

Vergaderjaar 2009–2010

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 5

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

Conform de toezegging in het algemene overleg met uw vaste commissie voor Wonen, Wijken en Integratie van 18 november jongstleden, sturen wij u de planning toe waarmee de verschillende maatregelen in de brief Huwelijksmigratie van 2 oktober jl. (Kamerstukken II, 32 175, nr. 1) zullen worden geïmplementeerd. Onderaan deze brief treft u een schema aan met de verschillende termijnen.

Bestrijding fraude en misbruik

In de brief Huwelijksmigratie is onder meer aangekondigd dat sterker zal worden ingezet op consolidering en intensivering van de bestrijding van fraude en misbruik. Het betreft de volgende concrete maatregelen:

- Preventieve handhaving door gerichte communicatie en voorlichting;
- Plaatsing van (liaison)functionarissen van de IND in een aantal landen van herkomst;
- Reeds bij eerste aanvraag voor gezinsvorming of hereniging in het buitenland nadere vragen omtrent relatie stellen;
- Huwelijkspartners op basis van indicaties van misbruik of fraude in Nederland laten verschijnen bij het loket;
- Adrescontrole op basis van risico- of behandelprofielen;
- Versterkte controle op inkomenseisen binnen het eerste jaar na vergunningverlening.

Voor implementatie van deze maatregelen is geen aanpassing van de wet- en regelgeving vereist. Een aantal van de maatregelen wordt reeds sinds 2008 toegepast, zoals het stellen van nadere vragen aan de (huwelijks-) partners in het buitenland en in Nederland en adrescontroles. De IND zal bij de consolidering en intensivering van de genoemde maatregelen een aantal keuzes moeten maken ten aanzien van de praktische invulling die aan de maatregelen wordt gegeven en de intensiteit waarmee de maatregelen worden toegepast. De nadruk zal hierbij liggen op samenhang,

sturing en structuur. Verdergaande afspraken met ketenpartners als de Vreemdelingenpolitie zijn randvoorwaardelijk.

Bij de implementatie van de maatregelen streeft de IND naar gerichte controle en handhaving. De frequentie en de omvang van de controles worden in de toekomst ondersteund door het opnemen van behandelprofielen en handhavingsprofielen in het nieuwe informatiesysteem van de IND (INDiGO). Het toezicht wordt met de komst van INDiGO op een efficiënte wijze georganiseerd, waar mogelijk door geautomatiseerde koppelingen met andere overheidsinstanties, op basis waarvan de IND snel over de vereiste informatie kan beschikken. Vooruitlopend hierop gaat de verificatie unit van de IND ook zonder geautomatiseerde gegevens al waar mogelijk handmatig gerichter controleren en handhaven.

In INDiGO kan snel worden gezocht in gedigitaliseerde dossiers. Het nieuwe geautomatiseerde systeem van de IND wordt in de loop van 2010 in productie genomen. Vanaf dat moment zal het mogelijk zijn de implementatie van de maatregelen volgens het uitgangspunt van gerichte controle en handhaving te optimaliseren en gedegen informatie te verzamelen over de resultaten van de bestrijding van fraude en misbruik. Tevens zal vanaf medio 2010 een referentenadministratie worden bijgehouden. Met behulp van deze administratie kan ten aanzien van de aanvragen die vanaf dat moment worden ingediend inzichtelijk worden gemaakt hoe vaak en met wie referenten vreemdelingrechtelijke relaties aangaan.

De IND zal de eerste helft van 2010 gebruiken om de praktische invulling van de maatregelen nader vorm te geven, de uitvoering hierover te instrueren en in overleg te treden met ketenpartners. De IND kan op basis van het huidige geautomatiseerde systeem (Indis) geen informatie genereren met betrekking tot de effecten van de maatregelen. Dit betekent dat tot de komst van INDiGO eventuele gegevens handmatig moeten worden bijgehouden. De registratie- en de rapportagemogelijkheden zullen worden betrokken bij de eerder genoemde uitvoeringskeuzes die de IND nog moet maken.

Inburgering & Integratie

Eisen basisexamen inburgering in het buitenland De eisen voor het basisexamen inburgering in het buitenland worden verhoogd. Het niveau van de Toets Gesproken Nederlands zal worden verhoogd naar niveau A1 van het Europese Raamwerk voor Vreemde Talen. Daarnaast wordt een schriftelijke toets toegevoegd aan het examen. Voor beide maatregelen is aanpassing van het Vreemdelingenbesluit (artikel 3.98a) vereist, evenals het Examenprogramma basisexamen inburgering (regeling van 14 februari 2006, nr. 5403489/06). De aanpassing van het Vreemdelingenbesluit zal ter consultatie worden voorgelegd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Het wijzigingsbesluit zal via de ministerraad worden aangeboden aan de Raad van State. Naar verwachting zal dit traject voor 1 juli 2010 zijn afgerond en kan per die datum tot publicatie worden overgegaan.

De verhoging naar niveau A1 betreft een wijziging in de technische instelling van de beoordelingscomputer. Deze wijziging is relatief simpel in te voeren en kan daarom direct na publicatie (per 1 juli 2010) in werking treden. Er zal voorafgaande aan de wijziging een overgangsregime worden afgekondigd voor examenkandidaten die het examen nog voor de verhoging van het niveau willen afleggen. Dit zal bekend worden gemaakt via de gebruikelijke voorlichtingskanalen.

Voor het examen zal, naast de aanpassing van de wet- en regelgeving, ook een schriftelijke toets ontwikkeld en geïmplementeerd dienen te worden. Ook wordt het huidige oefenpakket uitgebreid met een taalmodule ter voorbereiding op het taalexamen. Op deze manier wordt gewaarborgd dat het examen geen blijvende onneembare drempel is voor gezinsvormers en -herenigers. Deze ontwikkelingen worden momenteel ingezet en zullen naar verwachting eind 2010 worden afgerond. De schriftelijke toets kan dan vervolgens per 1 januari 2011 in werking treden.

Verantwoordelijkheid van de referent voor het inburgeringstraject van de partner

De referenten in Nederland hebben een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om de ondersteuning tijdens en facilitering van het inburgeringstraject van hun buitenlandse partner. Zo wordt er al van uitgegaan dat zij hun buitenlandse partner ondersteunen bij de voorbereiding voor het basisexamen inburgering in het buitenland. Ook tijdens het inburgeringstraject in Nederland wordt van referenten verwacht dat zij hun partner stimuleren in het succesvol inburgeren en participeren in de Nederlandse samenleving. Om deze reden zal in de Wet inburgering een zorgplicht voor referenten worden opgenomen. Daarbij zal tevens worden geregeld dat wanneer referenten aantoonbaar onvoldoende invulling geven aan deze zorgplicht zij daarvoor kunnen worden gesanctioneerd. Een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering op dit punt zal naar verwachting in het najaar van 2010 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Opleidingsinspanning voor buitenlandse partners

Onderzocht zal worden hoe een opleidingsinspanning kan worden gevraagd van buitenlandse partners zodat men in Nederland een betere aansluiting kan vinden op de arbeidsmarkt. Hiervoor zal aansluiting worden gezocht bij de ontwikkelingen rondom de leeftijdsonafhankelijke leerplicht, zoals geadviseerd door de commissie Bakker. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoekt momenteel de precieze invulling hiervan. Wij zullen begin 2010 over dit onderwerp spreken met de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Versterking emancipatie

Internationale strafrechtelijke samenwerking

Voorzover er sprake is van strafbare feiten met internationale aspecten is het van belang dat politie en justitie waar nodig gebruik kunnen maken van hun internationale contacten en van het juridisch instrumentarium op het terrein van de rechtshulp en uitlevering. Nederland beschikt over een netwerk van verdragen waarbij vele landen partij zijn. Voorzover er aanvulling daarvan wenselijk wordt geacht, wordt dat nagestreefd. Zo wordt momenteel gewerkt aan de totstandkoming van een rechtshulpverdrag met Marokko.

Verhoging huwelijksleeftijd van 15 naar 18 jaar

Het voornemen is te stoppen zowel met het voltrekken van huwelijken tussen aanstaande echtgenoten die overigens voldoen aan de vereisten voor het aangaan van een huwelijk van een staat waarvan zij de nationaliteit bezitten, maar die niet voldoen aan de leeftijdscriteria die naar intern Nederlands recht voor de huwelijksvoltrekking gelden, alsook met de erkenning van huwelijken van dezen, die naar het recht van het land van herkomst in dat land zijn gesloten. Daartoe wordt een wetsvoorstel voor-

bereid. Bezien wordt in hoeverre de bestaande verdragen daaraan in de weg staan. Daartoe wordt advies gevraagd aan de Staatscommissie internationaal privaatrecht. Het wetsvoorstel zal naar verwachting in september 2010 bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend. In het kader van het Comité van deskundigen inzake het familierecht van de Raad van Europa zal het onderwerp aan de orde worden gesteld met als invalshoek harmonisatie van het nationale recht van de lidstaten.

Verbod op neef-nicht huwelijken

Er zal een wetsvoorstel worden opgesteld, tot wijziging van het BW en de Wet conflictenrecht huwelijk, waarin huwelijken tussen personen die in de derde of vierde graad verwant zijn worden verboden. Deze wijziging leidt er tevens toe dat indien geen sprake is van een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk, er evenmin grond is voor toelating en verblijf.

Van dit verbod zal ontheffing kunnen worden gegeven als de beoogde huwelijkspartners tenminste aannemelijk kunnen maken dat er geen sprake is van dwang. Het verbod zal moeten gelden voor aanstaande echtgenoten die aan de vereisten tot het aangaan van een huwelijk naar Nederlands recht voldoen, alsook voor degenen die voldoen aan de vereisten tot het aangaan van een huwelijk van een andere staat waarvan hij de nationaliteit bezit en bij de erkenning van huwelijken die door vreemdelingen in het buitenland rechtsgeldig door een bevoegde autoriteit zijn gesloten. Het wetsvoorstel zal in maart 2010 voor advies worden voorgelegd aan de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en naar verwachting in september 2010 bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

Voorlichting aan (aspirant) huwelijksmigranten via de verschillende contactmomenten (o.a. bij de ambassades en IND)

Het is van belang dat (aspirant) huwelijksmigranten voorafgaande aan hun huwelijk en komst naar Nederland goed geïnformeerd zijn over de rechten en plichten van Nederlandse burgers in het algemeen en het Nederlandse beleid inzake rechten van gehuwden in het bijzonder. Hierbij zal ook voorgelicht worden over de hulpinstanties in Nederland bij (dreigende) schending van dergelijke rechten. Daartoe zal voorlichtingsmateriaal worden samengesteld en in diverse talen vertaald en via de ambassades en de IND ter beschikking worden gesteld. Naar verwachting kan het voorlichtingsmateriaal in juni 2010 beschikbaar zijn.

Onderzoeken hoe vanuit inburgering aangesloten kan worden op hulpverlening rondom huwelijksdwang/opsluiting/geweld

Naast voorlichting via de verschillende contactmomenten in het buitenland, is eenzelfde voorlichting via de verschillende contactmomenten in Nederland van belang. Ondanks investeringen via de inburgering op kennis van de Nederlandse samenleving is sprake van een te hoge verwachting wanneer overheden en hulpverleners ervan uit gaan dat nieuwkomers meteen de weg kunnen vinden in de lokale hulpverleningsstructuren. Daar waar een inspanningsverantwoordelijkheid ligt voor nieuwkomers om wel bekend te raken met instanties, dienen ook lokale overheden en instanties ervoor te zorgen dat nieuwkomers met hulp kunnen worden bereikt. Bovendien kan zich in individuele gevallen de situatie voordoen dat mensen door hun partner of familie worden belemmerd zich vrij te bewegen in hun situatie. Als sprake is van vrijheidsbelemmering of geweld is signalering en interventie aan de orde.

Ook personen die werkzaam zijn in de inburgeringsketen kunnen een rol vervullen in het signaleren en melden van vormen van geweld. Om te onderzoeken hoe vanuit de inburgering in Nederland betere aansluiting kan worden gevonden bij lokale instanties die verantwoordelijk zijn voor het oppakken en opvolgen van signalen van huiselijk en eengerelateerd geweld, zal in het voorjaar van 2010 een expertmeeting met een aantal gemeenten worden georganiseerd. Op basis van de uitkomsten van de expertmeeting zal een gericht onderzoek worden gestart naar de mate waarin vanuit de inburgering een dergelijke problematiek speelt en welke mogelijkheden en beperkingen gemeenten zien in de doorgeleiding van huwelijksmigranten naar de hulpverlening. De onderzoeksresultaten zullen in het najaar van 2010 tijdens een tweede expertmeeting met een groot aantal instellingen, professionals en zelforganisaties worden gepresenteerd.

Onderzoeken of en hoe een zelfstandige huisvestingseis mogelijk is

Het onderzoek naar een zelfstandige huisvestingseis in het kader van toelating voor gezinsmigranten, zal tweeledig zijn. Enerzijds zal worden onderzocht of het juridisch mogelijk is om de huisvestingseis zoals genoemd in artikel 7, eerste lid, van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn, in te vullen als een zelfstandige huisvestingseis. Anderzijds zal het onderzoek ingaan op de wijze waarop een dergelijke eis het beste ingevoerd en gehandhaafd kan worden in relatie tot de beoogde doelstelling (het voorkomen van sociale druk van de schoonfamilie en daarmee situaties van huiselijk en/of eengerelateerd geweld en opsluiting). Naar verwachting kan dit onderzoek in het najaar van 2010 worden afgerond.

Onderzoeken of en hoe inzage in huwelijks- en antecedentenverleden kan

Het WODC onderzoekt in 2010 de mogelijkheden voor gezinsmigranten om inzage te krijgen in het huwelijks- en antecedentenverleden van de partner. Het WODC wordt verzocht dit onderzoek op te nemen in de onderzoeksplanning voor de eerste helft van 2010. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal bepaald worden of en zo ja hoe deze maatregel ingevoerd kan worden.

Strafrechtelijk optreden tegen huwelijksdwang

In de brief aan uw Kamer over Huwelijksdwang en achterlating van 16 november 2009 zijn de juridische mogelijkheden tegen daders van huwelijksdwang en achterlating opgenomen.¹ De Minister van Justitie heeft in deze brief een tweetal strafrechtelijke maatregelen aangekondigd. In de eerste plaats zal bevorderd worden dat in de Aanwijzing aanpak eengerelateerd geweld, die op dit moment door het openbaar ministerie wordt opgesteld, ook aandacht wordt besteed aan de opsporing en vervolging van huwelijksdwang. In de tweede plaats is de Minister van Justitie voornemens om ten behoeve van een effectieve aanpak van huwelijksdwang de mogelijkheden tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht bij huwelijksdwang te verruimen. Met deze maatregelen wordt mede tegemoet gekomen aan de Motie Dibi (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009, nr. 32 123 XVIII, nr. 47). Bovengenoemde maatregelen zullen verder tijdens het algemeen overleg over huwelijksdwang en achterlating van 4 februari 2010 aan de orde komen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 32 175, d.d. 16 november 2009.

Niet erkennen van polygame huwelijken

Het voornemen is om polygame huwelijken die zijn gesloten door vreemdelingen die in Nederland zijn toegelaten en hier hun hoofdverblijf hebben niet meer te erkennen, omdat dit zich niet verdraagt met onze rechtsorde. De erkenning van polygame huwelijken zal worden beperkt tot de gevallen waarin deze huwelijken geheel buiten de Nederlandse rechts sfeer tot stand zijn gekomen. Met name geldt dit voor huwelijken die zijn voltrokken voordat de desbetreffende vreemdeling in Nederland werd toegelaten. Het belang van erkenning in die gevallen is gelegen in de bescherming van de rechten van de echtgenoten. Het voornemen zal worden voorgelegd aan de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht, waarbij de vraag aan de orde is, of het gewenst is de Wet conflictenrecht huwelijk hiervoor aan te passen. Een eventueel wetsvoorstel zal naar verwachting in september 2010 bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

In het verlengde van de hierboven vermelde heroverweging van het beleid terzake de erkenning van polygame huwelijken, is het kabinet voornemens om strafrechtsmacht te vestigen over polygamie buiten Nederland gepleegd door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. De voorgenomen uitbreiding van rechtsmacht zal worden betrokken bij de uitkomsten van een thans lopend onderzoek naar de rechtsmachtregeling in het Wetboek van Strafrecht, waarvan de uitkomsten naar verwachting begin 2010 bekend zullen zijn.

Onderwijsdoelen

De bewindslieden van het Ministerie van OCW hebben hierover recent een brief gezonden aan uw Kamer. Hiervoor verwijzen we naar de brief van 11 november 2009, Kamerstukken II, 30 420, nr. 144, met daarin een nadere toelichting bij de voorgestelde aanpak. Op basis van een veldraadpleging, hebben de bewindslieden van OCW aangegeven de kerndoelen niet te zullen aanpassen, omdat generieke onderwijsdoelen op het gebied van gendereducatie niet het geëigende instrument daartoe zijn. De bewindslieden zullen samen met de koepelorganisaties, de PO-raad en VO-raad, er voor zorgen dat besturen van scholen zich committeren aan de urgentie van deze problematiek. Enerzijds door bewustwording en cultuurverandering bij de schoolleiding, anderzijds door deskundigheidsbevordering van docenten.

Internationale inzet

Een aantal wensen van het kabinet zijn momenteel niet passend binnen de kaders van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn. Het gaat dan om het stellen van een hogere leeftijdseis, een opleidingseis voor referenten en het kunnen uitsluiten van referentschap nadat bij herhaling ernstige strafbare feiten zijn gepleegd. Het kabinet zal zich inzetten om hierover afspraken te maken met de Europese Commissie in het kader van het Groenboek dat de Europese Commissie naar verwachting in het najaar van 2010 zal presenteren. Voorafgaande en na de publicatie van dit Groenboek zal op de verschillende geëigende niveau's, zowel ambtelijk als politiek, worden gesproken om de Nederlandse inzet in te brengen.

Maatregel	Planning
Bestrijding Fraude en Misbruik	
Preventieve handhaving door gerichte communicatie en voorlichting;	Begin 2010
Plaatsing van (liaison)functionarissen van de IND in een aantal landen van herkomst;	Maatregel is nog in onderzoek. Uitkomst voorzien voor medio 2010
Reeds bij eerste aanvraag voor gezinsvorming of hereniging in het buitenland nadere vragen omtrent relatie stellen;	Consolidering van deze maatregel vanaf begin 2010. Optimalisering voorzien vanaf medio 2010.
Huwelijkspartners op basis van indicaties van misbruik of fraude in Nederland laten verschijnen bij het loket;	Consolidering van deze maatregel vanaf begin 2010. Optimalisering voorzien vanaf medio 2010.
Adrescontrole op basis van risico- of behandelprofielen;	Consolidering van deze maatregel vanaf begin 2010. Behandelprofiel en verdere optimalisering voorzien vanaf medio 2010.
Versterkte controle op inkomenseisen binnen het eerste jaar na vergunningverlening.	Voorzien vanaf medio 2010.
Inburgering en Integratie	
Verhoging TGN naar niveau A1	1 juli 2010
Invoering schriftelijke examen in buitenland	1 januari 2011
Uitbreiding voorbereidingsmogelijkheden	1 januari 2011
Vergroten verantwoordelijkheid referent	Wetsvoorstel in najaar 2010 naar TK
Opleidingsinspanning voor buitenlandse partners	Begin 2010 overleg met SZW
Versterking Emancipatie	
Versterking internationale politiesamenwerking	Er wordt momenteel gewerkt aan de totstandkoming van een rechtshulpverdrag met Marokko.
Inzetten verdragsonderhandelingen leeftijdsgrens erkenning huwelijken	Wetsvoorstel in sept. 2010 naar TK
Verbod op neef-nicht huwelijken	Wetsvoorstel in sept. 2010 naar TK
Voorlichting aan (aspirant) huwelijksmigranten via de verschillende contactmomenten (o.a. bij de ambassades en IND)	Materiaal juni 2010 gereed
Onderzoeken hoe vanuit inburgering aangesloten kan worden op hulpverlening rondom huwelijksdwang/opsluiting/geweld	Najaar 2010
Onderzoeken of en hoe een zelfstandige huisvestingseis mogelijk is	Najaar 2010
Onderzoeken of en hoe inzage in huwelijks- en antecedentenverleden kan worden verleend	Het WODC wordt verzocht dit onderzoek op te nemen in de onderzoeksplanning voor de eerste helft van 2010
Strafrechtelijk optreden tegen huwelijksdwang	AO 4 februari 2010
Niet erkennen van polygame huwelijken	Wetsvoorstel in sept. 2010 naar de TK
Internationale inzet	
Onderhandelingen i.h.k.v. de gezinsherenigingsrichtlijn: stellen van een hogere leeftijdseis, een opleidingseis voor referenten en het kunnen uitsluiten van referentschap nadat bij herhaling ernstige strafbare feiten zijn gepleegd	Najaar 2010 na verschijning Groenboek EC

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