

Vergaderjaar 2009–2010

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

31 143

Deltaplan inburgering

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2010

1. Inleiding

Met deze brief informeren wij u over de volgende onderwerpen inzake huwelijks- en gezinsmigratie:

- Beleidsreactie op het briefadvies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) inzake huwelijks- en gezinsmigratie.
- Reactie op het verzoek van de algemene commissie WWI om te reageren op de «Factsheet huwelijksmigrantes: beeldvorming en feiten anno 2009» van E-Quality.
- De monitor inburgeringsexamen buitenland 2009.
- Brief over de voortgang maatregelen huwelijks- en gezinsmigratie.

In deze brief wordt aangesloten bij de reeds vastgestelde beleidslijnen in de brief «Huwelijks- en gezinsmigratie» van 2 oktober 2009¹. Deze brief is op 18 november en 2 december 2009 met de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie besproken².

2. Briefadvies ACVZ inzake huwelijks- en gezinsmigratie

Als bijlage bij deze brief ontvangt u het advies «Briefadvies huwelijks- en gezinsmigratie» dat wij op 19 februari 2010 van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) hebben ontvangen.³ In het advies, dat de ACVZ op eigen initiatief heeft aangeboden, beoordeelt de ACVZ de voorgestelde maatregelen in de brief «Huwelijks- en gezinsmigratie» (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 175, nr. 1) aan de hand van de volgende twee vragen: of met de maatregelen het beoogde doel (namelijk de bevordering van integratie van huwelijks- en gezinsmigranten) wordt gediend en of de maatregelen functioneren binnen de grenzen van het Europese en internationale recht (o.a. de Richtlijn 2004/38/EG, Richtlijn 2003/86/EG, artikel 8 en 12 EVRM).

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 175, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2009–2010, 32 005, nr. 4 en 32 175, nr. 7.

³ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Briefadvies huwelijks- en gezinsmigratie*. Den Haag, 19 februari 2010; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Conclusies van de ACVZ

De ACVZ concludeert in haar advies dat een aantal van de in de kabinetsbrief voorgestelde maatregelen vraagt om een nadere onderbouwing in het licht van het doel van die maatregelen: het bevorderen van integratie. Het valt de ACVZ op dat het kabinet het recht op gezinshereniging nergens expliciet als uitgangspunt kiest. Bovendien vindt de ACVZ dat er onvoldoende duidelijkheid is over de noodzaak van een aantal voorgestelde maatregelen, hetgeen zou botsen met de eisen voor het opstellen van regelgeving zoals effectiviteit en doelmatigheid. De ACVZ roept daarom op tot een nadere onderbouwing van de maatregelen, voordat deze eventueel worden omgezet in concrete wetgeving.

In het bijzonder wijst de ACVZ op de aangekondigde maatregelen op het gebied van inburgering, zoals de verhoging van de eisen in het basisexamen inburgering in het buitenland en het vergroten van de verantwoordelijkheid van de referent voor het inburgeringstraject van zijn of haar partner. De ACVZ vraagt zich af of deze maatregelen wel aan het gestelde doel – bevordering van integratie – beantwoorden. De ACVZ vindt het nu nog te vroeg om de integratie-effecten van de Wet inburgering in het buitenland goed te meten. Het verdient volgens haar dan ook aanbeveling om eerst de integratie-effecten van de bestaande wetgeving af te wachten, alvorens het beleid ter zake opnieuw te overwegen.

De ACVZ gaat daarnaast in op het mogelijke cumulatieve effect van de maatregelen in het kader van huwelijksmigratie. Zij meent dat, ook als de maatregelen ieder op zich juridisch toelaatbaar zijn, het risico bestaat dat er sprake zal zijn van blijvende onmogelijkheid om het gezinsleven uit te oefenen.

Wij spreken onze waardering uit voor het feit dat de ACVZ op eigen initiatief dit advies heeft aangeboden. Vanuit onze verantwoordelijkheid voor het toelatings- en het integratiebeleid vormen de maatregelen zoals aangekondigd in de brief Huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009 zonder meer het uitgangspunt. De aangekondigde maatregelen kennen brede steun in uw Kamer, zoals is gebleken uit de bespreking met de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie. Het advies van de ACVZ doet daar geen afbreuk aan.

De implementatie van deze maatregelen is inmiddels in gang gezet. Daar waar de aangekondigde maatregelen aanpassing van wet- en regelgeving vereisen, zal de Raad van State zoals gebruikelijk toetsen op de juridische houdbaarheid, onder andere met het oog op de internationale en Europese rechtsorde. Zo wordt momenteel gewerkt aan de noodzakelijke aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit om het niveau van de Toets Gesproken Nederlands in het basisexamen inburgering in het buitenland te verhogen en om een toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) op niveau A1 toe te voegen aan het examen. Op 1 april 2010 is de ministerraad akkoord gegaan om de aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 voor advies aanhangig te maken bij de Raad van State.

Naast de algemene conclusies, noemt de ACVZ de volgende specifieke punten. Hieronder volgt een reactie per punt.

De noodzaak tot bestrijding van fraude en misbruik staat in de optiek van de ACVZ los van het bevorderen van de integratie van nieuwkomers. De ACVZ stelt de vraag of het herbenoemen van de maatregelen op het gebied van fraude en misbruik toegevoegde waarde heeft.

Wij kunnen de ACVZ niet volgen in deze. Wanneer wordt gefraudeerd en/of misbruik wordt gemaakt van de regelgeving, betekent dit dat er vreemdelingen Nederland binnen komen die niet aan de toelatings- en inburgeringsvoorwaarden voldoen. De handhaving van de gestelde regels in het toelatingsbeleid draagt bij aan de maatschappelijke acceptatie van het gevoerde toelatingsbeleid, van de rechtmatig toegelaten vreemdelingen en daarmee aan integratie.

De ACVZ zou graag verduidelijkt willen zien wat precies wordt bedoeld met het voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning van de vreemdeling bij een veroordeling voor fraude of misbruik. In het geval van een nieuw strafrechtelijk element, rijst de vraag hoe zich dat verhoudt tot de al bestaande – en kort geleden aangescherpte – glijdende schaal. Ook betwijfelt de ACVZ of Nederland bij EU-onderhandelingen over harmonisatie van het gezinsherenigingsbeleid zou moeten pleiten voor uitsluiting van referentschap bij relevante strafrechtelijke veroordelingen. Zonder nuancering naar zwaarte van het delict zou de grens van de blijvende onmogelijkheid het gezinsleven uit te oefenen in beeld komen.

De mogelijkheid tot intrekking van een verblijfsvergunning in verband met fraude of misbruik bestaat reeds. Niet is beoogd nieuwe bevoegdheden te creëren. Ten aanzien van het uitsluiten van referentschap bij relevante strafrechtelijke veroordelingen en de EU-onderhandelingen daarover, is in de brief van 2 oktober 2009 aangegeven dat het niet wenselijk is dat een referent die zich bij herhaling schuldig heeft gemaakt aan ernstige strafbare feiten, waaronder eergerelateerd geweld en huiselijk geweld, opnieuw referent kan zijn voor een nieuwe partner. Deze partner loopt dan het risico slachtoffer te worden van dergelijk geweld. Om dit tegen te kunnen gaan zijn onderhandelingen in Europa noodzakelijk, waarbij de nadere invulling hiervan mede bepaald zal worden aan de hand van het groenboek over de richtlijn gezinshereniging dat de Commissie dit voorjaar zal presenteren.

In het licht van het onlangs gepubliceerde onderzoek van het WODC naar de omvang van het gebruik van het gemeenschapsrecht, stelt de ACVZ dat het niet zonder meer duidelijk is wanneer in dit kader kan worden gesproken over misbruik. ACVZ adviseert om nog eens goed te kijken naar de Mededeling van de Europese Commissie van 2 juli 2009 over richtsnoeren t.a.v. het vrij verkeer van EU-burgers en hun familieleden.

Het Nederlandse beleid ter zake is tot stand gekomen in overleg met de Europese Commissie. De richtsnoeren waarnaar de ACVZ verwijst, zijn mede op basis van de inbreng van Nederland tot stand gekomen. Uit de richtsnoeren blijkt duidelijk dat niet in algemene zin op basis van indicaties kan worden besloten dat er sprake is van «rechtsmisbruik» in de zin van artikel 35 van richtlijn 2004/38, maar dat hieraan altijd een individuele toetsing ten grondslag moet liggen. Om die reden is de Nederlandse inbreng er in Europees verband op gericht om tot systematische informatie-uitwisseling te komen, zodat de informatie die nodig is om een aanvraag volledig te kunnen beoordelen op mogelijk misbruik ook daadwerkelijk ter beschikking is. Over dit onderwerp is uw Kamer geïnformeerd bij brief van 18 december 2009 (Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 6).

Met betrekking tot het instellen van een zelfstandige huisvestingseis als toelatingsvoorwaarde, betwijfelt de ACVZ of deze maatregel bijdraagt aan een oplossing in het emancipatievraagstuk en of een dergelijke eis, in tegenstelling tot voorheen, nu wel uitvoerbaar is. ACVZ beveelt nader onderzoek aan op deze punten.

In de brief van 2 oktober 2009 is aangegeven dat onderzoek zal worden gedaan naar de mogelijkheid om een dergelijk vereiste in te voeren. In de planningsbrief van 18 december is hierover opgenomen dat de resultaten van dit onderzoek in het najaar van 2010 worden verwacht.

Tot slot wijst de ACVZ in haar conclusie op de uitkomst in het WODC rapport dat jongeren hun opleiding staken om aan het middelenvereiste te voldoen. De ACVZ acht het denkbaar een systeem te ontwikkelen waarbij in plaats van een inkomenseis een «inkomens- of opleidingseis» wordt ingesteld, waarbij vanuit wordt gegaan dat de referent met een hoge opleiding in de toekomst waarschijnlijk zonder problemen aan het inkomensvereiste kan voldoen.

In het onderzoek van het WODC wordt aangegeven dat de maatregelen voor een deel ervoor gezorgd hebben dat sprake is van een betere integratie en aansluiting in de maatschappij. Het is uiteraard nadelig wanneer jongeren afzien van hun opleiding om aan het inkomensvereiste te voldoen. Toch willen wij niet afstappen van het inkomensvereiste. Het is belangrijk dat een referent ook in financieel opzicht zijn verantwoordelijkheid kan dragen voor de overkomst van een partner. Daarbij wordt ook wel door de onderzoekers aangetekend dat niet is uit te sluiten dat mensen ook zonder deze maatregelen eerder hun studie zullen opgeven. Dit berust voor een deel op de individuele keuze die referenten kunnen maken om aan hun verantwoordelijkheden tegemoet te komen. In de brief van 2 oktober 2009, is het belang aangegeven om goed te blijven volgen wat de impact is van reeds genomen en voorgestelde maatregelen voor gezinsmigratie. Overigens zijn opgemerkt dat het kabinet in gevolge de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak Chakroun, de inkomenseis voor gezinsvormers heeft bijgesteld naar 100% van het Wettelijk minimumloon.¹

3. «Factsheet huwelijksmigrantes» – E-Quality

De algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie heeft op 21 december 2009 verzocht om een reactie op de factsheet van E-quality, getiteld «Factsheet huwelijksmigrantes: beeldvorming en feiten anno 2009».² E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit heeft de genoemde factsheet op eigen gelegenheid uitgebracht en zet in de factsheet de feiten en cijfers rondom huwelijksmigratie af tegen de veronderstelde beeldvorming. Daarnaast doet E-Quality een aantal analyses en aanbevelingen ten aanzien van de door het kabinet geformuleerde maatregelen huwelijks- en gezinsmigratie. E-Quality richt zich met de factsheet op iedereen die zich in Nederland bezighoudt met het landelijke of lokale beleid rond huwelijksmigratie en de positie van huwelijksmigrantes.

Het is positief dat E-Quality met deze factsheet een bijdrage levert aan het debat over feiten en beeldvorming bij integratie en emancipatie van huwelijksmigranten in onze samenleving. Feitelijke gegevens, zoals cijfers en andere informatie die gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek, kunnen aanleiding vormen voor verschillende interpretaties en het is goed om bij de presentatie van feiten altijd nauwkeurig aan te geven waarop feiten gebaseerd zijn, hoe gegevens tot stand zijn gekomen en waarop een analyse gebaseerd is.

Deze uitgangspunten zijn ook leidend geweest in de cijfers die gebruikt zijn in de brief «Huwelijks- en gezinsmigratie». De brief presenteert een evenwichtig beeld waarbij er oog is voor de mensen die het goed doen in onze samenleving. De doelstelling van het beleid is die zaken aan te pakken die minder goed gaan. De brief bevat gedetailleerde en onder-

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 175, nr. 8.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bouwde cijfers over onder andere de landen van herkomst van huwelijks- en gezinsmigranten, hun opleidingsniveau en hun sekse.

Het belang dat E-Quality hecht aan de aandacht voor de kansrijkheid van huwelijksmigranten, onderstrepen wij. De aangekondigde maatregelen in de brief Huwelijks- en gezinsmigratie zijn voor een groot deel gericht op de verbetering van de positie van vrouwelijke huwelijksmigranten in Nederland en op het voorkomen dat zij in kwetsbare posities terecht komen. Hun kansen op een succesvolle integratie en het kunnen waarmaken van hun ambities op het terrein van opleiding en werk, kunnen hierdoor worden vergroot. Vanuit het Deltaplan inburgering worden diverse maatregelen genomen die er op zijn gericht om maatwerk en kwaliteit in de inburgering in Nederland te bieden.¹ Deze maatregelen komen ook ten goede aan vrouwelijke huwelijksmigranten en sluiten aan op de verschillende aanbevelingen die E-Quality op dit terrein doet.

4. Monitor inburgeringsexamen buitenland

Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, zenden wij u hierbij de monitorrapportage over de uitvoering van de Wet inburgering in het buitenland.²

Sinds de invoering van de Wet inburgering in het buitenland op 15 maart 2006 wordt er halfjaarlijks een monitorrapportage opgesteld. De monitorrapportage biedt inzicht in het uitvoeringsproces van de Wet inburgering in het buitenland en is voornamelijk gebaseerd op gegevens van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Ook biedt de rapportage inzicht in het effect van de Wet inburgering in het buitenland op de procedures bij aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). In bijgaande monitor wordt gerapporteerd over geheel 2009.

Uit de rapportage blijkt dat er in 2009 9341 examens zijn afgelegd door 8641 verschillende examenkandidaten (ten opzichte van respectievelijk 7658 en 6919 in 2008). Van de kandidaten die de eerste keer examens hebben gedaan is 89% geslaagd en 9% gezakt. Het slagingspercentage neemt af bij kandidaten die voor de tweede keer examens deden: van de 968 kandidaten slaagde 72% en zakte 24%. Er waren 168 kandidaten die meer dan twee keer examens hebben gedaan. Kandidaten deden gemiddeld 1,12 examens voordat ze slaagden. Van de kandidaten was 70% van het vrouwelijke geslacht. Het slagingspercentage van vrouwen en mannen was vrijwel gelijk (88% respectievelijk 90%). In de rapportage wordt verder zichtbaar dat de meeste kandidaten 35 jaar of jonger zijn (80%). De meeste kandidaten hebben de Turkse (21%), Marokkaanse (14%), Thaise (7%), Chinese (6%) of Braziliaanse nationaliteit (4%).

De rapportage geeft tevens een beeld van het aantal mvv-procedures van de doelgroep van de Wet inburgering in het buitenland. Uit deze gegevens blijkt dat het aantal mvv-procedures van de doelgroep (15773) licht gestegen is ten opzichte van 2008 (15025). Deze trend is ook te zien in het totale aantal mvv-procedures en voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een toename in het aantal mvv-aanvragen van nareizende gezinsleden van asielvergunninghouders. In 2009 werd 6 keer positief en 38 keer negatief besloten op een verzoek tot medische ontheffing van het basisexamen inburgering in het buitenland. Tot slot wordt in de rapportage geconstateerd dat het oefenpakket, dat speciaal is ontwikkeld ter voorbereiding op het basisexamen inburgering, in 2009 6952 keer werd verkocht (een kleine daling ten opzichte van 2008).

De volgende halfjaarlijkse monitorrapportage zal naar verwachting in het najaar van 2010 aan uw Kamer worden verzonden.

¹ Zie hiervoor onder andere Kamerstukken II, 2008–2009, 31 143, nr. 67.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

5. Voortgangsbrief maatregelen huwelijks- en gezinsmigratie

De algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie heeft per brief van 14 januari 2010 aangegeven voor het zomerreces geïnformeerd te willen worden over de stand van zaken en de effectiviteit van de ingezette maatregelen huwelijks- en gezinsmigratie. In reactie op dit verzoek en met het oog op de voortgang van de maatregelen, zullen wij uw Kamer halfjaarlijks per brief informeren over de voortgang. De eerste voortgangsbrief wordt voor het zomerreces aan uw Kamer verzonden.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. van Middelkoop

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