



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
De heer drs. G.B.M. Leers
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

Datum 22 februari 2012
Betreft Conceptkabinetsreactie Groenboek Gezinshereniging
Kenmerk 149624.03u

Geachte heer Leers,

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad heeft in haar vergaderingen van 14 en 21 februari 2012 gesproken over de conceptkabinetsreactie op het Groenboek Gezinshereniging.¹ De leden van de fracties van de **VVD**, de **PvdA**, de **SP**, **GroenLinks** en **D66** hebben naar aanleiding van de kabinetsreactie de navolgende vragen aan de regering.

Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van de vragen in het groenboek van de Europese Commissie en de reactie van het kabinet daarop. De leden van de VVD-fractie spreken in het bijzonder hun waardering uit voor de wijze waarop de regering tracht in haar beantwoording tot uitdrukking te brengen de redelijkheid van haar wens om de voorwaarden voor gezinshereniging, op Europees niveau, aangescherpt te krijgen met het oog op een succesvolle integratie van gezinsmigranten, dan wel deze voorwaarden met het oog hierop nader in te kunnen vullen. Zij hebben aan de regering in dit verband wel nog vragen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering van oordeel is dat de aanscherping van bestaande, dan wel de introductie van nieuwe voorwaarden past in het internationale immigratierecht, dat beperkingen niet verbiedt zolang maar gezinshereniging niet de facto onmogelijk wordt gemaakt?

Deze leden vragen ook in hoeverre het standpunt van de regering (voldoende) ruimte laat om in individuele gevallen de meest rechtvaardige oplossing te kiezen?

¹ Zie Edossier E110072 op www.europapoort.nl.



Datum 22 februari 2012

Kenmerk 149624.03u

blad 2

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA, SP, D66 en GroenLinks

De leden van de fractie van de **PvdA**, de **SP**, **GroenLinks** en **D66** hebben met zorg kennisgenomen van de conceptkabinetsreactie op het Groenboek Gezinshereniging van de Europese Commissie. Zij hebben nog opmerkingen en vragen.

Algemeen

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en GroenLinks onderschrijven het grote belang van een adequate inburgering van migranten, versterking van de maatschappelijke samenhang en betrokkenheid van alle burgers in Nederland en het tonen van burgerschap. Ook onderschrijft zij de inzet om fraude en misbruik onder het voorwendsel van gezinshereniging tegen te gaan. Zij acht een waakzaam en actief integratiebeleid een onlosmakelijk onderdeel van gezinsmigratie en is van oordeel dat de voorwaarden voor gezinshereniging de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving dienen te bevorderen. Deze leden juichen het toe dat de regering blijkens de inleidende zinnen van de conceptkabinetsreactie de gelegenheid te baat neemt om 'een integrale visie op het gezinsmigratiebeleid in de Europese Unie uiteen te zetten', maar heeft deze helaas in het document niet kunnen aantreffen. Naar het oordeel van deze leden is de conceptkabinetsreactie grotendeels een poging om de contouren van een zo restrictief mogelijk Europees en Nederlands migratiebeleid te schetsen door het opwerpen van hindernissen voor gezinshereniging van niet-EU onderdanen met niet uit de EU afkomstige migranten met een geldige verblijfsvergunning in Nederland. De regering lijkt voorbij te gaan aan de ook positieve effecten die de realisering van gezinshereniging op basis van het recht op gezinsleven, zoals beschermd in artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), op de stabiliteit van migranten en hun gezin, hun inburgering in de Nederlandse samenleving en het bieden van bescherming tegen misbruik en wantoestanden kan hebben. De richtlijn gezinshereniging is vastgesteld in 2003. Het doel van de Richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde-landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. De uiterste datum waarop de Richtlijn geïmplementeerd moest zijn was 3 oktober 2005. Dat betekent dat de Richtlijn dus pas 6,5 jaar in werking is. Deze leden merken bovendien op dat tal van beweringen van de regering niet of onvoldoende zijn onderbouwd met cijfermateriaal en vragen de regering te beschrijven welke gronden en argumenten de ervaringen met de implementatie van de Richtlijn 2003/86 aanleiding hebben gegeven tot heropening van het debat. De cijfers betreffende de gezinsmigratie vertonen immers een dalende tendens. Deze leden vragen de regering daarom de bij het Groenboek gevoegde cijfers betreffende Nederland te vergelijken met de cijfers in hoofdstuk 5, getiteld Gezinmigratie van het recent verschenen WODC-rapport 299, De Nederlandse migratiekaart.² De leden vragen de regering welke conclusie zij daaraan verbindt. In dit verband wijzen deze leden de regering ook op het in februari 2012 verschenen *Jaarrapport Integratie 2011* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-3). Heeft de regering kennisgenomen van de sterke daling - van ruim 50% in 2001 naar 20% in 2010 - van het aantal migratiehuwelijken van Turkse en Marokkaanse Nederlanders met een partner uit het herkomstland? Wat is haar oordeel over de gematigd positieve conclusies van het rapport over de resultaten van inburge-

² WODC rapport 299, De Nederlandse Migratiekaart, Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen, R.P.W. Jennissen (red.), 2012.



Datum 22 februari 2012

Kenmerk 149624.03u

blad 3

ring van de migranten? Is de regering voornemens deze informatie van het SCP nog in de definitieve kabinetsreactie te verwerken onder verwijzing naar dit rapport? In welk opzicht zijn de in het rapport aangeduide ongunstige ontwikkelingen voor migranten, waaronder hoge werkloosheid, problematische arbeidsmarktpositie jongere migranten en toenemende inkomensverschillen met autochtone Nederlanders, van invloed op het door de Nederlandse regering te voeren beleid op het onderhavige terrein van gezinshereniging? Ten slotte willen deze leden graag weten welke andere regeringen van EU-lidstaten zich thans ook inzetten voor een wijziging van de richtlijn inzake gezinshereniging? Is de regering bereid haar strategie te heroverwegen indien zij blijkt vrijwel alleen te staan?

Bijkomende vragen over de feitelijke onderbouwing

Deze leden beschouwen de gezinsherenigingsrichtlijn als een evenwichtig instrument, dat enerzijds het recht op gezinshereniging waarborgt en anderzijds lidstaten de mogelijkheid biedt om voorwaarden te stellen om te voorkomen dat de uitoefening van het recht zou leiden tot een te zware belasting voor de lidstaten. Hoewel de richtlijn niet volledig tegemoet komt aan het streven van de lidstaten om langdurig verblijvende derdelanders zoveel mogelijk gelijke rechten te verstrekken als Unieburgers, zien zij geen directe noodzaak voor een ingrijpende wijziging van de richtlijn, zeker niet als daarmee deze rechten nog verder zouden afwijken van die van Unieburgers.

Deze leden missen een feitelijke onderbouwing van de noodzaak die de regering onderstreept om de gezinsherenigingsrichtlijn aan te passen. De regering verwijst naar vele rapporten, maar uit een nadere bestudering van deze rapporten blijkt niet waarom deze de politieke wensen van de regering zouden onderbouwen. Kan de regering preciezer ingaan op de noodzaak, waaronder ook een cijfermatige onderbouwing van de problemen met gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken? En maakt de regering voldoende onderscheid tussen een gearrangeerd en gedwongen huwelijk? Uit een onderzoek van 2008, dat de door de regering aangehaalde studie van de ACVZ uit 2005 heeft vervolgd en uitgebreid, blijkt dat de ontwikkeling naar een vrije partnerkeuze zich verder heeft voortgezet, met name binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschappen. Ook de invloed van familie op de partnerkeuze is verder teruggedrongen. Met uitzondering van een kleine kern leggen de ouders zich neer bij de keuze van hun kinderen. De onderzoekers wijzen op het belang van het bereiken van deze kern, via zelforganisaties, door voorlichting en discussies.³ Uit de Duitse studie waar de regering naar verwijst, blijkt dat slechts 16 procent van de mogelijke slachtoffers van een gedwongen huwelijk met het oog op het huwelijk naar Duitsland gekomen zijn.⁴ Dat roept de vraag op of toelatingsregels het meest aangewezen instrument is om het fenomeen gedwongen huwelijk tegen te gaan. Kan de regering nader onderbouwen op welke wijze de door het kabinet beoogde wijzigingen van de richtlijn gedwongen huwelijken zou kunnen bestrijden? Het moeilijker maken van gezinshereniging betekent immers niet dat een gedwongen huwelijk niet meer plaatsvindt, het zou evengoed kunnen leiden tot verplaatsing naar het buitenland of tot illegaal verblijf. In beide gevallen verliest de overheid het zicht op de situatie van het slachtoffer. Acht de regering het proportioneel om het recht op gezinshereniging voor alle derdelanders en Nederlanders in te perken omwille van de bestrijding van één specifiek probleem dat naar alle waarschijnlijkheid bij een kleine groep voorkomt?

³ "De keuze van een huwelijkspartner", O. Storms en E. Bartels, 2008.

⁴ Zie "Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und analyse von Beratungsfällen, Kurzfassung", 2011, p. 41.



Datum 22 februari 2012

Kenmerk 149624.03u

blad 4

Welke meer gerichte maatregelen neemt de regering om enerzijds de problematiek in kaart te brengen en anderzijds potentiële slachtoffers te beschermen tegen een gedwongen huwelijk?

Effecten van strengere toelatingseisen

Het onderzoek "Internationale gezinsvorming begrensd?" bevestigt de jarenlange praktijkervaring dat strengere toelatingsregels doorgaans niet leiden tot afstel, maar uitstel van de gezinsmigratie.⁵ Deze leden menen echter dat een snelle gezinshereniging het meest effectief is voor de integratie van zowel de referent als de immigrerende gezinsleden en dat uitstel juist de integratie schaadt.⁶ Wachttijden (formele wachtermijnen of feitelijke als gevolg van het moeilijk voldoen aan de voorwaarden) of vertraagde procedures leiden tot een situatie waarbij de referent zich meer op zijn gezinsleden in het buitenland richt dan op de Nederlandse situatie. Ook de integratie van gezinsleden, met name kinderen, is gebaat bij een snelle overkomst. Hoe jonger zij in Nederland wortelen, hoe groter hun kansen zijn op een optimale maatschappelijke positie. De plannen van de regering zullen in de meeste gevallen juist wel leiden tot uitstel van de gezinshereniging. Kan de regering toelichten op welke wijze zij heeft onderzocht wat het effect is van wachttijden op de integratie in Nederland? Heeft de regering de effecten onderzocht van haar wijzigingsvoorstellen op het welzijn van kinderen? Is zij bereid om te pleiten voor een kinderrechten-effectrapportage van de gezinsherenigingsrichtlijn als basis voor richtsnoeren voor een kindvriendelijke interpretatie van de bepalingen?

Reikwijdte van de richtlijn

Deze leden constateren dat veruit het grootste deel van de verzoekers om gezinsvormers bestaat uit Nederlanders: in 2004 noemde de regering een percentage van 93%, in 2009 kwam uit het onderzoek "Internationale gezinsvorming begrensd?" een percentage van 85% naar voren.⁷ De richtlijn is echter niet van toepassing op Nederlanders. Kan de regering in dit licht staven dat de problemen die zij waarneemt ten aanzien van gezinshereniging en gezinsvorming niettemin verband houden met de personen die wel onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, en daarmee met de beperkingen van de richtlijn?

De regering stelt voor om Unieburgers die geen gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer, onder de reikwijdte van de gezinsherenigingsrichtlijn te brengen. De leden achten dit een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat deze groep dan in elk geval met betrekking tot gezinshereniging onder de reikwijdte van het Unierecht wordt gebracht. Zij brengen echter in herinnering dat de Commissie verschillende malen heeft voorgesteld om Unieburgers op dit terrein gelijk te behandelen, door de gezinsherenigingsregels van richtlijn 2004/38 op deze groep van toepassing te laten zijn. De Commissie wilde daarmee een einde maken aan de omgekeerde discriminatie, die ertoe leidt dat de positie van migrerende Unieburgers in een aantal lidstaten, zoals Nederland, veel sterker is dan die van Unieburgers die in hun eigen land blijven wonen. Zou deze oplossing niet te prefereren zijn boven het gelijkstellen van deze groep Unieburgers met derdelanders? Als de gezinsherenigingsrichtlijn naar de wensen van de regering zou worden gemodelleerd, zou de afstand tussen de twee groepen Unieburgers alleen nog maar

⁵ WODC rapport "Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland", 2009-4.

⁶ Zie onder meer "Factsheet Huwelijksmigranten: beeldvorming en feiten anno 2009", E-Quality, december 2009.

⁷ Zie Staatsblad 2004, nr. 496, p. 18 en WODC rapport "Internationale gezinsvorming begrensd?" 2009-4, p. 177.



Datum 22 februari 2012

Kenmerk 149624.03u

blad 5

kunnen groeien. Acht de regering dit wenselijk? Kan de regering een overzicht geven van het recht op gezinshereniging dat de lidstaten aan hun eigen burgers hebben toegekend, en met welke groep ze eventueel zijn gelijkgesteld?

Overeenstemming met internationale regelgeving

Deze leden vernemen graag van de regering in hoeverre zij het subjectieve recht op gezinshereniging van derdelanders erkent, aangezien de door haar gewenste uitbreiding van de toelatingsvoorwaarden fors afbreuk kan doen aan dit recht. De voorwaarde dat de band met de lidstaat groter moet zijn dan met het land van herkomst van het gezinslid, miskent in elk geval het recht op gezinshereniging. Dit geldt eveneens voor het tegenwerpen van eerder illegaal verblijf. De leden wijzen erop dat de mogelijkheden van het restrictiever maken van de voorwaarden begrensd worden door andere internationale en Europese verplichtingen, met name artikel 8 EVRM en de op grond van dit artikel ontwikkelde jurisprudentie, artikel 10 VN-Verdrag inzake Rechten van het Kind (IVRK) en de artikelen 7, 9 en 24 Handvest voor de Grondrechten (Handvest). In hoeverre zijn de wijzigingsvoorstellen van de regering volgens haar in overeenstemming met deze instrumenten? Erkent zij deze begrenzungen of is zij ook van mening dat ook deze verplichtingen zouden moeten worden afgezwakt? Wat de verhoging van de inkomenseis betreft vragen deze leden in het bijzonder aandacht voor de uitspraak van 4 maart 2010 van het Hof van Justitie van de EU in de zaak Chakroun (C-578/08).

Bijzondere positie van vrouwen en vluchtelingen

Gelet op de argumentatie van de regering lijkt zij van mening dat er van de door haar voorgestelde wijzigingen een beschermende werking ten aanzien van vrouwen zou uitgaan. Klopt dit? Zo ja, op welke wijze is de regering tot deze conclusie gekomen? Deze leden menen dat de voorgestelde aanscherpingen de positie van vrouwen ook zouden kunnen bedreigen. Zo kwam uit het onderzoek "Internationale gezinsvorming begrensd?" naar voren dat vrouwelijke referenten meer moeite hebben om aan de inkomenseis te voldoen. In een kwart van de onderzochte situaties bleek bovendien dat referenten (deeltijd)studies opgaven om aan de inkomenseis te voldoen, wat uiteindelijk hun arbeidsmarktpositie negatief beïnvloed. Is de regering bereid de effecten van de door haar voorgestelde wijzigingen op de positie van vrouwen expliciet te laten onderzoeken? Waarom kiest de regering er niet voor om de positie van vrouwelijke migranten te versterken door een intensivering van inburgeringsonderwijs na binnenkomst, gericht op arbeidsparticipatie, meer voorlichting over rechten en mogelijkheden en een sterkere verblijfspositie? In hoeverre acht zij haar voornemen om de vereiste verblijfsduur van de afhankelijke verblijfsvergunning te verlengen verenigbaar met haar ambitie om de positie van vrouwen minder kwetsbaar te maken?

De huidige gezinsherenigingsrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om de gunstiger voorwaarden voor vluchtelingen te beperken tot de situaties waarin de gezinsband al bestond vóór binnenkomst in de lidstaat van de referent. De regering stelt nu voor om de gunstiger voorwaarden verder te beperken tot situaties waarin de gezinsband al in het land van herkomst bestond. Dit voorstel miskent het gegeven dat vluchtelingen soms jarenlang in ballingschap (vaak in een vluchtelingenkamp) hebben verbleven en aldaar een gezin hebben gesticht. Wat is het argument van de regering om in deze situaties de gunstiger voorwaarden niet toe te passen? Het uitgangspunt van de richtlijn is immers dat deze gezinsleden zich in een kwetsbare positie be-



Datum 22 februari 2012

Kenmerk 149624.03u

blad 6

vinden en dat het achterblijven totdat de vluchteling aan de inkomenseis voldoet niet van hen gevegd kan worden. Erkent de regering met dit wijzigingsvoorstel niet dat het huidige Nederlandse beleid, dat deze eis ook nu al stelt, in strijd is met de richtlijn? Zo ja, is de regering bereid de regels aan de richtlijn aan te passen? Op welke bepalingen van de richtlijn baseert de regering de eis van feitelijke gezinsband, en op welke wijze houdt de regering daarbij rekening met artikel 5 lid 5 van de richtlijn en artikel 24 Handvest dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen? De regering voert gesprekken met kinderen van vluchtelingen om de feitelijke gezinsband vast te stellen. Op welke wijze respecteert zij daarbij artikel 12 IVRK, dat normen geeft voor het horen van kinderen?

Vragen bij de conceptantwoorden op vragen uit de vragenlijst

Blijkens de conceptkabinetsreactie op vraag 2 wil de regering een minimumleeftijdseis van 24 jaar voorstellen voor een migratiehuwelijk. Deze leden vragen de regering te onderbouwen op welke niet louter speculatieve gronden een dergelijke leeftijdseis is gebaseerd? Ook vragen zij de regering precedenten te noemen voor het legitiem invoeren van een minimumleeftijd voor de echtgenoot, die afwijkt van de gebruikelijke leeftijdseis van 18 of 21 jaar? Op welke wijze denkt de regering een dergelijke ongebruikelijk hoge leeftijdseis onder de uitzonderingen van het internationaal erkende recht op gezinsleven te kunnen rechtvaardigen?

Indien de regering erkent dat het niet mogelijk is een compleet beeld te geven van aard en omvang van de problematiek van gedwongen en schijnhuwelijken in Nederland, hoe kan de regering dan toch voorstellen beleid te ontwikkelen om dit veronderstelde probleem met uitgebreide nieuwe maatregelen aan te pakken? Dit temeer nu deze het gevaar in zich bergen tegen de verkeerde groep gericht te zijn, dit wil zeggen de grote meerderheid van de gezinsmigranten die in verband met oprechte wensen de gezinsrelaties te herstellen of op te bouwen naar Nederland willen komen?

Bij het conceptantwoord op vraag 5 over de vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging, wil de regering zich het recht voorbehouden een aantal (maar nog weinig concrete) integratievoorwaarden te stellen, die kennelijk thans nog niet bestaan. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering overweegt dergelijke integratievoorwaarden te stellen, niet om de integratie te bevorderen maar om de migratie tegen te gaan. Kan de regering uiteenzetten aan welke nieuwe integratievoorwaarden zij denkt? Welke daarvan zouden naar het oordeel van de regering mogelijkerwijze een belemmering kunnen vormen voor het recht op gezinshereniging? Zo dat het geval is, op welke wijze kunnen deze onder het geldende internationale mensenrecht en internationale migratierecht gerechtvaardigd worden? Hoe verhoudt zich het ingezette beleid van vermindering van overheidsbetrokkenheid bij de inburgering van migranten met de conceptantwoorden van de regering over integratiemaatregelen?

Bij het conceptantwoord op vraag 9 vragen deze leden zich af of het realistisch is te verwachten dat een vluchteling na toekenning van de vluchtelingenstatus reeds na drie maanden geacht wordt te kunnen voldoen aan de voor gezinshereniging gestelde voorwaarden inzake woonruimte, ziektekostenverzekering en inkomsten. Is de regering bereid, gezien de speciale positie van vluchtelingen, een langere termijn toe te staan?



Datum 22 februari 2012

Kenmerk 149624.03u

blad 7

Blijkens het conceptantwoord op vraag 10 wil de regering ter bestrijding van fraude en misbruik voorstellen de voorwaarde van 'gegronde vermoedens' in artikel 16, lid 4, te vervangen door kennelijk minder restrictieve bewoordingen. Welke zijn deze? Op welke wijze borgen de voorstellen van Nederland algemene rechtsstatelijke normen? Zo ook wil de regering zich inzetten voor het vervangen van het woord 'uitsluitend' in artikel 16, lid 2 door 'met het oogmerk'. Hier geldt dezelfde vraag over verenigbaarheid met rechtsstatelijke normen.

Voorts vragen deze leden zich af waarom de regering geen voorstander is van het op Europees niveau in enigermate reguleren van de hoogte van de leges voor gezinshereniging. Kan de regering cijfermateriaal aanleveren om de legeskosten van Nederland (per 1 juli verhoogd naar EUR 1250,- p.p.) te vergelijken met die in andere EU-landen?

De leden van de commissie zien uw reactie op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet en vragen tevens om daarbij aan te geven of de vragen en opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de definitieve kabinetsreactie. De commissie ontvangt uw reactie bij voorkeur voor het mondelinge overleg van 6 maart a.s.

Hoogachtend,

Prof. dr. P.L. Meurs

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad