaar in het buitenland genoten opleiding kan tot gedeeltelijke of volledige vrijstelling daarvan leiden. Een zodanige opleidingsinspanning kan een betere aansluiting op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt waarborgen. Hierbij is ook van belang dat alfabetisering (in het Latijnse schrift) de kansen op succesvolle afronding van het inburgeringsprogramma in Nederland vergroot. Deze zal dan ook, behoudens uitzonderingen wegens leeftijd of blijvende medi-

¹ Triarii, 2009, Randvoorwaarden taalniveau Inburgeringsexamen buitenland, deel I (hoofdrapport) en deel II (feitenonderzoek en scenario's).

sche beperkingen, deel gaan uitmaken van het basisexamen inburgering in het buitenland.

De rol van de referenten in Nederland in het integratieproces van hun buitenlandse partner is cruciaal. Het kabinet acht het van belang om deze referenten sterker op hun verantwoordelijkheid aan te spreken. Dit is des te noodzakelijker wanneer deze referenten bewust een niet-geëmancipeerde en ongeschoolde partner kiezen in het buitenland. Het kabinet onderzoekt of het mogelijk is om de referenten (mede) verantwoordelijk te stellen voor het gehele inburgerings-/scholingstraject van de buitenlandse partner, waarbij zij sancties riskeren indien zij onvoldoende medewerking verlenen aan de inburgering van hun partner.

Tot slot zou ook een opleidingseis voor de referent kunnen bijdragen aan een succesvolle integratie: de referent in Nederland heeft zo zelf een betere positie op de arbeidsmarkt in Nederland en kan een stabielere toekomst bieden aan de buitenlandse partner. Ook vormt dit een stimulans voor jongeren om hun opleiding af te maken.¹ Een dergelijke eis is momenteel in strijd met de Europese gezinsherenigingsrichtlijn. Referenten die inburgeringsplichtig zijn, zouden ten minste eerst zelf aan de inburgeringsplicht dienen te voldoen. Een instelling van een leeftijds-onafhankelijke leerplicht zou overigens ook in dit opzicht een goede aanvulling kunnen zijn op de bestaande kaders voor inburgering.

d. Versterking emancipatie

Daarnaast moet – waar dit mogelijk is – worden voorkomen dat mensen in een situatie geraken waarin ze in een nadelige ongelijke positie ten opzichte van hun partner komen te verkeren die ook gepaard kan gaan met geweld en bovendien strijdig is met het beginsel van vrije partnerkeuze als ook met het beginsel van gelijkwaardigheid van partners. Het betreft hier aspecten die – soms cultuurgebonden – ook deel uitmaken van gezinsmigratie en waarvan het kabinet het ronduit onwenselijk vindt dat het voorkomt. Het kabinet vindt het van groot belang dat de ongewenste aspecten van huwelijksmigratie, zoals achterlating, huiselijk geweld, onvrije partnerkeuze, polygamie en neef-nichthuwelijken, worden bestreden. Onderstaand worden de maatregelen die het kabinet neemt toege-licht.

In het interdepartementale beleidsprogramma Eergerelateerd geweld is het verschijnsel van gedwongen huwelijken onderdeel van de aanpak omdat dwang hier een vroegindicatie kan zijn van mogelijk eergerelateerd geweld. Het programma richt zich vooral op de aanpak in Nederland, daar een belangrijk deel van de problematiek zich afspeelt onder personen van de tweede generatie. In de recente vijfde voortgangsrapportage van dit interdepartementale beleidsprogramma hebben de betrokken bewinds- personen gerapporteerd over de genomen maatregelen.² Voor slachtoffers van huwelijksdwang is het van belang dat zij elk mogelijk moment kunnen aangrijpen om kenbaar te maken dat zij slachtoffer zijn van huwelijksdwang. Zo zou hier bijvoorbeeld op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland naar gevraagd kunnen worden, op het moment dat de aspirant-huwelijksmigrant(e) het basisexamen inburgering aflegt of op het moment waarop de MVV wordt aangevraagd. Met de Minister van Buitenlandse Zaken wordt onderzocht hoe hier het beste gevolg aan kan worden gegeven.

¹ Uit de evaluatie van het WODC naar de inkomenseis en leeftijdseis bleek o.a. dat sommige referenten hun opleiding staakten om te gaan werken en de buitenlandse partner naar Nederland te halen.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 388, nr. 34.

Daarnaast is het van belang dat dergelijke momenten ook in Nederland zoveel mogelijk worden aangegrepen, zoals bij de inschrijving in de gemeente of tijdens het inburgeringstraject. In dit verband wordt nog gewezen op de landelijke campagne Achterlating en huwelijksdwang die afgelopen zomer van start is gegaan en die erop is gericht huwelijks-

dwang en het onvrijwillig achterlaten van jongeren in het buitenland tegen te gaan. Daarnaast zal het kabinet onderzoeken hoe ook vanuit de inburgering in Nederland betere aansluiting kan worden gezocht bij gerichte hulpverlening in gemeenten, op het moment dat er signalen van huwelijksdwang, opsluiting en/of geweld bekend worden bij inburgeringsambtenaren. Zo kan mogelijk worden voorkomen dat nieuwe huwelijksmigranten in een geïsoleerde en gewelddadige situatie gaan verkeren.

Conform de toezegging van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken eind juli 2009 een instructie aan ambassades gezonden om alert te zijn op meldingen van achterlating of huwelijksdwang in hun land en de IND daarvan op de hoogte te stellen.¹ Daarnaast worden mogelijkheden verkend tot versterking van de internationale politiesamenwerking, o.a. via het landelijk expertisecentrum eengerelateerd geweld van de Nederlandse politie. De mogelijkheden om Nederlandse politieliaisons te plaatsen bij ambassades zoals al het geval is in Turkije, als ook de mogelijkheden om IND-medewerkers te plaatsen op relevante ambassades, worden verder verkend.

Voor in Nederland te sluiten huwelijken geldt dat iemand ten minste de leeftijd van 18 jaar moet hebben bereikt. Als de vrouw zwanger is, geldt een minimumleeftijd van 16 jaar. Verder kan de Minister van Justitie in zeer bijzondere gevallen dispensatie verlenen. Personen van niet-Nederlandse nationaliteit voor wie in het land van herkomst een minimumleeftijd van 15 jaar geldt, kunnen hier in Nederland ook vanaf die leeftijd huwen. Ook een in het buitenland rechtsgeldig gesloten huwelijk van een minderjarige kan op grond van artikel 5 van de Wet conflictenrecht huwelijk worden erkend.² Meer en meer landen hebben de huwelijksleeftijd inmiddels verhoogd, veelal naar de leeftijd van 18 jaar. Argument daarvoor is mede geweest het tegengaan van uithuwelijking en gedwongen huwelijken. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid van verdragsonderhandelingen om een substantieel hogere leeftijd dan 15 jaar, ook in het Haags verdrag van 14 maart 1978 inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken met het oog op erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken als weigeringsgrond van openbare orde op te nemen.

Verder zal een wetswijziging worden voorbereid die ertoe strekt dat nieuw gesloten neef/nicht-huwelijken en daaraan gelijk te stellen relaties en partnerschappen niet meer worden geaccepteerd als grond voor toelating, dit in samenhang met een verbod in het Nederlandse familierecht. Dat wil zegen dat naar Nederlands burgerlijk recht een huwelijk tussen bloedverwanten in de 3e of 4e graad niet langer wordt toegestaan, en evenmin zulke huwelijken die na inwerkingtreding van de wetswijziging, met name van artikel 41 Boek 1 BW, in het buitenland zijn gesloten, worden aanvaard als toelatingsgrond. Dit is een aanvulling op het verbod zoals dat ook bestaat voor (adoptie-)ouders en (adoptie)kinderen (artikel 41, eerste lid, Boek I BW). Vanwege de nabijheid in deze relaties en de hierbij aanwezige sociale druk, is het niet wenselijk dat onder invloed van deze druk een huwelijk kan worden gesloten. Een neef-/nichthuwelijk komt in een migratiecontext niet zelden onder dwang tot stand in het licht van hiërarchische familieverhoudingen. Met het verbod op neef/nicht-huwelijken moet tevens worden voorkomen dat huwelijkspartners tegen hun wil ingezet worden als mantelzorgers voor afhankelijke familieleden hier te lande. Naast de grotere risico's van niet in volle vrijheid gesloten huwelijken en de verhoogde gezondheidsrisico's, is een neef-/nichthuwelijk ook een constructie die soms gehanteerd wordt enkel en alleen om verblijf te krijgen in Nederland. Ontheffing van het verbod zal kunnen worden gegeven voor reeds lang geconsolideerde samenlevingsrelaties.

¹ Mondelinge vragen van het lid Arib, d.d. 23 september 2008, Aangangsel Handelingen 2008–2009, nr. 2925. De antwoorden hierop zijn per brief van 18 september jl. aan de TK verstuurd.

² Stb. 1989, 392.

Polygamie is in Nederland verboden. Ten aanzien van polygamie worden mogelijkheden onderzocht om in het buitenland gesloten polygame huwelijken niet langer in Nederland te erkennen. Momenteel wordt een rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van het openbare-ordecriterium bij erkenning van buitenlandse huwelijken van vreemdelingen in een aantal Europese landen. De uitkomsten hiervan zullen naar verwachting eind 2009 bekend zijn.¹ Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek kan een standpunt worden bepaald ten aanzien van de vraag of de openbare orde ook in het geding is bij erkenning van polygame huwelijken die door vreemdelingen in het buitenland gesloten zijn. Indien hiertoe zou worden besloten, heeft dat gevolgen voor het verblijfsrecht van de huwelijksmigrant. Op basis van de huidige regelgeving kan slechts één echtgenoot voor verblijf in aanmerking komen. Bij een aanvullende regeling kan slechts de echtgenoot met wie een rechtsgeldig huwelijk is gesloten voor verblijf in aanmerking komen. Tevens zal bij die gelegenheid worden gezien of vestiging van strafrechtsmacht ter zake van polygamie buiten Nederland gepleegd door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland wenselijk is.

Een verdere versterking van de emancipatie van huwelijksmigranten kan mogelijk worden gezocht in het instellen van een eis dat de referent bij het indienen van de aanvraag een verklaring overlegt dat deze beschikt over zelfstandige woonruimte. Op deze manier kan worden voorkomen dat het nieuwe gezin onder druk van de schoonfamilie in een onwenselijke situatie terecht komt. De gemeenten zal worden verzocht het toezicht hierop uit te oefenen. Daarnaast zal worden onderzocht of een mogelijkheid kan worden gecreëerd om buitenlandse partners inzage te geven in het huwelijk- en antecedentenverleden van hun toekomstige partner. Op deze wijze is een buitenlandse partner volledig geïnformeerd over eventuele eerdere migratiehuwelijken en/of strafrechtelijke feiten. Onderzocht zal worden of en hoe dit mogelijk is, mede in relatie tot de Wet bescherming persoonsgegevens.

Tot slot wil het kabinet het eerder genoemde gebrek aan erkenning en acceptatie van de fundamentele waarden in de benadering van vrouwen en homoseksuelen ombuigen in de respectvolle benadering en behandeling op voet van volstrekte gelijkheid die wij voorstaan. Wij zullen met de bewindslieden van OCW de ontwikkeling van onderwijsdoelen en -methoden gericht op gendereducatie ter hand nemen.²

e. Internationale benadering van huwelijksmigratie en integratie

Een integraal beleid gericht op migratie en integratie is onlosmakelijk verbonden met internationale verplichtingen en wordt hierdoor ook begrensd. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de verplichtingen op grond van richtlijn 2003/86/EG (richtlijn gezinshereniging) en het EVRM, waaronder de verplichting op het recht op respect van eerbiediging van het privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) alsook het recht te huwen (artikel 12 EVRM).

In vervolg op de uitkomsten van het verslag van oktober 2008 over de toepassing van de richtlijn gezinshereniging,³ komt de Europese Commissie in 2010 met nieuwe voorstellen voor verdere harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid in de EU-lidstaten. Dit biedt naar het oordeel van het kabinet kansen om ook in Europa nog vóórdat nieuwe voorstellen gepresenteerd worden, in te zetten op gesprekken met de Europese Commissie alsmede met lidstaten die ook nadere stappen willen nemen bij de harmonisatie van immigratie- en integratiecriteria. Zo kan in een zeer vroeg stadium worden gewerkt aan draagvlak voor maatregelen die Nederland voorstaat in het kader van de volgende fase van harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid. Inmiddels heeft een eerste gesprek met de

¹ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 700 VI, nr. 129.

² In het Algemeen Overleg van de Minister van OC&W alsmede de Staatssecretaris van VWS van 1 juli 2009 met de Tweede Kamer is de wenselijkheid om thema's als seksuele weerbaarheid en diversiteit op te nemen in kerndoelen 34 en 43 besproken. Hierbij is toegezegd dat een brief met de mogelijkheden hiertoe in het najaar aan de Tweede Kamer wordt toegezonden (Kamerstukken II 2008/09, 30 420, nr. 140).

³ COM(2008)610 def. van 8 oktober 2008.

Commissie plaatsgehad en is ook in het kader van het Stockholm-programma aandacht gevestigd op de maatregelen die Nederland noodzakelijk acht. Door in Europees verband afspraken te maken over onder andere het tegengaan en opsporen van schijnhuwelijken en schijnrelaties, het tegengaan van gedwongen huwelijken en polygamie en de verblijfs-rechtelijke gevolgen hiervan, het voorkomen van oneigenlijk gebruik van het EU-recht, de aanpak van referenten die zich schuldig hebben gemaakt aan huiselijk geweld of andere vormen van relationeel geweld, kan verdere harmonisatie worden bereikt. Het kabinet zal zich hier bij nieuwe voorstellen sterk voor maken.

Ook op het vlak van integratie en inburgering in het buitenland geldt dat Nederland is gebaat bij een harmonisatie binnen Europa. Zo zal een opleidingseis aan de partner in Nederland als voorwaarde voor gezinsvorming/-hereniging worden ingebracht in de onderhandelingen met de Europese Commissie over het Groenboek inzake de gezinsherenigingsrichtlijn dat in 2010 wordt verwacht. Een dergelijke opleidingseis voor de referent maakt nu geen deel uit van de voorwaarden die de richtlijn gezinshereniging aan de verlening van het verblijf stelt en kan dan ook niet gesteld worden. Uiteraard zal hierbij ook de (on)verenigbaarheid van een dergelijk vereiste met artikel 8 EVRM aan de orde moet komen.

Ook relevant tot slot is de behandeling bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake Chakroun. Ter discussie staat of Nederland met het onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging en daaraan gekoppeld het voeren van een inkomenseis van 120% de richtlijn op juiste wijze heeft geïmplementeerd. Tevens zijn in Europees verband vragen gesteld over hoe de Nederlandse toelatingseisen zich verhouden tot de *standstill-bepalingen* in het Associatierecht EG – Turkije. De uitkomst van deze (jurisprudentiële) ontwikkelingen zijn mede beslissend voor de vraag of invoering van deze leeftijds- en inkomenseis voor gezinshereniging ook mogelijk is. Het kabinet zal dit onderzoeken en uw Kamer hierover later nader berichten.

3.2 Algemene Politieke beschouwingen

Met de maatregelen die het kabinet neemt op het gebied van toelating, integratie, emancipatie alsmede de extra inzet op bestrijding van fraude en misbruik wordt tegemoetgekomen aan het verzoek van zowel de heer Van Geel (CDA) als de heer Rutte (VVD) tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 16 september 2009 om maatregelen op het vlak van gezinsmigratie. In deze brief is het kabinet uitvoerig ingegaan op het verbod op neef/nicht-huwelijken en op inburgerings- en integratiemaatregelen, waaronder het instellen van een opleidingseis. De invoering van een waarborgsom wordt in deze brief besproken als sanctie voor de referent om zijn verantwoordelijkheid voor de overkomst van de gezinsmigrant kracht bij te zetten. Voorts is gevraagd naar de mogelijkheid om de leeftijdsgrens voor gezinsmigratie te verhogen naar 24 jaar. Het verleggen van de grens voor huwelijksmigratie naar 24 jaar is in strijd met de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging, waarin is bepaald dat lidstaten kunnen eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben van ten hoogste 21 jaar, alvorens de echtgenote zich bij hem kan voegen. Dit betekent dat geen hogere leeftijdseis voor huwelijksmigratie kan worden gesteld. Wel zal Nederland ook dit aspect betrekken bij de onderhandelingen met de Europese Commissie over het Groenboek inzake de gezinsherenigingsrichtlijn. In de brief van 18 september aan uw Kamer inzake arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid wordt nader ingegaan op het recht op sociale zekerheid, waaronder het recht op bijstand, voor vreemdelingen die in Nederland verblijven.

4. Conclusie

Bovenstaande resumerend, neemt het kabinet in elk geval de volgende maatregelen¹:

- Een verhoging van het niveau van het basisexamen inburgering in het buitenland naar niveau A1.
- Een toevoeging van een schriftelijk examen, behoudens ontheffing wegens leeftijd of handicap, aan het basisexamen inburgering in het buitenland.
- Het ontwikkelen van gericht voorbereidingsmateriaal hiertoe.
- Het vergroten van de verantwoordelijkheid van referenten voor het inburgerings- en opleidingstraject van hun buitenlandse partner met het risico van sancties.
- Binnen de EU bepleiten dat een opleidingseis gesteld kan worden aan de referent in Nederland, en dat kan worden gevegd dat een referent eerst zijn inburgeringsexamen in Nederland heeft gehaald.
- Strengere controle op de naleving van de vreemdelingenwet- en regelgeving door de referent en strengere handhaving van het middelenvereiste bij verlenging van de vergunning na het eerste jaar.
- Reeds bij eerste aanvraag voor gezinsvorming/hereniging nadere vragen omtrent relatie stellen bij indicaties van fraude of misbruik. Zonodig afwijzing of intrekking verblijfsvergunning.
- Huwelijkspartners op basis van indicaties van misbruik of fraude laten verschijnen bij het loket. Bij indicaties van een schijnhuwelijk vervroegd controle op het bestaan van een duurzame en exclusieve relatie.
- Adrescontrole op basis van risico- of behandelprofielen en simultaan horen van huwelijkspartners.
- Preventieve handhaving door gerichte communicatie en voorlichting.
- Verkennen mogelijkheden tot versterking van de internationale politie-samenwerking, o.a. via het landelijk expertisecentrum eerdergerelateerd geweld van de Nederlandse politie.
- Inzetten van verdragsonderhandelingen om leeftijdsgrens voor erkenning van in het buitenland gesloten huwelijk te verhogen van 15 jaar naar 18 jaar.
- Nieuw gesloten neef/nicht-huwelijken en daaraan gelijk te stellen relaties en partnerschappen niet meer accepteren als grond voor toelating in samenhang met een verbod in het Nederlandse familierecht.

Waar bovenstaande maatregelen aanpassing van de Vreemdelingenwet en/of besluit vereisen, zal een adviestraject via de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in gang worden gezet.

Daarnaast zal het kabinet onderzoeken:

- Op welke wijze een opleidingsinspanning kan worden gevraagd van buitenlandse partners, in relatie tot de ontwikkelingen rondom de leeftijdsonafhankelijke leerplicht.
- Op welke wijze een huisvestingeis kan worden gesteld aan de referent in het kader van de toelating en hoe het toezicht daarop kan worden uitgeoefend.
- Of en onder welke voorwaarden aan buitenlandse partners inzage kan worden verleend in het huwelijks- en antecedentenverleden van hun toekomstige partner.
- Onderzoeken van mogelijkheden ter bestrijding van misbruik om Nederlandse (politie)liaisons te plaatsen bij ambassades.
- De mogelijkheden om strafrechtelijk of anderszins tegen huwelijksdwang te kunnen optreden worden onderzocht. Een optie is ook de opnemings van handelingen met als doel het iemand dwingen tot een huwelijk in de Aanwijzing van het College van PG's voor het OM. Zo

¹ Dekking voor de extra uitgaven op artikel 4 van WWI (10 mln. incidenteel in 2010 en 1,4 mln. structureel vanaf 2010) wordt gevonden op hetzelfde artikel 4 uit het gemeentelijk budget voor de inburgering. Doordat nieuwkomers met een hoger niveau instromen, wordt bespaard op de kosten voor inburgering in Nederland.

kan gestuurd worden op opsporingsbeleid en noodhulp (art. 2 PW) van de politie.

- Ten aanzien van polygamie worden mogelijkheden onderzocht om in het buitenland gesloten polygame huwelijken niet langer in Nederland te erkennen. Indien hiertoe zou worden besloten, heeft dat gevolgen voor het verblijfsrecht van de huwelijksmigrant.

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

Evaluatie verhoging inkomenseis en leeftijdseis bij gezinsvorming*Aanleiding*

In november 2004 is het inkomensvereiste voor gezinsvormers verhoogd naar 120% van het wettelijk minimumloon. Met deze verhoging beoogde het toenmalige kabinet de startpositie van derdelanders in de Nederlandse samenleving te vergroten. Wanneer de hoofdpersoon ook in financieel opzicht volledig in staat is de verantwoordelijkheid voor de overkomst van de partner te dragen, zou dit kunnen bijdragen aan het voorkomen van een beroep op (aanvullende) bijstand, aangezien een beroep hierop mogelijk is bij een inkomen tot 120% van het wettelijk minimumloon. Een betere startpositie in de Nederlandse maatschappij kan dan bijdragen aan een betere integratie van de nieuwkomer. Door bovendien een hogere leeftijdseis te stellen, werd beoogd dat zowel de referent in Nederland als de buitenlandse partner beter voorbereid is en beter in staat is een meer weloverwogen keuze te maken voor het verblijf in Nederland. De periode van uitstel zou moeten bijdragen aan doorstudeergedrag en met name ook voor vrouwen er toe moeten leiden dat een meer onafhankelijke keuze voor de huwelijkspartner gemaakt kan worden, en mogelijke huwelijksdwang voorkomen wordt.

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoeksrapport «Internationale gezinsvorming begrensd?» geeft inzicht in de gevolgen van de invoering van de verhoogde inkomens- en leeftijdseis bij gezinsvormers, afkomstig uit derde landen. Voor dit onderzoek is kwantitatief onderzoek gecombineerd met kwalitatief onderzoek. In het kwantitatieve deelonderzoek zijn gegevens van vreemdelingen die een inwilliging op hun mvv-aanvraag hebben gekregen gekoppeld aan gegevens van het CBS en is op deze manier inzicht verkregen in demografische kenmerken en startpositie van de buitenlandse partner en van de maatschappelijke positie van de referent. De onderzochte periode strekte zich uit van 16 maanden vóór de invoering van de maatregel tot 16 maanden na de invoering van de maatregel, teneinde de effecten van de maatregel zo betrouwbaar mogelijk te kunnen meten. Voor het kwalitatieve deel zijn 50 stellen geïnterviewd, waarvan er 45 niet direct aan alle vereisten konden voldoen. Voor de onderzoeksgroep is gekeken naar de groepen die bij gezinsvormende migratie een relatief groot deel voor hun rekening nemen. Bij het kwantitatieve onderzoeksdeel ging het daarbij om referenten van Turkse, Marokkaanse en Nederlandse afkomst, terwijl de partners afkomstig zijn uit Turkije, Marokko, Suriname, Brazilië, Thailand, Rusland of de Filippijnen en is gekeken naar een groep overige nationaliteiten. De interviews zijn gehouden onder de drie belangrijkste groepen met een buitenlandse partner: Turken, Marokkanen en autochtone Nederlanders. De partners van Turkse en Marokkaanse referenten hebben als herkomstland Marokko en Turkije. De geïnterviewde partners van autochtone Nederlanders zijn afkomstig uit Thailand of Zuid-Amerika. In het onderstaande zal worden ingegaan op de belangrijkste conclusies van dit onderzoek.

Effecten op integratie

Door de onderzoekers is aangegeven dat hierbij met name gekeken is naar de sociaal-economische aspecten van integratie, de relatie met culturele en sociale integratie is voor dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de relatie tussen de verhoging van de leeftijdseis en inkomenseis enerzijds en integratie

anderzijds complexer is dan verondersteld werd bij de invoering van dit beleid. Zo is er sprake van een verhoogde arbeidsparticipatie van de referent, in de periode voorafgaand aan de aanvraag, maar is een zelfde effect ook gemeten vóór de invoering van de 120%-norm. De inkomenseis *als zodanig* stimuleert de referent tot een verhoogde arbeidsparticipatie in aanloop naar en tijdens de aanvraagprocedure en de gestelde inkomenseis draagt bij aan een verhoging van het inkomen. Na binnenkomst van de partner lopen de effecten van de inkomenseis op de arbeidsparticipatie van de referent uiteen: in sommige gevallen leidt gedragsaanpassing tot een structurele positieverbetering van de referent, soms is het effect van de gedragsaanpassing tijdelijk en keert de referent terug naar het eerdere inkomen¹ en soms is het effect op de langere termijn negatief gebleken. Dit laatste is het geval wanneer bijvoorbeeld wordt afgezien van verdere investeringen in opleidingen (bijvoorbeeld deeltijdstudie naast het werk) of arbeidsmarktgerelateerde cursussen waardoor op korte termijn het inkomen van de referent er op vooruit gaat, maar op langere termijn uit kan komen op een inkomen dat lager ligt in vergelijking met de situatie waarin er wel (verder) zou zijn geïnvesteerd in opleidingen en cursussen. Dit laatste effect heeft zich met name voorgedaan bij de jongere referenten, en zowel bij mannen als bij vrouwen. Overigens wordt hierbij door de onderzoekers wel aangetekend dat ook vóór de invoering mogelijk wel de voorkeur werd gegeven aan werken boven verder studeren, maar de interviews wijzen wel uit dat de maatregelen dit effect kunnen hebben versterkt. Uit het onderzoek is verder gebleken dat oudere referenten (boven de 23) wel eerder aan de inkomensnorm kunnen voldoen.

Het kabinet leidt uit bovenstaande af dat er inderdaad een indirect positief effect lijkt te zijn uitgegaan op de startpositie van de buitenlandse partners. Het kwantitatieve onderzoeksdeel laat zien dat de totale arbeidsparticipatie van buitenlandse partners gestegen is van 20% naar 25%. De uitkeringsafhankelijkheid bleef gelijk op 3%, terwijl in de onderzochte periode de werkloosheid stabiel bleef. De arbeidsparticipatie in vergelijking met de Nederlandse bevolging is echter nog laag.

Uit het onderzoek is gebleken dat met name jongere referenten tussen de 21 en 23 jaar meer moeite hebben om te voldoen aan de inkomenseis van 120%, mede ook vanwege het feit dat er voor die leeftijdscategorie een minimumjeugdloon van toepassing is. Om aan de 120%-norm te kunnen voldoen wordt juist in die groep eerder afgezien van vervolgoopleidingen en vakgerichte cursussen. Het kabinet acht het nu nog te vroeg om op basis van deze eerste meting te concluderen dat de inkomensnorm voor deze groep aangepast zou moeten worden. Het kabinet onderstreept wel het belang van doorstuderen om zo volledig te kunnen participeren in de maatschappij. De instelling van een leeftijdsonafhankelijke leerplicht kan voor deze categorie referenten een stimulans zijn om toch verder te studeren. Bij het dragen van de verantwoordelijkheid voor de overkomst van een partner past immers dat de hoofdpersoon deze verantwoordelijkheid financieel moet kunnen dragen, maar ook dat de referent zijn verantwoordelijkheid vanuit het oogpunt van integratie moet nemen.

Gevolgen leeftijdseis op integratie

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de leeftijdseis naast de inkomenseis nauwelijks een zelfstandig effect heeft gehad op de referent. Het is met name de inkomenseis zelf die maakt dat mensen de overkomst van de partner naar Nederland nog moeten uitstellen. De verhoging van de leeftijdseis lijkt wel effect gehad te hebben op de startpositie van de buitenlandse partner. Zo hebben bij de geïnterviewde stellen meerdere buitenlandse partners aangegeven de tijd benut te hebben voor een (vervolg)studie. De vraag of de verhoging van de leeftijdseis heeft geleid tot een meer zelfstandige en bewuste partnerkeuze bleek moeilijk te

¹ De 120%-norm is bij verlengingsaanvragen niet meer aan de orde, de 100%-norm is dan van toepassing.

onderzoeken. De onderzoekers geven aan dat andere onderzoeksmethoden en een langere onderzoeksduur hiervoor geïndiceerd zouden zijn. Uit de interviews is wel het volgende beeld met betrekking tot de partnerkeuze naar voren gekomen. Bij de geïnterviewde stellen bleek er minder sprake te zijn huwelijksdwang maar meer van moderne varianten van huwelijksarranging en romantische huwelijken bij zowel jongere als oudere Turkse en Marokkaanse stellen.

Daling immigratie

Bij de invoering van de maatregelen voor gezinsvormende migratie werd de verwachting geuit dat de instroom binnen de doelgroep met circa 45% zou dalen. Het kwantitatieve onderzoek heeft uitgewezen dat de nieuwe maatregelen hebben geleid tot een daling van de instroom met 37%. In de onderzochte periode was in aanloop naar de invoering van de aangepaste toelatingseisen voor gezinsvormers een stijging te zien van het aantal mvv-aanvragen. Na invoering vertoonden deze cijfers in de onderzochte periode een sterke daling. Of ook na langere tijd een lagere instroom van mvv-aanvragen voorzien kan worden, dan wel dat deze aantallen weer zullen stijgen is op dit moment nog niet duidelijk.

Neveneffecten

Bij de totstandkoming van de aangepaste regelgeving voor gezinsvorming is ook met uw Kamer gesproken over mogelijke neveneffecten¹ die nadrukkelijk niet met de regelgeving beoogd worden.

Europaroute

Het fenomeen Europaroute wordt in kwantitatief en kwalitatief opzicht op dit moment nader onderzocht door de IND en het WODC. De uitkomsten van dit onderzoek zullen dit najaar aan uw Kamer worden toegezonden.

Eerder illegaal verblijf en inkomensfraude

Door 4 van de 44 geïnterviewde stellen is inkomensfraude genoemd om te kunnen voldoen aan de inkomenseis door met een werkgever fictieve loonafspraken te maken. De geïnterviewde koppels hebben zelf niet gekozen voor illegaal verblijf voorafgaand aan de latere periode van rechtmatig verblijf maar dit verschijnsel is in de netwerken wel bekend. Door de onderzoekers wordt aangegeven dat niet met zekerheid gesteld kan worden dat deze vorm van regelomzeiling nu specifiek samenhangt met de verhoogde vereisten, wel dat de kans op regelomzeiling hierdoor vergroot zou kunnen hebben. Door de onderzoekers wordt aangegeven dat niet met zekerheid gesteld kan worden dat deze vorm van regelomzeiling nu specifiek samenhangt met de verhoogde vereisten (dit omdat dit niet specifiek is nagegaan), wel dat de kans op regelomzeiling door de verhoogde inkomens- en leeftijdseisen vergroot zou kunnen zijn. In de uitvoeringspraktijk zijn verschijnselen als inkomensfraude en illegaal verblijf voorafgaand aan eventueel later legaal verblijf bekend, ook in de jaren vóórafgaand aan de aangescherpte vereisten.

Voor toezicht op de naleving van de regels is er een handhavingskader om daar waar mensen zich niet aan de gestelde regels houden dit te kunnen aanpakken. Het kabinet wijst hierbij ook op initiatieven van de IND in het kader van onderkenning en aanpak van fraude en misbruik, waaronder de aanpak van schijnhuwelijken, als ook op de maatregelen die thans in de brief gezinsmigratie en integratie zijn voorgesteld ter voorkomen en bestrijding van fraude en misbruik.

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 19 637, nr. 873, p. 6–9 en Kamerstukken 11, 2007–2008, 30 573, nr. 7.

Het is juist ook op dit onderdeel van het vreemdelingenbeleid dat het kabinet de komende jaren verder inzet. Er komt een nieuw stelsel van reguliere migratie, voortgekomen uit het Programma modern migratiebeleid, dat er toe strekt om het restrictieve toelatingsbeleid samen te laten gaan met selectieve elementen. Eén en ander is uiteengezet in de Blauwdruk modern migratiebeleid¹, die in juli 2008 aan uw Kamer is aangeboden.

Kenmerkend voor dit nieuwe stelsel is dat uitgegaan wordt van een stelsel van gedeelde verantwoordelijkheid, voor zowel de referent als voor de overheid. Voor de overheid betekent dit de inspanning om procedures zo snel en efficiënt mogelijk af te wikkelen en onnodige administratieve barrières weg te nemen. Daar staat tegenover dat van de referent verwacht wordt dat op hem rustende verplichtingen (onder andere informatie- en administratieplichten) worden nagekomen. Binnen dit kader kan de versterking van de handhaving verder vorm krijgen door gegevensuitwisseling en gerichte controles.

Vrouwelijke referenten meer benadeeld door invoering?

Uit het kwantitatieve onderzoek is naar voren gekomen dat het aantal inwillingen op mvv-aanvragen bij vrouwelijke referenten na de invoering van de maatregelen gedaald is met 48%, tegen 32% bij mannelijke referenten. Gemiddeld kwam de daling uit op 37%. Dit verschil deed zich met name ook voor bij jonge autochtone vrouwelijke referenten en vrouwelijke referenten uit de groep overige niet-westerse landen. Door de onderzoekers wordt dit opmerkelijk genoemd omdat het opleidingsniveau van autochtone vrouwen niet lager is dan bij autochtone mannen. Een mogelijke verklaring die hiervoor gegeven wordt is het feit dat veel autochtone vrouwen in deeltijd werken. Oudere referenten kunnen, zo blijkt uit de cijfers, wel makkelijker voldoen aan de hogere inkomenseis.

De cijfers wijzen ook uit dat het sekseverschil bij allochtone referenten van Marokkaanse, Turkse en Surinaamse afkomst relatief klein is. De onderzoekers noemen als mogelijke verklaring hiervoor het hogere opleidingsniveau van deze referenten ten opzichte van mannelijke referenten uit deze herkomstgroepen. Zelfs als deze vrouwen in deeltijd werken is hun arbeidsmarktpositie niet slechter dan die van Turkse of Marokkaanse mannen die in deeltijd werken.

Het kabinet vindt het positief dat het opleidingsniveau en de arbeidsmarktpositie van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse vrouwen zodanig is dat niet gebleken is dat deze groepen vrouwelijke referenten meer moeite moeten doen om aan de gestelde norm te voldoen dan mannelijke referenten uit deze groepen. Vanzelfsprekend respecteert het kabinet de keuze voor deeltijdwerken. Wanneer dit ertoe leidt dat niet aan de inkomensnorm kan worden voldaan, is het aan degene die de verantwoordelijkheid draagt voor de overkomst van een partner om een afweging te maken en eventueel keuzes bij te stellen.

Stress en gezondheidsklachten

Uit de interviews is gebleken dat meerdere stellen aangegeven hebben stress en gezondheidsklachten te ervaren. Dat kunnen lichamelijke klachten zijn maar ook psychische klachten. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn de extra inspanningen die geleverd moeten worden om aan een hogere inkomenseis te voldoen, maar ook door onzekerheid over de verblijfsprocedure en relationele problemen die door uitstel van de migratie kunnen ontstaan. Verblijfsprocedures en extra inspanningen die geleverd moeten worden om de overkomst van een partner mogelijk te maken zullen in veel gevallen verbonden zijn met enige onzekerheid over

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10.

de uitkomst van de procedure en dit kan gepaard gaan met stress. Dit kan nooit helemaal worden voorkomen, dit zou immers betekenen dat geen toelatingseisen gesteld kunnen worden aan mensen. Het huidige beleid voorziet in de mogelijkheid om in die gevallen waarin van alles is gedaan is om een duurzaam en voldoende hoog inkomen te verwerven maar dit ondanks alle inspanningen na langere tijd niet gelukt is een vrijstelling van het middelenvereiste te verlenen. Dit gebeurt op grond van een weging van alle individuele omstandigheden van het geval en mede ook met het oog op de verplichtingen op grond van artikel 8 EVRM.

Evaluatie Wet inburgering in het buitenland

Onderzoeksaanpak

Evenals de genoemde maatregelen voor het inkomen en de leeftijd, is de Wet inburgering in het buitenland geïntroduceerd om de achterstandpositie van nieuwkomers en hun gezinnen in Nederland te doorbreken. Door reeds in het land van herkomst kennis te verwerven van de Nederlandse taal en samenleving, zal de inburgering en integratie van deze nieuwkomers in Nederland beter en sneller verlopen. Bovendien zal door het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer en zijn/haar partner in de voorbereiding op het examen, de wet een motiverend en emanciperend effect uitgaan (Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 700, nr. 3).

Conform de toezegging van de voormalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is 2 jaar na inwerkingtreding van de wet gestart met de wetsevaluatie. Bijgevoegde deelrapporten en het rapport met centrale bevindingen bevatten de uitkomsten van deze evaluatie.¹ De evaluatie is uitgevoerd in 3 separate deelonderzoeken. In het eerste deelonderzoek heeft Regioplan enquêtes onder postmedewerkers en examenkandidaten gehouden, enkele buitenlandse posten bezocht en tot slot een omvangrijke bestandskoppeling uitgevoerd. Deze gegevens hebben onder andere inzicht gegeven in de werking en uitvoering van de wet, de voorbereiding door kandidaten met het examen en het effect van de wet op het taalniveau, de motivatie en zelfredzaamheid van nieuwkomers. In het tweede deelonderzoek, heeft de Universiteit Leiden onderzocht welke uitwerking de wet heeft op het aantal mvv-aanvragen en hoe de uitvoering van de wet gedurende de eerste jaren zich verhoudt tot internationaal juridische aspecten. Tot slot zijn door Ernst & Young de kosten van de wet op macro- en microniveau geanalyseerd. De begeleidingscommissie heeft de drie deelonderzoeken in samenhang geanalyseerd en ter afronding een tweetal expertmeetings met deskundigen georganiseerd ter nadere duiding van de voorlopige bevindingen.

Effecten wet inburgering in het buitenland

De bijgevoegde evaluatie laat zien dat de uitvoering van het examen zonder grote problemen verloopt. De Nederlandse vertegenwoordigers in het buitenland zijn over het algemeen goed in staat om de examens uit te voeren en fraude is nauwelijks aan de orde bij het examen. De techniek functioneert naar behoren en de uitvoeringskosten zijn binnen de kaders gebleven.

De onderzoekers laten zien dat de wet een beweging in gang heeft gezet die er voor heeft gezorgd dat de huidige nieuwkomers enigszins voorbereid, zelfredzaam en gemotiveerd naar Nederland komen. Examenkandidaten zijn over het algemeen goed gemotiveerd en nemen veel moeite om zich op verschillende manieren voor te bereiden op het examen. De kandidaten zijn op de hoogte van de aanvullende inburgeringseisen in

¹ 1. Regioplan, 2009 De Wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, resultaten en de eerste effecten. 2. Mr. Drs. G.G. Lodder, 2009 Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland Instituut voor Immigratierecht, Leiden. 3. Ernst& Young 2009 Evaluatie Wet inburgering buitenland. Financiële aspecten. 4. Evaluatie Wet inburgering in het buitenland. Centrale bevindingen en conclusies. Begeleidingscommissie, Den Haag, 2009.

Nederland en men is gemotiveerd om in Nederland verder in te burgeren en te gaan studeren of werken. Wel vindt men de voorbereidingen voor de taaltoets soms lastig en heeft men kritiek op de kwaliteit van cursussen in de landen van herkomst.

De verworven technische taalvaardigheden en kennis over Nederland vormen slechts een kleine basis. Er is sprake van een bescheiden positief effect op het taalniveau: Wib-kandidaten met een hogere score op het basisexamen inburgering in het buitenland, scoren hoger op de intake-toets in Nederland. Een significant deel van de examenkandidaten beheerst de taal bovendien op een hoger niveau dan strikt vereist in het basisexamen. Ook blijken Wib-kandidaten iets beter te scoren dan nieuwkomers die vóór de Wib naar Nederland zijn gekomen. Wel is het absolute taalniveau dat kandidaten beheersen over het algemeen nog laag, hetgeen volgens de onderzoekers aansluit bij de gestelde eisen in het examen. Ook geven de onderzoekers aan dat het effect op integratie nog niet te meten is. Omdat slechts een zeer beperkte groep is uitgestroomd uit het inburgeringsprogramma in Nederland is het effect op indicatoren als arbeids- en onderwijsparticipatie nog niet in kaart gebracht.

De evaluatie laat zien dat de wet er niet toe heeft geleid dat a priori grote groepen worden uitgesloten van komst naar Nederland. Wat betreft herkomst, leeftijd, opleidingsniveau en sekse, kennen de verschillende groepen hoge slagingspercentages. Alhoewel het examen op zich voor iedereen haalbaar blijkt, is er wel sprake van een daling van het aantal mvv-aanvragen, met name direct na de invoering van het examen. Het aantal mvv-aanvragen vertoont vanaf juli 2006 weer een stijgende lijn, maar is nog niet gestabiliseerd. Er heeft een lichte verschuiving plaatsgevonden in de doelgroep: Wib-plichtigen zijn gemiddeld iets jonger en hoger opgeleid. Het aantal mvv-aanvragen voor gezinsmigratie is sterker dan gemiddeld gedaald voor landen als Turkije, Marokko, Brazilië en Indonesië. In 2005 werden respectievelijk 3755 en 3342 mvv's aangevraagd door gezinsmigranten uit Turkije en Marokko, in 2007 waren dat er respectievelijk 1939 en 1553. Dat is een afname van respectievelijk 48% en 54%. In 2008 is het aantal aanvragen weer toegenomen.

Aandachtspunten voor de toekomst

Uit de evaluatie blijkt dat strijdigheid met de internationale rechtsorde zoals artikel 8 EVRM en de internationale gelijkheidsnormen, vooralsnog niet is gebleken. Aangezien het examen het startniveau bij de inburgering in Nederland enigszins lijkt te verbeteren en dit een aanwijzing kan zijn voor een betere integratie, lijkt het vereiste vooralsnog niet in strijd te zijn met de Europese richtlijn voor gezinshereniging. De onderzoekers vestigen echter wel de aandacht op de wijze waarop de Europese Commissie artikel 7 van de gezinsherenigingsrichtlijn interpreteert: integratiemaatregelen voor de komst naar Nederland zijn toelaatbaar zolang zij de integratie daadwerkelijk bevorderen en zolang de integratiemaatregelen evenredig zijn op individueel niveau. Aspecten als de toegankelijkheid van cursussen, het examen, het beschikbare oefenmateriaal en de hoogte van examengelden zijn hierbij bepalend.

Met het oog hierop adviseren de onderzoekers om te bezien of de huidige voorbereidingsfaciliteiten opnieuw overwogen kunnen worden. Zo zou een taalmodule kunnen worden opgenomen in het oefenpakket Naar Nederland en zou enige vorm van regulering de kwaliteit van de cursussen in de landen van herkomst kunnen verbeteren. Door deze maatregelen zou bovendien de impact van het examen kunnen worden vergroot, omdat kandidaten zich gerichter en beter kunnen voorbereiden. Het duurzame effect van de Wib zou bovendien verder vergroot kunnen worden

door een betere aansluiting op de inburgering in Nederland te realiseren, zowel procesmatig als inhoudelijk. Een zo snel mogelijke start met de inburgering in Nederland is daarbij van belang, evenals een inhoudelijke aansluiting op het aanbod in Nederland.

Het kabinet vindt het van belang dat het effect van de Wib waar mogelijk vergroot en bestendigd wordt. Een betere toegang tot voorbereidingsmaterialen encursussen kan daartoe mogelijk bijdragen, zoals de onderzoekers stellen. Zonder het algemene uitgangspunt los te laten dat de voorbereiding de primaire verantwoordelijkheid van kandidaten en hun partners is, zal daarom in gesprek met de huidige uitgever van het oefenpakket Naar Nederland worden bepaald of en op welke manier het beste een taalmodule kan worden opgenomen in het pakket. Daarnaast zal het kabinet onderzoeken op welke manier de informatievoorziening over (de kwaliteit van) mogelijke cursussen Nederlands kan worden verbeterd.

Wat betreft de procesmatige aansluiting op de inburgering in Nederland, is van belang dat in het kader van het Modern Migratiebeleid de mvv-aanvraag en aanvraag voor de verblijfsvergunning deel gaan uitmaken van één procedure, de zogenaamde toelatings- en verblijfprocedure (TEV). Wanneer na inwerkingtreding van het Modern Migratiebeleid een mvv is verleend, zal de verblijfsvergunning bij aankomst in Nederland ambtshalve worden toegekend. Dit heeft tot gevolg dat de nieuwkomer vrijwel meteen na binnenkomst in Nederland inburgeringsplichtig wordt en zal worden opgeroepen door de gemeente in het kader van de Wet inburgering. Het kabinet verwacht dat met deze wijziging de procesmatige aansluiting op de inburgering in Nederland aanzienlijk zal verbeteren. Met gemeenten en taalaanbieders zal daarnaast worden afgestemd of en hoe de inhoudelijke aansluiting op de inburgering in Nederland kan verbeteren.

De onderzoekers wijzen op een kleine groep voor wie het examen moeilijker toegankelijk is dan gemiddeld. In het geval van bijvoorbeeld Afghanistan, hebben examenkandidaten te maken met een grote reisafstand tot de ambassade in vaak onveilige reisomstandigheden, hoge kosten en een infrastructuur die voorbereiding op het examen lastig maakt. De onderzoekers adviseren enerzijds om te bezien of de toegang tot het examen voor landen waar geen basisexamen kan worden afgelegd, verbeterd kan worden, door bijvoorbeeld het moment van het examen samen te voegen met het moment waarop de mvv wordt afgehaald. Ook zou het voorbereidingspakket vertaald kunnen worden voor een land als Afghanistan.

In reactie op de situatie voor Afghaanse examenkandidaten, merkt het kabinet op dat de lange reisafstand die zij momenteel afleggen naar de ambassade in de regiolanden, het gevolg is van een tijdelijke situatie. De ambassade in Islamabad waar zij in de regel het examen aflegden, heeft tijdelijk haar consulaire werkzaamheden opgeschort in verband met de veiligheidssituatie in het land. Uw Kamer is over deze situatie geïnformeerd per brief van 11 juli 2008.¹ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft permanente aandacht voor deze situatie en werkt actief aan een oplossing zodat, zodra de situatie het toelaat, de examenfaciliteiten direct weer operationeel kunnen zijn.

De onderzoekers zijn daarnaast van mening dat onderzocht zou kunnen worden hoe de wet- en regelgeving kan worden aangepast, zodat in onvoorzien en noodzakelijke gevallen een individuele vrijstelling van het examen kan worden verleend. Het kabinet vindt het uiteraard van belang dat de wet opereert binnen de kaders van het internationale recht. Zo is destijds nadrukkelijk gekozen voor een juridische constructie waarbij het

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 V, nr. 145.

niet voldoen aan het inburgeringsvereiste niet in alle gevallen hoeft te leiden tot afwijzing van de mvv-aanvraag. In de Vreemdelingencirculaire is opgenomen dat de aanvraag, in die gevallen waarin geen vrijstelling in algemeen verbindende voorschriften is voorzien, wordt afgewezen als het basisexamen inburgering niet is behaald. Hieraan zal voor de duidelijkheid worden toegevoegd dat het Wib-vereiste niet zal worden gesteld indien dit naar het oordeel van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Analyse migratiecijfers

Het aantal ingewilligde aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) van gezinsmigranten is tussen 2003 en 2007 gedaald van 23 130 gezinsvormers/-herenigers naar 11 620 in 2007,¹ maar laat vervolgens een stijging zien naar 15 030 ingewilligde mvv-aanvragen in 2008 (zie bijlage II voor een volledig overzicht van de gezinsmigratiecijfers). Uit de gegevens over de eerste zeven maanden van 2009 blijkt dat het aantal ingewilligde mvv-aanvragen voor gezinsmigratie stabiliseert en zelfs lijkt te dalen. Voorzichtigheid bij verdere verwachtingen over geheel 2009 blijft evenwel geboden, omdat de instroom van gezinsmigranten mede bepaald kan worden door een specifieke situatie in het land van herkomst, zoals bij nareis het geval is. Bezien over de periode 2003 tot heden is overigens nog steeds sprake van een lager aantal ingewilligde mvv-aanvragen voor gezinsmigratie.

Om beleidsmatig die maatregelen te kunnen nemen die noodzakelijk zijn voor een goede balans tussen immigratie en integratie, is gekeken hoe de recente stijging moet worden geduid en welke maatregelen hierbij mogelijk en gewenst zijn. Hierbij is het allereerst van belang om de verschillende typen gezinsmigranten goed te onderscheiden. Gezinshereniging is mogelijk op grond van het *asielbeleid*, waarbij het moet gaan om de gezinsleden van een toegelaten asielvergunninghouder, die binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning aan de hoofdpersoon een aanvraag om gezinshereniging hebben ingediend. Voor deze specifieke categorie gezinsmigranten geldt dat, indien aan de voorwaarden voor nareis (artikel 29, onder e en f, Vreemdelingenwet 2000) wordt voldaan, betrokkene in Nederland in aanmerking komt voor een asielvergunning. Daarnaast wordt de groep gezinsmigranten gevormd door *reguliere gezinsvormers en gezinsherenigers*. Het verschil tussen deze laatste twee groepen is dat bij gezinsherenigers de relatie of het huwelijk al bestond vóórdat de hoofdpersoon (referent) zich in Nederland vestigde, bijvoorbeeld als kennismigrant. Bij gezinsvormers is het huwelijk of de relatie aangegaan nadat de referent al zijn hoofdverblijf in Nederland had. Cruciaal voor de beoordeling van de verblijfsaanvraag en de toe te passen criteria is dus de vraag wanneer de referent zijn hoofdverblijf in Nederland kreeg, en daaraan gekoppeld de vraag of een huwelijk of relatie aantoonbaar vóór of na de verkrijging van zijn hoofdverblijf in Nederland is ontstaan. Het onderscheid tussen de categorieën gezinsherenigers op grond van het asielbeleid of het reguliere beleid is niet onbelangrijk. Immers, de instroom van die eerste groep is sterk afhankelijk van een situatie in het land van herkomst.

Uit de cijfers kan worden opgemaakt dat de stijging in 2008 van het aantal mvv-aanvragen voor *gezinshereniging* voor een belangrijk deel (ruim 60%) kan worden toegeschreven aan een verhoogd aantal inwilligingen van mvv-aanvragen voor nareis. Dit betreft gezinsleden van asielvergunninghouders die zelf bij binnenkomst ook in het bezit worden gesteld van een asielvergunning. Ook het aantal ingewilligde mvv-aanvragen voor gezinshereniging in de eerste zeven maanden van 2009 is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan nareizende gezinsleden van asielvergunninghouders, van met name Somalische en Irakese nationaliteit.

Voor vreemdelingen afkomstig uit Irak en Somalië is gedurende een langere periode een categoriaal beschermingsbeleid van toepassing geweest. Het categoriale beschermingsbeleid voor Irak en Somalië is inmiddels beëindigd.² Dit betekent niet dat geen asielgerechtigden uit die landen meer naar Nederland komen, maar wel dat beoordeling op indivi-

¹ Deze cijfers zijn gebaseerd op het aantal ingewilligde aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf, afkomstig uit de IND-registratie.

² Het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak is met ingang van 12 september 2008 beëindigd (Kamerstukken II, 2008/2009, 19 637, nr. 1220). Het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Somalië is met ingang van 3 april 2009 beëindigd (Kamerstukken II, 2008/2009, 19 637, nr. 1261).

duale basis plaatsvindt, er minder vergunningen worden verleend en dus enige tijd na beëindiging in de regel ook het aantal nareizende gezinsmigranten afneemt, hetgeen nu ook zichtbaar wordt in een kleine afname¹ van het aantal nareizende gezinsmigranten uit Irak.

De recente toename van het aantal ingewilligde mvv-aanvragen, bijvoorbeeld uit Marokko en Turkije, volgt op een scherpe daling kort na de invoering van de maatregelen. Dit effect is eerder te zien geweest na invoering van nieuwe maatregelen in het gezinsmigratiebeleid. De inschatting nu is dat de recente stijging deels kan worden toegeschreven aan het gegeven dat men inmiddels gewend is aan de nieuwe eisen en daaraan kan voldoen. Het WODC-onderzoek wijst er in dit verband ook op dat er sterke aanwijzingen zijn voor dit uitstelgedrag.²

De stijging in het aantal ingewilligde mvv-aanvragen voor gezinsmigratie van vreemdelingen met de Indiase nationaliteit van 785 in 2007 naar 1245 in 2008 (ruim 80% van de ingewilligde mvv-aanvragen in 2009 betrof een aanvraag voor verblijf bij een kennismigrant), is toe te schrijven aan het succes van het kennismigratiebeleid dat gericht is op het naar Nederland halen van kansrijke en talentvolle migranten die Nederland nodig heeft (selectieve migratie).

Inwilligingen MVV met verblijfsdoel B2 gezinshereniging en gezinsvorming naar nationaliteit met opsplitsing naar de top 25 nationaliteiten (afgeronde aantallen)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 t/m juli |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Inwilligingen MVV | 23 100 | 19 000 | 15 100 | 12 700 | 11 400 | 15 000 | 9 125 |
| Turkse | 4 495 | 3 655 | 2 160 | 1 690 | 1 300 | 1 865 | 1 215 |
| Marokkaanse | 3 520 | 2 790 | 1 700 | 1 080 | 840 | 1 055 | 700 |
| Surinaamse | 2 000 | 1 675 | 965 | 865 | 870 | 1 000 | 515 |
| Indiase | 250 | 230 | 525 | 675 | 785 | 1 245 | 755 |
| Chinese | 635 | 690 | 705 | 820 | 655 | 815 | 415 |
| Somalische | 80 | 95 | 60 | 420 | 780 | 1 330 | 920 |
| Thaise | 815 | 660 | 590 | 435 | 395 | 500 | 360 |
| Iraakse | 300 | 435 | 355 | 210 | 330 | 885 | 500 |
| Braziliaanse | 535 | 490 | 460 | 420 | 375 | 535 | 315 |
| Ghanese | 335 | 265 | 715 | 360 | 200 | 270 | 160 |
| Russische | 490 | 450 | 380 | 385 | 310 | 370 | 225 |
| Indonesische | 625 | 520 | 430 | 295 | 330 | 375 | 205 |
| Afghaanse | 715 | 590 | 425 | 350 | 175 | 240 | 140 |
| Filipijnse | 345 | 285 | 285 | 185 | 195 | 330 | 210 |
| Egyptische | 380 | 385 | 295 | 235 | 175 | 205 | 115 |
| Nigeriaanse | 205 | 175 | 350 | 185 | 165 | 110 | 95 |
| Oekraïense | 390 | 285 | 265 | 180 | 175 | 175 | 115 |
| Iraanse | 295 | 265 | 175 | 150 | 195 | 235 | 160 |
| Pakistaanse | 95 | 110 | 270 | 180 | 135 | 170 | 110 |
| Zuid-Afrikaanse | 175 | 180 | 125 | 130 | 170 | 220 | 105 |
| Colombiaanse | 245 | 235 | 170 | 115 | 90 | 120 | 75 |
| Amerikaanse | 10 | 10 | 70 | 135 | 120 | 155 | 45 |
| Burundische | 40 | 60 | 160 | 165 | 95 | 40 | 50 |
| Joegoslavische (Federale rep.) | 330 | 255 | 140 | 125 | 125 | 95 | 25 |
| Vietnamese | 210 | 185 | 105 | 85 | 85 | 130 | 80 |

- De aantallen zijn excl. de zogenaamde opengebroken procedures. Aantallen kunnen dus iets afwijken (lager zijn) van eerder verstrekte cijfers.
- De top 25 is gesorteerd naar aflopend totaal aanbod over de genoemde periode.

¹ Augustus 2009 afname 3%.

² Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland. WODC/INDIAC, Cahier 2009-4, p. 147.

Inwilligingen MVV met verblijfsdoel B2 gezinshereniging en gezinsvorming

| | Gezins-hereniging | Gezins-vorming | ntb* | Totaal |
|------|-------------------|----------------|------|--------|
| 2006 | 65% | 35% | 0% | 100% |
| 2007 | 45% | 55% | 0% | 100% |
| 2008 | 47% | 52% | 1% | 100% |
| 2009 | 50% | 50% | 1% | 100% |

- ntb=niet te bepalen, deze categorie valt onder B2, maar is niet in te delen in of gezinsvorming of gezinshereniging.
- De opsplitsing naar gezinsvorming of -hereniging kan vanaf 2006 uit de systemen worden gehaald.

Inwilligingen MVV met verblijfsdoel B2 gezinshereniging en gezinsvorming

| | Gezins-hereniging | Gezins-vorming | ntb* | Totaal |
|------|-------------------|----------------|------|--------|
| 2006 | 8 180 | 4 420 | 60 | 12 660 |
| 2007 | 5 110 | 6 190 | 40 | 11 350 |
| 2008 | 7 090 | 7 855 | 85 | 15 030 |
| 2009 | 4 545 | 4 530 | 50 | 9 125 |

- ntb=niet te bepalen, deze categorie valt onder B2, maar is niet in te delen in of gezinsvorming of gezinshereniging.
- De opsplitsing naar gezinsvorming of -hereniging kan vanaf 2006 uit de systemen worden gehaald.

(Afgerond) Opsplitsing van het aantal inwilligingen MVV in 2009 met verblijfsdoel B2 gezinshereniging en gezinsvorming naar sekse en leeftijd.

| 2009 | Man | Vrouw |
|--------------------|------------|------------|
| Turkse | 50% | 50% |
| Somalische | 47% | 53% |
| Indiase | 24% | 76% |
| Marokkaanse | 45% | 55% |
| Iraakse | 38% | 62% |
| Totaal | 34% | 66% |

| 2009 | Man | Vrouw |
|--------------------|--------------|--------------|
| Turkse | 605 | 615 |
| Somalische | 430 | 485 |
| Indiase | 180 | 580 |
| Marokkaanse | 315 | 385 |
| Iraakse | 195 | 310 |
| Totaal | 3 140 | 5 980 |

| 2009 | <18 | 18 tot 21 | >=21 |
|--------------------|------------|-----------|------------|
| Turkse | 21% | 0% | 79% |
| Somalische | 74% | 3% | 23% |
| Indiase | 34% | 1% | 65% |
| Marokkaanse | 13% | 0% | 87% |
| Iraakse | 52% | 3% | 44% |
| Totaal | 33% | 1% | 65% |

| | | | |
|--------------------|--------------|------------|--------------|
| 2009 | <18 | 18 tot 21 | ≥21 |
| Turkse | 250 | <10 | 960 |
| Somalische | 680 | 25 | 210 |
| Indiase | 255 | <10 | 495 |
| Marokkaanse | 90 | <10 | 610 |
| Iraakse | 265 | 15 | 225 |
| Totaal | 3 050 | 105 | 5 970 |

Productie inwillingen VVR verblijfsdoel B2 (gezinsvorming/hereniging) bij SR (= verblijf bij houders pardonregeling)

| | niet indeelbaar | gezins- hereniging | gezins- vorming | Eindtotaal |
|------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|------------|
| <i>2007 vanaf juli</i> | 0 | 50 | <10 | 50 |
| <i>2008</i> | <10 | 410 | 30 | 440 |
| <i>2009 t/m juli</i> | <10 | 240 | 40 | 280 |
| <i>Eindtotaal</i> | <10 | 700 | 70 | 770 |

Aantal ingewilligde mvv-aanvragen van nareizenden

| | MVV | | | |
|-------------|------------|---------|-------------|---------|
| | Totaal | | Nareizigers | |
| | Hereniging | Vorming | Hereniging | Vorming |
| 2007 | 5 110 | 6 200 | 1 030 | – |
| 2008 | 7 090 | 7 850 | 2 350 | – |
| 2009 | 4 550 | 4 530 | 1 510 | – |

| | MVV | | | |
|-------------|------------|---------|-------------|---------|
| | Totaal | | Nareizigers | |
| | Hereniging | Vorming | Hereniging | Vorming |
| 2007 | 100% | 100% | 20% | 0% |
| 2008 | 100% | 100% | 33% | 0% |
| 2009 | 100% | 100% | 33% | 0% |

| Nationaliteit | MVV | |
|--------------------|-------------|-------|
| | Nareizigers | |
| | 2007 | 2008 |
| Turkse | <10 | <10 |
| Somalische | 520 | 1 200 |
| Indiase | <10 | <10 |
| Marokkaanse | <10 | <10 |
| Surinaamse | <10 | <10 |
| Iraakse | 190 | 730 |
| Afghaanse | 50 | 50 |
| Burundische | 40 | 20 |

| Nationaliteit | MVV | |
|--------------------|---------------------|------|
| | Aandeel Nareizigers | |
| | 2007 | 2008 |
| Turkse | – | – |
| Somalische | 67% | 90% |
| Indiase | – | – |
| Marokkaanse | – | – |
| Surinaamse | – | – |
| Iraakse | 58% | 82% |
| Afghaanse | 29% | 21% |
| Burundische | 42% | 50% |

Inburgering en integratie*Bestaande maatregelen*

- Inkomenseis (120% voor gezinsvormers)
- Leeftijdseis (21 jaar voor gezinsvormers)
- Wet inburgering in het buitenland: Toets Gesproken Nederlands (niveau A1min) en Kennis van de Nederlandse samenleving

Aanvullende maatregelen

- verhoging niveau TGN naar A1
- toevoeging schriftelijke toets aan het basisexamen
- vergroten verantwoordelijkheid referent in Nederland voor inburgering/opleiding partner, o.a. financiële verantwoordelijkheid
- in EU-verband bepleiten dat opleidingseis aan referent in Nederland kan worden gesteldonderzoeken op welke wijze een opleidingseis aan buitenlandse partner kan worden gesteld.

Bestrijding fraude en misbruik*Bestaande maatregelen*

- 100% controle bij aanvragen met indicaties van schijnhuwelijk of -relatie.
- Labeling dossier bij indicaties van fraude (ten aanzien van alle reguliere toelatingsvereisten) en strenge controle bij verlengingsaanvraag.
- Bij constatering misbruik: horen van betrokkenen, administratief onderzoek, adrescontrole door de vreemdelingenpolitie en het gebruik van gegevens van andere overheidsinstellingen, zoals Suwinet en de GBA. Uitkomsten kunnen leiden tot intrekking verblijfsvergunning.

Aanvullende maatregelen

- Versterkte controle op inkomenseisen binnen het eerste jaar na vergunningverlening.
- Strenger handhaven op het middelenvereiste bij verlenging van de verblijfsvergunning na eerste jaar.
- Strengere controle op de naleving van de vreemdelingenwet- en regelgeving door de referent.
- Reeds bij eerste aanvraag voor gezinsvorming / hereniging nadere vragen omtrent relatie stellen bij indicaties van fraude of misbruik. Zonodig afwijzing/intrekking verblijfsvergunning
- Huwelijkspartners op basis van indicaties van misbruik of fraude laten verschijnen bij het loket. Bij indicaties van een schijnhuwelijk vervroegd controle op het bestaan van een duurzame en exclusieve relatie.
- Adrescontrole obv risico- of behandelprofielen
- Simultaan horen van huwelijkspartners
- Preventieve handhaving door gerichte communicatie en voorlichting.

Europa-route*Bestaande maatregelen*

- Wijziging invulling «duurzaamheid» bij relaties tussen een EU-burger en een onderdaan uit een derde land. De duurzaamheid wordt «in elk geval» aangenomen indien er sprake is van minimale samenwoning van 6 maanden of gezamenlijk kind.
- Onderzoek IND/WODC naar de «omvang en samenstelling» van de groep gezinsmigranten uit derde landen die gebruik maakt van het gemeenschapsrecht, kortweg, de Europaroute.
- Registratie bij de IND: vooruitlopend op EU-brede toepassing van

registratie en notificatie, is IND al ruim een jaar geleden begonnen met het verzamelen en monitoren van informatie betreffende gebruik gemeenschapsrecht door gezinsmigranten die zich vestigen bij een Nederlander die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie.

- Bij indicaties van misbruik wordt nader onderzoek ingesteld en kan dit leiden tot afwijzing van de verbijfsaanvraag.

Aanvullende maatregelen

- Bij onderhandelingen in Europees verband over een volgende fase van harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid inzetten op mogelijkheden van uitsluiting referent bij strafbare veroordeling, in het bijzonder ook daar waar het een veroordeling voor relationeel geweld betreft.

Versterking emancipatie

Bestaande maatregelen

- Maatregelen opgenomen in de vijfde voortgangsrapportage van het interdepartementale beleidsprogramma Eergerelateerd Geweld:
 - landelijke voorlichtingsactie »Achterlating en huwelijksdwang»;
 - afspraken met Rotterdam over een deelpilot huwelijksdwang;
 - hernieuwing folder verblijfsrechtelijke mogelijkheden van slachtoffers van verschillende vormen van geweld;
 - dwang tot het aangaan van een huwelijk kan een indicator zijn voor eergerelateerd geweld; polygamie en neef-/nichthuwelijken kunnen op hun beurt een indicator zijn van huwelijksdwang en/of schijnhuwelijken. Om die reden wordt huwelijksdwang meegenomen in de bestaande aanpak van eergerelateerd geweld.
- Via de emancipatiesubsidieregeling en met incidentele projectsubsidies zijn in de afgelopen jaren meerdere projecten uitgevoerd om vrije partnerkeuze te bevorderen. In recent onderzoek van de Vrije Universiteit naar partnerkeuze en huwelijksdwang kwam naar voren dat deze problematiek intussen meer bespreekbaar lijkt te zijn onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders dan een aantal jaren geleden. Meerdere migrantenorganisaties, zoals SMN, het IOT en SPIOR hebben in het verleden projecten uitgevoerd om vrije partnerkeuze te bevorderen en huwelijksdwang bespreekbaar te maken.
- Er is een tweetal onderzoeken («Huwelijksdwang? Een verbintenis voor het leven» van Beke, «Internationale verkenning gedwongen huwelijken») uitgevoerd. De uitkomsten hiervan worden momenteel geanalyseerd en juridische maatregelen die in het buitenland zijn getroffen tegen huwelijksdwang worden nader bezien op toepasbaarheid in de Nederlandse context.

Aanvullende maatregelen

- Eind juli 2009 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een instructie aan ambassades gezonden om alert te zijn op meldingen van achterlating of huwelijksdwang in hun land en de IND daarvan op de hoogte te stellen. Verkennen mogelijkheden tot versterking van de internationale politie samenwerking, o.a. via het landelijk expertisecentrum eergerelateerd geweld van de Nederlandse politie.
- Onderzoeken van mogelijkheden om Nederlandse politieliaisons te plaatsen bij ambassades.
- De mogelijkheden om strafrechtelijk of anderszins tegen huwelijksdwang te kunnen optreden worden onderzocht. Een optie is ook de opneming van handelingen met als doel het iemand dwingen tot een huwelijk in de Aanwijzing van het College van PG's voor het OM. Zo kan gestuurd worden op opsporingsbeleid en noodhulp (art. 2 PW) van de politie.
- Inzet op verdragsonderhandelingen om leeftijdsgrens voor erkenning

van in het buitenland gesloten huwelijk te verhogen van 15 jaar naar 18 jaar. Nieuw gesloten neef/nicht-huwelijken niet meer geaccepteerd als grond voor toelating in samenhang met een verbod in het Nederlandse familierecht.

- Onderzocht zal worden of het mogelijk is om een zelfstandige woonruimte te eisen aan de referent.
- Tevens zal onderzocht worden of aan buitenlandse partners inzage kan worden gegeven in het huwelijks-/antecedentenverleden van hun toekomstige partner.
- Ten aanzien van polygamie worden mogelijkheden onderzocht om in het buitenland afgesloten polygame huwelijken niet langer in Nederland te erkennen. Indien hiertoe zou worden besloten, heeft dat gevolgen voor het verblijfsrecht van de huwelijksmigrant.

Internationale benadering gezinsmigratie

Aanvullende maatregelen

- Bij onderhandelingen in Europees verband over een volgende fase van harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid inzetten op mogelijkheden van uitsluiting referent bij strafbare veroordeling, in het bijzonder ook daar waar het een veroordeling voor relationeel geweld betreft en de uitsluiting van de referent bij eerder gebleken achterlating.
- Tevens inzet op mogelijkheid om een opleidingseis te kunnen stellen aan de referent/migrerende partner.