



Groenboek Gezinshereniging – position paper Reactie van Femnet en Kleurrijk Platform, GroenLinks

Inleiding

Namens de landelijke werkgroepen Femnet en Kleurrijk Platform van GroenLinks bieden wij u hierbij onze reactie aan op het Groenboek Gezinshereniging. De beide partij-organisaties werken regelmatig samen om GroenLinks te voeden met informatie over allerlei aspecten van migratie, integratie en asiel, met extra aandacht voor gendergerelateerde kwesties. Deze reactie is mede tot stand gekomen dank zij een expert-meeting, en een consultatie via een intern online discussieplatform.

Ons standpunt over gezinshereniging in het algemeen en dit Groenboek in het bijzonder is gebaseerd op ons respect voor universele en Europese grondrechten. Wij menen dat zij gelden voor iedereen die zich in de Europese Unie bevindt, en dus ook voor Nederlandse staatsburgers en in Nederland wonende buitenlanders. Tot onze verbazing is dit standpunt in Nederland steeds meer aan erosie onderhevig.

Het Groenboek gaat over de mogelijke veranderingen in de Richtlijn. Het centrale uitgangspunt van de Richtlijn dat gezinshereniging de integratie versterkt, onderschrijven wij. Migranten staan sterker wanneer zij hun gezinsleven kunnen uitoefenen.

De ontzegging van het recht op gezinshereniging is een fout signaal aan zowel migranten als de omliggende maatschappij. Wij zijn van mening dat werkelijke integratie niet mogelijk is in een maatschappij waarin migranten en partners van migranten grondrechten worden ontzegd. Migranten kunnen niet integreren in een omgeving die hen wantrouwt en veracht, en in een maatschappij die dit wantrouwen en deze verachting heeft vastgelegd in een juridisch kader.

Volgens ons is de huidige Richtlijn niet perfect. Wij zijn echter ook geen voorstander van wijziging op korte termijn. Wij zijn het daarom oneens met het standpunt dat de Nederlandse regering heeft ingebracht over het Groenboek. Nederland heeft een specifieke agenda met het Groenboek en de Richtlijn Gezinshereniging, die gebaseerd is op wat door de Nederlandse regering als het Nederlandse eigenbelang wordt gezien. Een goed begrip van de situatie in Nederland lijkt ons daarom essentieel. In onderstaand position paper willen wij graag uw aandacht vestigen op de huidige situatie in Nederland, en een reëler beeld tonen dan het beeld dat de Nederlandse regering schetst. (originele tekst wel erg aanmatigend)

Deze tekst bestaat uit zes paragrafen. In § 1 presenteren wij de gezinshereniging in het politieke debat, § 2 geeft feiten en cijfers over migratie. In § 3 bespreken wij de integratie. § 4 gaat over de relatie van Nederland met de Europese juridische lichamen en in § 5 behandelen wij de consequenties van het Nederlandse beleid voor vrouwen en kinderen. In § 6 gaan we in op enkele van de door u in het Groenboek gestelde vragen.

§ 1 Gezinshereniging in de Nederlandse politieke arena

In het publieke debat in Nederland zijn asiel en gezinshereniging objecten van partijpolitieke propaganda. Partijen profileren zich met een standpunt over gezinshereniging. Dat is meestal een propagandistisch verhaal over de noodzaak vrouwen te beschermen tegen huwelijksdwang. Ook wijst men op de problemen met integratie. De cijfers en verhalen missen vaak een feitelijke onderbouwing, maar aangezien het onderwerp tot voor kort niet op de politieke agenda stond, was hier van de kant van de media geen belangstelling voor.

Sinds ruim 10 jaar is in Nederland een trend waar te nemen, waarbij naast integratie ook expliciet *het beperken* van gezinsmigratie van partners met name uit niet-westerse landen een doelstelling is van het gezinsmigratiebeleid (gezinsvorming en – hereniging in Nederland). Dit blijkt onder andere uit de Blauwdruk voor het moderne migratiebeleid (beperken van gezins- en asielmigratie) en uit de steeds zwaardere eisen voor het verkrijgen van een Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV), het visum dat verplicht is voor gezinsmigranten uit niet-westerse landen om Nederland binnen te kunnen reizen. Ook een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) uit 2009 “Internationale gezinsvorming begrensd?”¹ naar de effecten van verhoging het leeftijdvereiste van 18 naar 21 jaar en inkomenseis voor gezinsvorming naar 120 procent van het minimumloon had naast onderzoek naar het effect op de integratie als tweede onderzoeksvraag of de maatregelen de (gezins)immigratie beperkten.²

In 2010 is het debat over gezinshereniging verhevigd. In dat jaar viel de regering-Balkenende en trad een nieuw kabinet aan. Deze huidige Nederlandse regering bestaat uit twee partijen, CDA en VVD, die samen een minderheidskabinet vormen dat wordt gedoogd door de PVV.

De trendbreuk bestaat eruit dat gezinshereniging nu ook object is van het politieke spel tussen de regeringspartijen enerzijds en de gedoogpartner anderzijds. Er is een paragraaf in het gedoogakkoord opgenomen (het contract tussen CDA, VVD en PVV) waarin staat dat de totale migratie uit niet-westerse landen met de helft moet worden teruggebracht, gezinshereniging moet worden tegengegaan, evenals de migratie uit landen met een bevolking die in meerderheid uit moslims bestaat. In het regeerakkoord was te lezen: *“Het kabinet zal hiertoe de mogelijkheden voor een restrictief en selectief migratiebeleid binnen de bestaande juridische kaders, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zoveel mogelijk benutten, zowel door voorstellen tot wet- en regelgeving als door intensivering van controle, handhaving en uitvoering van bestaande voorschriften, met inbegrip van nieuwe informatiesystemen, uitwisseling van gegevens en technieken voor identiteitsvaststelling.”* Dit zorgt ervoor dat de gezinshereniging hoog op de politieke agenda is komen te staan, aangezien de oppositiepartijen in het parlement het onderwerp aangrijpen om een wig te drijven tussen de regering en haar gedoogpartner.

De politieke discussie over de gezinshereniging wordt dus gevoerd uit 1) propaganda overwegingen, 2) om de eenheid tussen kabinet en gedoogpartner te bestendigen en 3) om oppositie te voeren.

Het Groenboek

Wat betekent dit voor het Groenboek? De huidige situatie m.b.t. het Groenboek is de volgende: Nederland probeert de Richtlijn zo veel mogelijk aan te scherpen. Het Nederlandse verzoek om een consultatieronde is een middel om dit te doen. Het Groenboek dient om de Richtlijn te kunnen wijzigen, zodat men bij het Hof in Straatsburg en het Hof in Luxemburg niet langer in het ongelijk wordt gesteld. En politiek is het Groenboek bedoeld om de gedoogpartner tevreden te stellen.

¹ Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland, Cahier 2009-4, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

² Het aantal ingewilligde aanvragen daalde inderdaad met 32% bij mannelijke referenten en met 48% bij vrouwelijke. Dit was met name te wijten aan de hogere inkomenseis.

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

Daarom reist minister Leers – naar eigen zeggen al sinds zijn aantreden in oktober 2010 – door de Europese Unie om zijn collega's om steun te vragen bij het wijzigen van de Richtlijn. Een jaar geleden, op 16 maart 2011, schreef hij de Tweede Kamer zeer optimistisch te zijn over de mogelijkheden de Richtlijn te wijzigen.³ Een klein jaar later is de minister aan een slotoffensief begonnen. Met een tweede tournee langs Europese hoofdsteden probeert hij in januari media-aandacht te genereren voor het kabinetsstandpunt.⁴ Gedoogpartner Geert Wilders zet de coalitie intussen onder druk.⁵ Eind januari verschijnen echter berichten dat de minister wellicht niet succesvol zal blijken.⁶

Op 9 februari 2012 houdt de parlementaire commissie voor immigratie en asiel een hoorzitting over het Groenboek Gezinshereniging. Hier spreken deskundigen over het beleid en over de Richtlijn. Diverse deskundigen wijzen de Tweede Kamerleden erop dat de wijzigingen die Nederland wil, strijdig zijn met Europees recht. Ook wordt aangegeven dat Nederland alleen staat. Andere EU-landen hebben veel minder behoefte om de Richtlijn te wijzigen. Een mogelijke opt-out van Nederland, analoog aan Denemarken, wordt door de deskundigen naar het rijk der fabelen verwezen.

Tijdens het overleg van de Kamercommissie voor immigratie en asiel en de minister van 15 februari 2012 stelt het commissielid van de PVV, de heer Fritsma, dat Nederland zich tot het uiterste moet inzetten om de door Nederland gewenste wijzigingen in de Richtlijn door te voeren. Indien dit niet mogelijk is, moet Nederland een opt-out bedingen op het beleidsterrein migratie. De minister wordt uitgedaagd door de oppositiepartijen om eerlijk te zijn over de geringe kansen hierop. Minister Leers is echter vastbesloten om nogmaals met zijn collega's te gaan praten. Deze vastberadenheid dient met name een intern politiek doel.

Economische motieven

Er speelt ook nog iets anders.

In 2003 en in 2005 publiceerde het Centraal Plan Bureau in Den Haag twee rapporten over de kosten van migratie.⁷ In deze rapporten wordt berekend hoeveel een in Nederland geboren Nederlander de samenleving 'kost'. Dit is een berekening die uitgaat van een zeer beperkte definitie van de economische bijdrage van een ingezetene: kosten (onderwijs, gezondheidszorg) en baten (jaren van arbeidsdeelname). Het aldus verkregen getal wordt afgezet tegen dezelfde berekening over migranten. Uit de berekening blijkt dat een migrant minder opbrengt dan iemand die in Nederland geboren is. Dit heeft met name te maken met het betalen voor en deelnemen aan de sociale voorzieningen. Een migrant die wel meebetaalt aan de sociale voorzieningen, maar er geen gebruik van maakt, is het ideaal. Migrant verdienen echter gemiddeld minder dan Nederlanders, dus betalen minder mee. En zij doen een relatief groter beroep op de verzorgingsstaat. Deze overwegingen zijn een achterliggende oorzaak van het Nederlandse migratiebeleid, inclusief de discussie over gezinshereniging. Economische overwegingen komen in het spraakgebruik van minister Leers dan ook steeds vaker voor. Zijn mantra is: "kansarme migranten weren". Voor het grote publiek gebruiken de partijen geen economische overwegingen. De politieke partijen benoemen migratie en gezinshereniging als

³ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/nieuws/2011/03/16/leers-waardering-en-steun-voor-nederlandse-aanpak-europees-immigratiebeleid.html>

⁴ <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Binnenland/article/detail/3127427/2012/01/18/Leers-vraagt-Italiaanse-steun-voor-strengere-gezinshereniging.dhtml>.

⁵ <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/328032/Wilders-We-houden-het-CDA-aan-immigratieafspraken.html>.

⁶ http://www.rtl.nl/%28actueel/rtlnieuws/binnenland/%29/components/actueel/rtlnieuws/2012/01_januari/25/binnenland/kabinet_houdt_vast_aan_beperking_gezinsmigratie.xml.

⁷ Rob Euwals, Harry ter Rele, Hans Roodenburg, Immigration and the Dutch Economy, 2003

<http://www.cpb.nl/node/10221> en, Jaco Dagevos, Rob Euwals, Mérove Gijsberts, Hans Roodenburg 'Immigration, Integration and the Labour Market?', CPB Discussion Paper 752005 <http://www.cpb.nl/publicatie/immigration-integration-and-labour-market-turkish-immigrants-germany-and-netherlands>. Dit rapport verscheen een jaar later in het Nederlands als Turken in Nederland en Duitsland, SCP/CPB-publicatie, 2006.

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

een cultureel integratieprobleem, dat met name te maken heeft met de islamitische achtergrond van een deel van de migranten.

Femnet en Kleurrijk Platform menen dat de Nederlandse pogingen om de Richtlijn aan te passen, voornamelijk een intern politiek doel moeten dienen. De discussie in de Nederlandse politieke arena over bepaalde aspecten van het migratiebeleid, zoals het tegengaan van gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken, en het bevorderen van integratie, is bedoeld om het zicht op waar het debat werkelijk over gaat, weg te nemen. De werkelijke discussie, die slechts omfloerst wordt gevoerd, gaat over de vraag of migranten wel genoeg gaan verdienen om hen toegang tot de Nederlandse sociale voorzieningen te verlenen.

§ 2 Feiten en cijfers

In het huidige politieke discours wordt opvallend vaak het beeld geschetst alsof Nederland gebukt gaat onder een “massa-immigratie” van “kansarme migranten” (lees uit niet-westerse landen) en dat vooral gezinsmigratie daaraan debet is. Een stelling die kant noch wal raakt. Wat feiten en cijfers op een rij:

- Uit cijfers van het Centraal Bureau Statistiek blijkt dat op in 2011 de totale migratie naar Nederland 160 duizend personen betrof. Het merendeel van deze personen komt uit andere Europese landen of zijn Nederlanders die zijn teruggekomen (driekwart). Overigens vertrokken er uit Nederland ook 134 duizend emigranten. Per saldo nam de Nederlandse bevolking toe met 26 duizend mensen⁸.
- Gezinsmigratie is slechts een zeer beperkt deel van de totale migratie naar Nederland, gezinsmigratie uit de zogenoemde niet-westerse landen nog minder. Niet-westerse gezinsmigranten hebben voor hun aanvraag een inreisvisum nodig (MVV), ongeacht of hun partner de Nederlandse nationaliteit heeft, uit een ander EU land komt of een derdelander is.⁹ Het aantal aanvragen in 2011 voor een MVV op grond van gezinsmigratie was 28.890, ruim 4 duizend minder dan in het jaar daarvoor¹⁰. De totale gezinsmigratie naar Nederland is dus slechts 18% van het totale immigratiecijfer.
- Kijken we naar de gezinsmigratie van degene die onder de Richtlijn Gezinshereniging vallen, dus minus de EU-onderdanen en de partners van Nederlanders, dan wordt dat percentage zelfs nog lager. Volgens de cijfers die de Nederlandse overheid geeft in hun reactie op het Groenboek Gezinshereniging¹¹, was in 2011 het aantal eerste verblijfstitels om familiereenen aan onderdanen van derde landen – dus van westerse en niet-westerse landen – die zich bij niet-EU onderdanen in Nederland voegden, 10.876. Dit is een vijfde van het totaal aantal eerste verblijfstitels om familiereenen afgegeven aan onderdanen van derdelanden (54.493). En nog opvallender: het is slechts een kleine 8% van de totale immigratie naar Nederland. Hoeveel hiervan uit westerse en niet-westerse landen komen, is moeilijk te achterhalen.
- Tot slot is nog een extra nuancering op de stelling “massa-immigratie van kansarme migranten” op zijn plaats: onder het aantal van 10.876 vallen 6.810 kinderen onder de 18 jaar. Hoeveel van hen vallen onder de categorie “westers” of “niet-westers” is ons niet bekend. Hoe oud deze kinderen zijn evenmin. Uit

⁸ Persbericht 16 februari 2012 Centraal Bureau Statistiek “Toename immigratie door EU-burgers”, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/725AF1B5-6A68-4FED-97FA-98429649377A/0/pb12n011.pdf>

⁹ Zie voor meer informatie over de MVV § 4.

¹⁰ IND, cijfers 2011, MVV. <http://www.ind.nl/organisatie/cijfers-en-rapportages/archief/cijfers2011.aspx?cp=110&cs=46664>

¹¹ Bijlage Gezinshereniging in cijfers inclusief aantallen voor Nederland. Bijlage bij Concept-kabinetsreactie Groenboek Gezinshereniging Europese Commissie, 27-1-2012. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2012/01/27/concept-kabinetsreactie-groenboek-gezinshereniging-europese-commissie.html>

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

recentelijk onderzoek van het ANP en weblog Sargasso¹² blijkt echter een vijfde van de kinderen in Nederland zelf te zijn geboren.

Gezien deze geringe omvang van de doelgroep van de Richtlijn Gezinshereniging, is de vraag in hoeverre de hoeveelheid – overspannen – aandacht en extra maatregelen in het beleid voor deze doelgroep proportioneel, efficiënt en gerechtvaardigd is.

§ 2.1 Nederlands beleid rust op incidenten en vooronderstellingen

Veel van de argumentatie voor het restrictieve Nederlandse gezinsmigratiebeleid en de voorgestelde verscherpingen, mist adequate onderbouwing. In de brieven van de regering naar de Tweede Kamer en in het debat worden verscherpte maatregelen vaak ingeleid door casuïstiek over vrouwelijke huwelijksmigranten die het huis niet uit mogen of jongeren die het slachtoffer zijn of dreigen te worden van huwelijksdwang. Een gedegen wetenschappelijke onderbouwing – kwalitatief en/of kwantitatief – ontbreekt. Een ommissie die in de kabinetsreactie op het Groenboek ook erkend wordt. De conclusie die getrokken wordt dat de (een) oplossing van de problematiek ligt bij beperkende maatregelen van gezinsmigratie, lijkt dan ook nergens op te rusten.

Gedwongen huwelijken

Het is bekend dat gedwongen huwelijken plaatsvinden in Nederland. De omvang en aard zijn echter grotendeels nog onbekend. Dat geeft het kabinet in hun reactie op het Groenboek ook aan. Eenduidige registratie ontbreekt en een nationaal onderzoek heeft niet plaatsgevonden.

Het kabinet ziet een oplossing voor huwelijksdwang bij het verhogen van de leeftijdsgrens voor gezinsmigratie naar 24 jaar. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben deze oplossing met redenen echter nadrukkelijk verworpen. Recentelijk heeft de Britse Supreme Court zelfs gesteld dat de in het Verenigd Koninkrijk gestelde leeftijdseis van 21 jaar een overtreding is van artikel 8 EVRM. Kwalitatief onderzoek heeft uitgewezen dat het verhogen van de leeftijdseis geen invloed zal hebben op het aantal dwanghuwelijken¹³, maar wel de hereniging belemmeren van partners van vrijwillig gesloten huwelijken. Dezelfde conclusie wordt door wetenschappers getrokken in Duitsland.

Nederland heeft recentelijk al diverse strafrechtelijke en civiele maatregelen getroffen om huwelijksdwang. Maatregelen die naar onze mening daarvan het meest productief zullen zijn, zijn bewustwording van en voorlichting en hulp aan zowel jongeren als hun ouders. Het is voorbarig om eveneens al maatregelen te treffen in de beperking van gezinsmigratie. De effectiviteit daarvan is ernstig te betwijfelen en het beperkt vooral vele anderen in hun recht op gezinsleven.

Schijnhuwelijken

Hetzelfde argument kan gemaakt worden voor het beleid tegen schijnhuwelijken. Het kabinet wil dit beleid verder te verscherpen, maar ook hier is de omvang en de aard onbekend. De evaluatie van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken stamt uit 2004. Er bestaat geen systematische registratie en er is geen betrouwbaar beeld over het aantal. De Wet Voorkoming Schijnhuwelijken is voornamelijk bedoeld als ontmoedigingsbeleid, de effectiviteit ter voorkoming van schijnhuwelijken is onduidelijk. De scherpe maatregelen hinderen echter wel vele andere gezinsmigranten die naar Nederland willen komen.

¹² “Kabinet houdt immigratiecijfers bewust hoog”, ANP en Sargasso.nl, 17 februari 2012.

<http://sargasso.nl/archief/2012/02/17/kabinet-houdt-immigratiecijfers-bewust-hoog/#more-141452>

¹³ Zie advies Commissie Meijers,

<http://www.commissiemeijers.nl/assets/commissiemeijers/CM1202%20Notitie%20Commissie%20Meijers%20Groenboek%20Gezinshereniging%20tbv%20het%20TK%20Rondetafelgesprek%20op%209%20februari%202012.pdf>.

§ 3 Gezinsmigratie als middel tot integratie: het inburgeringsbeleid in Nederland

De Richtlijn staat inburgeringmaatregelen voor toelating toe, echter geen inburgeringseisen met het doel om toelating *tegen te gaan*. Uit de manier waarop Nederland de inburgeringsmaatregelen hanteert blijkt beperking van gezinmigratie, met name van als “kansarm” beschouwde gezinmigranten uit niet-westerse landen, doel van het Nederlandse beleid te zijn. De eisen voor inburgering worden steeds zwaarder, de kosten voor gezinmigranten steeds hoger en de consequenties voor niet voldoen aan de verplichting steeds ernstiger.

§ 3.1. Inburgering na aankomst in Nederland

De inburgering na aankomst in Nederland kent al een langere geschiedenis, dan de inburgering voorafgaand aan de komst naar Nederland. In 1998 werd de *Wet Inburgering Nieuwkomers* (Win) ingevoerd. Migranten boven de 18 jaar die zich voor een niet tijdelijk doel in Nederland vestigden, waren verplicht een inburgeringsprogramma van 600 uur te volgen (inspanningsverplichting). Het inburgeringsprogramma werd afgesloten met een examen, dat echter niet met succes afgelegd hoefde te worden (geen resultaatverplichting). Het niet nakomen van de inburgeringsverplichting kon bestraft worden met bestuurlijke boetes. De grootste groep nieuwkomers betrof gezinmigranten en vluchtelingen. Voor al langer in Nederland verblijvende migranten kwam in 2002 de *Regeling Oudkomers*, waarbij oudkomers vrijwillig door de gemeente aangeboden inburgeringscursussen konden volgen. In vorm en duur van de cursus waren de gemeenten vrij.

In april 2006 werden de WIN en Regeling oudkomers vervangen door de *Wet Inburgering* (Wi). Inburgering werd verplicht voor zowel nieuwkomers als voor oudkomers tussen de 18 en 65 jaar. Migranten die inburgeringsplichtig zijn, met name Europeanen, konden vrijwillig gebruik maken van de inburgeringsvoorzieningen. Bovendien kwam er een resultaatverplichting: men moet slagen voor het inburgeringsexamen. De cursussen worden grotendeels gratis aangeboden door gemeenten. Ook de examenkosten worden vergoed (tot een maximum). Men kan ook kiezen het zelf te regelen en krijgt dan de onkosten (tot een bepaald maximum) vergoed. Het inburgeringsexamen bestaat uit vier onderdelen. Het niveau Nederlands dat geëist wordt is A2. Er kan gekozen worden vier verschillende profielen: Werk, Onderwijs, Gezondheidszorg en Opvoeding, Maatschappelijke participatie en Ondernemerschap. Het inburgeringsexamen moet binnen 3,5 jaar nadat men inburgeringsplichtig is gesteld, zijn gehaald. Slagen voor het inburgeringsexamen heeft verblijfsrechtelijke consequenties. Het is voorwaarde voor het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning en voor naturalisatie. Het niet voldoende meewerken aan de verplichte inburgering kan gesanctioneerd worden met bestuurlijke boetes en het korten op werkloosheids- en bijstandsuitkering.

Overigens kan ook op andere manieren voldaan worden aan de inburgeringsverplichting, namelijk door het (binnen de gestelde tijd) behalen van een Nederlandse “startkwalificatie” of het Staatsexamen Nederlands als tweede taal (NT2).

§ 3.2 Inburgering in het buitenland

In maart 2006 trad de *Wet inburgering buitenland* (Wib) in werking. Nieuwkomers uit niet-westerse landen moeten vóór hun komst naar Nederland een basisexamen inburgering met succes afleggen als één van de voorwaarden om een MVV te kunnen aanvragen, het visum waarmee zij Nederland kunnen inreizen. Het examen bestond uit een mondelinge toets in de Nederlandse taal op niveau A1min (een lager niveau dan het laagste niveau van het gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen, CEFR). Per 1 april 2011

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

werden de eisen voor het basisexamen inburgering in het buitenland verhoogd van niveau A1min naar A1 en werd er een toets Geletterdheid en begrijpend lezen (GBL) toegevoegd.

Behalve een zelfstudiepakket (in 18 talen en in een aantal talen in een “gekuiste” en “ongekuiste” versie) zijn er geen faciliteiten ingericht voor de voorbereiding van het examen. De examens moeten worden afgelegd op een ambassade of consulaat in het land van “bestendig verblijf”. Als er in het land van “bestendig verblijf” geen ambassade of consulaat is, moet het in een naburig land worden afgelegd. Vaak moet er erg ver gereisd worden om het examen te kunnen afleggen, soms zelfs naar een andere land.

§ 2.3 Nieuwe maatregelen

Vanaf 2013 worden geen inburgeringscursussen meer door het Rijk vergoed. In november 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering naar het parlement gestuurd. Inburgering wordt voorwaarde voor verblijf in Nederland. Inburgeraars moeten binnen drie jaar voldoen aan hun plicht om het inburgeringsexamen te halen. Als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet aan deze voorwaarde voldoet, volgt intrekking van de reguliere verblijfsvergunning. Voor asielgerechtigden geldt deze voorwaarde niet. Inburgeringsplichtigen zijn zelf verantwoordelijk voor hun inburgering en de kosten daarvan. Er komt een sociaal leenstelsel als men de kosten niet zelf kan betalen. Gezinsherenigers kunnen maximaal € 5.000 lenen, asielgerechtigden maximaal € 10.000. Asielgerechtigden mogen (zo nodig) een deel van het geleende geld besteden aan alfabetiseringscursus, gezinsmigranten niet. De overheid ziet toe op voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen.

De doelgroep van de verplichte inburgering wordt beperkt tot nieuwkomers. Daarmee vervallen de doelgroepen oudkomers en vrijwillige inburgeraars. Het praktijkexamen en de verschillende profielen voor inburgering maken plaats voor één centraal examen. De gemeenten hebben geen rol meer in de inburgering van gezinsmigranten in hun gemeente.

§ 3.4. Selectieve en restrictieve resultaten van inburgeringsbeleid

De maatregelen en de genoemde resultaten hebben niet alleen betrekking op gezinsvorming en hereniging van derdelanders, maar ook van gezinsmigranten met een Nederlandse partner/referent in Nederland.

Inburgering in het buitenland

Omdat het halen van het basisexamen inburgering in het buitenland voorwaarde is voor het verkrijgen van het inreisvisum MVV, dat alleen voor (gezins)immigranten van niet-westerse afkomst verplicht is, vormt dit een extra drempel voor gezinsmigranten uit MVV-plichtige landen. De lijst met vrijgestelde landen kan als arbitrair gezien worden: Japan en Zuid-Korea geen MVV-verplichting, China en India wel. (In het kort: De VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, de staten van de EU en de gelijkgestelden, Japan, Indonesië en Korea zijn westers; alle overige landen in Spaans-sprekend Amerika en in Afrika, Azië en Oceanië zijn niet-westers.) Ook de wijze van uitvoering werpt extra drempels op voor bepaalde groepen gezinsmigranten. Voor lager opgeleiden en mensen wonend in gebieden waar geen digitale hulpmiddelen voor handen zijn, is het zelfstudiepakket niet te gebruiken of niet voldoende. Anders dan Duitsland organiseert Nederland geen cursusaanbod. Alleen daar waar voldoende vraag naar cursussen is, worden op particulier initiatief cursussen aangeboden, die inburgeraars zelf moeten bekostigen.

Hoewel het examen alleen maar in het land van “bestendig verblijf” kan worden afgelegd, zou een oplossing kunnen zijn om op een visum voor kort verblijf (toeristenvisum voor maximaal 3 maanden) naar Nederland te komen om zich daar voor te bereiden op het examen. Afgezien van de extra kosten die dit met zich meebrengt, wordt zo’n visum juist voor gezinsmigranten vaak geweigerd door de Immigratie en

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

Naturalisatiedienst (IND) met als argument “vestigingsgevaar” (de criteria waarop deze beslissing wordt genomen, zijn overigens erg ondoorzichtig).

Aan de inburgering in het buitenland zijn flinke kosten verbonden. Het zelfstudiepakket € 110, het examen € 350, cursuskosten, telefoon- en internetkosten voor oefenen en proefexamens, reiskosten naar een ambassade of consulaat om het examen af te leggen. Deze kosten komen bovenop de kosten voor het verkrijgen van het MVV (€ 1250), waarvoor opnieuw naar ambassade gereisd moet worden en de kosten voor vertaling en legalisatie van benodigde documenten, reis naar Nederland en verblijfsvergunning in Nederland (€ 300). Al met al kunnen de kosten voor gezinshereniging voor niet-westerse migranten oplopen tot vele duizenden euro's. Ook hiervan gaat een selectieve werking uit: minder draagkrachtige gezinsmigranten kunnen zich geen gezinsvorming of –hereniging permitteren.

Zo werkt het basisexamen in het buitenland op verschillende manieren selectief:

- door de voorwaarde voor een inreisvisum MVV, dat alleen voor gezinsmigranten uit niet-westerse landen verplicht is,
- door de praktische (on)mogelijkheden om zich voor te bereiden op het examen en het feit, dat het examen alleen maar op ambassades en consulaten in het land van “bestendig verblijf” kan worden afgelegd
- door de eisen voor het examen: het niveau en met name het vorig jaar toegevoegde onderdeel Geletterdheid en begrijpend lezen, selecteert op schoolbaarheid en ongeletterdheid.¹⁴
- door de aanzienlijke kosten die verbonden zijn aan het behalen van het basisexamen inburgering in het buitenland. Deze kosten komen nog bovenop de toch al hoge kosten die aan de rest van de gezinsherenigings procedure verbonden zijn. Voor minder financieel draagkrachtige gezinsmigranten is het onmogelijk om deze kosten te dragen.

Bovengenoemde punten treffen vrouwen in extra mate, daar zij vaak minder financiële middelen hebben, een lage opleiding hebben genoten en zich minder vrij kunnen bewegen dan mannen (zie paragraaf 4).

Dat de maatregelen, zoals het Basisexamen inburgering in het buitenland, een restrictieve werking hebben op de gezinsmigratie blijkt uit de cijfers. Zo bleek, dat het aantal MVV-procedures van de doelgroep na de invoering van het basisexamen in het buitenland was gedaald van 21.073 in 2005 naar 12.105 in 2007. In 2008 steeg het weer enigszins naar 15.025¹⁵. Uit gegevens over de samenstelling van de examenkandidaten bleek eind 2009, dat de meeste kandidaten vrouwen waren (69%¹⁶) tussen de 26 tot en met 35 jaar (48%) gevolgd door de categorie 18 tot en met 25 jaar (31%) en de meeste kandidaten de Turkse, Marokkaanse of Chinese nationaliteit hadden.

Behalve dat het aantal MVV-aanvragen voor gezinshereniging sterk gedaald bleek te zijn, bleek ook de samenstelling van de gezinsherenigers veranderd.¹⁷ Er bleken significant minder aanvragen van laagopgeleiden (van 34% naar 28%) en ouderen te zijn en een verschuiving naar nog meer vrouwelijke kandidaten (van 62% naar 67%). Het percentage hoogopgeleiden steeg van 20% naar 33%. Er blijkt sprake te zijn van zelfselectie: gezinsmigranten die weten dat ze weinig kans maken om te slagen voor het examen of het geld niet hebben, beginnen er niet eens meer aan. Pas als je bijna zeker weet, dat je zult slagen, neem je het risico van de hoge kosten die ermee gemoeid zijn. Dat verklaart ook het hoge slagingspercentages (89%).

¹⁴ voor vrouwen kan dit extra selectief werken, vanwege hogere percentage on- en laaggeletterdheid, zie § 5.

¹⁵ brief minister aan Tweede Kamer over Monitorrapportage Wet inburgering in het buitenland (nov 2009).

¹⁶ het hoge percentage vrouwen kan verklaard worden uit het feit, dat daar een mannelijke referent in Nederland tegenover staat, die de kosten voor gezinsmigratie grotendeels draagt (zie § 5) .

¹⁷ De wet inburgering in het buitenland. Een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten. Regioplan publicatienr. 1754, april 2009.

Volgens onderzoek van Regioplan (2009) was er wat het Nederlandse taalniveau bij de intake voor de inburgering in Nederland wel enig verschil te zien in taalniveau, maar vanwege het lage niveau van A1min dat bij het inburgeringsexamen in het buitenland gevraagd tot 2011, maakte dit nauwelijks verschil. In 2011 werden daarom de eisen verzwaaard.

Het effect van deze verzwaaing op de integratie en op het aantal aanvragen voor gezinshereniging is nog niet bekend.

Inburgering in Nederland

Inburgering in Nederland is tot heden gratis. De inburgeringsverplichting in Nederland was met name voor vrouwen in het begin van de Wet inburgering extra moeilijk. Vrouwen konden niet starten of moesten de inburgeringstrajecten onderbreken vanwege zwangerschap en daarna was het moeilijk om weer te kunnen starten. Vrouwen hebben vaker dan mannen zorgtaken, maar cursussen werden op tijden gegeven dat vrouwen thuis nodig waren. Kinderopvang was niet of slecht geregeld.

Als de voorstellen voor de aanpassing van de Wet inburgering nieuwkomers doorgaan, dan zal dit naar verwachting grote gevolgen hebben voor de verblijfsstatus en daarmee ook op de integratie van nieuwkomers. De onzekerheid over de verblijfsstatus zal het integratieproces negatief kunnen beïnvloeden. Bovendien zal er ook kans zijn op selectie aan de poort. De kosten voor het voorbereiden op een examen worden, mede afhankelijk van uitgangsniveau en schoolbaarheid van de kandidaat, gesteld op € 4000 tot € 7000 euro. Het volgen van inburgeringscursussen teneinde binnen drie jaar het inburgeringsexamen te kunnen halen en tegelijk zorgen voor een voldoende hoog inkomen om de kosten hiervan te dragen zal een grote extra belasting zijn voor gezinsmigranten. Het vooruitzicht van nóg hogere kosten en grotere financiële verplichtingen na aankomst in Nederland, zullen een extra drempel vormen voor financieel minder draagkrachtige gezinsherenigers.

§ 4 De juridische strijd van Nederland tegen de gezinshereniging

In de vorige paragrafen is al aangegeven dat Nederland probeert de migratie van personen uit “niet-westerse” landen zo veel mogelijk te beperken. Deze lijn werd ingezet in de tweede helft van de jaren negentig, met de invoering van de zogenoemde MVV, een inreisvisum dat slechts voor bepaalde groepen migranten verplicht is. Zowel de aanvrager in het buitenland als de partner in Nederland moeten aan allerlei eisen voldoen. Het is met name deze MVV die in de afgelopen twaalf jaar object is van eisenverzwaaing. De keuze of iemand wel of geen MVV nodig heeft is gerelateerd aan de nationaliteit van de aanvrager. Wat betreft de gezinshereniging gelden de MVV-verplichtingen zowel voor diegenen die onder de Richtlijn vallen, als voor de partners van Nederlandse staatsburgers.

Sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2001 is de verzwaaing van de eisen begonnen. Nederland heeft sindsdien met grote creativiteit voortdurend getracht verdere verzwaaingen in te voeren, en de uiterste buitengrenzen van de Richtlijn op te zoeken en alles wat niet expliciet in de Richtlijn staat, te gebruiken om de eisen voor de MVV te verzwaaen. Zo rept de Richtlijn niet over welke bedragen redelijk zijn als leges. Deze maas in de Richtlijn gebruikt Nederland al tien jaar om de leges en bijkomende kosten telkens te verhogen.

§ 4.1 Nederland en het Europees rechtssysteem

Hoe is de relatie tussen Nederland en het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg? Niet zo goed, en met name niet op het terrein van de huwelijksmigratie. Voor gezinsherenigers is Straatsburg de enige

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

instantie die hen bescherming kan bieden tegen het Nederlandse beleid. Dat zit Nederland dwars, en dat is de achterliggende reden waarom de Richtlijn moet worden aangepast.¹⁸

In totaal werd Nederland sinds de eeuwwisseling 85 keer gedaagd in Straatsburg.¹⁹ Elf keer ging het om zaken van buitenlanders van wie het recht op gezinsleven werd aangetast. Deze zaken verloor Nederland 8 keer. Nederland heeft vier maal de eigen wetgeving aan moeten aanpassen, na uitspraken van het Hof. Een beroemde zaak bij het Hof is Berrehab tegen Nederland²⁰. Die draaide om de interpretatie van Artikel 8 ERVM. Hetzelfde gold voor Ciliz tegen Nederland in 2000²¹, Sen tegen Nederland²², L. Tegen Nederland²³, Sezen tegen Nederland²⁴ en Tuquabo-Tekle tegen Nederland uit 2005²⁵. Het Hof stelde Nederland in al deze zaken het ongelijk wat betreft het recht op familieleven. Hetzelfde gold in de zaak Rodrigues da Silva tegen Nederland²⁶. Met name Tuquabo-Tekle en Rodrigues da Silva zijn in Nederland beroemde zaken geworden. De uitspraken noopten Nederland de wet te wijzigen om kinderen van buitenlandse ingezetenen, “derdelanders”, de gelegenheid te geven in Nederland op te groeien bij hun (beide) ouders. Ook het Chakroun-arrest uit 2009²⁷ had verstrekking gevolgen. Het Hof besliste dat de Nederlandse inkomenseis van 120 procent van het wettelijk minimumloon geen reden kon zijn om gezinshereniging te weigeren. Een land mag een normbedrag vaststellen, maar gezinshereniging niet weigeren op deze grond. De situatie zou van geval tot geval moeten worden bekeken. Tevens besliste het Hof dat Nederland geen verschil mag maken tussen gezinshereniging en gezinsvorming.

Ondanks deze uitspraken, die aan duidelijkheid weinig te wensen overlaten, wenst Nederland de Richtlijn open te breken en een minimum inkomenseis en minimumleeftijd te introduceren. In de tussentijd is de Nederlandse minister voor migratie en integratie bezig met nieuwe verzwareningen die gaan gelden voor de partners van derdelanders en de partners van Nederlanders. Zoals de regel dat gezinshereniging in het vervolg niet mogelijk is voor ongehuwde partners; en de regel dat een wachttijd van een jaar na de aanvraag moet worden doorlopen, alvorens men in Nederland welkom is. Men weet dat het Hof deze verzwareningen ooit zal verbieden, maar “men ziet wel waar het schip strandt”.²⁸

Op dit moment loopt een zaak bij het Europese Hof voor Justitie over de leges die Nederland vraagt voor gezinshereniging.²⁹ Deze is in de vorm van een inbreukprocedure aangespannen door de Commissie zelf. Het Hof in Luxemburg oordeelde eind december 2011 over dit zelfde onderwerp, in de zaak G.R. tegen Nederland³⁰ dat Nederland het ERVM schond door excessieve hoge leges te eisen van een bijstandgerechtigde gezinshereniger. Nederland heeft in reactie op deze uitspraak nog niets gedaan; in antwoord op schriftelijke vragen van twee Kamerleden over wat hij van plan was, liet minister Gerd Leers van Immigratie, Integratie en Asiel in februari 2012 weten dat hij nog niet in staat was om te antwoorden.

¹⁸ http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Europese-Unie/293997/VVD-wil-kleinere-rol-Europes-Mensenrechtenhof.htm?utm_source=Nieuwsbrief_dag&utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbrief.

¹⁹ EUR-Lex archief.

²⁰ (case 3/1987/177)

²¹ (29192/95)

²² (31465/96)

²³ (45582/99)

²⁴ (50252/99)

²⁵ (60665/500)

²⁶ (50435/99)

²⁷ (C-578/08)

²⁸ <http://www.forum.nl/Portals/International/English-pdf/Kees%20Groenendijk%20Den%20Haag%2017%20feb%202010.pdf>.

²⁹ (C-508/10)

³⁰ (22251/07)

De zaak Safi

Interessant is wellicht ook de zaak van de Afghaanse familie Safi, die nu juist het Europese Hoven in Luxemburg en Straatsburg niét haalde. De zaak ging over een Afghaanse vluchteling, die een verblijfsstatus kreeg in Nederland. Hierop konden zijn kinderen in het kader van de Richtlijn naar Nederland reizen. Zijn echtgenote werd echter niet toegelaten, aangezien zij eerst het examen Inburgering Buitenland moest halen. Zij verbleef in Pakistan, want in Afghanistan heeft de Nederlandse ambassade geen consulaire afdeling. De analfabete vrouw bleek ook na herhaalde pogingen niet in staat het examen te halen. De ombudsman van de televisie bemoeide zich met deze kwestie en zorgde ervoor dat de familie Safi landelijk bekend werd. Intussen spande de advocaat van meneer Safi bij de rechtbank in Zwolle in augustus 2010 een procedure aan. De rechtbank in Zwolle besliste dat mevrouw Safi de gelegenheid moest krijgen naar Nederland te komen om zich hier voor te bereiden op het examen. De rechtbank legde op 31 maart 2011 tevens de volgende vragen voor aan het Hof van Justitie in Luxemburg voor een prejudiciële beslissing³¹.

De rechtbank wilde via het Europees Hof van Justitie antwoord op de volgende vragen:

- Laat de gezinsherenigingsrichtlijn toe dat een aanvraag wordt afgewezen uitsluitend op grond van het niet behalen van het inburgeringsexamen?
- Is daarbij relevant dat het gaat om de moeder van 8 kinderen waarvan 7 minderjarig?
- Is daarbij van belang of in het land onderwijs van de Nederlandse taal beschikbaar en toegankelijk is?
- Is daarbij de persoonlijke situatie van belang zoals bijvoorbeeld vooropleiding en medische problematiek?
- Is daarbij van belang dat wordt nagelaten te toetsen aan artikel 5 lid 5 en 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU (toelichting GD: dit zijn belangen van kinderen en individuele belangenafweging)?
- Is daarbij van belang dat burgers van andere landen uitsluitend op grond van hun nationaliteit worden vrijgesteld van het inburgeringsexamen?³²

Indien het Hof van Justitie tot een uitspraak was gekomen op grond van de Richtlijn, was het Nederlandse beleid van inburgeren in het buitenland wellicht naar de prullenbak verwezen. Minister Leers besloot daarom in mei 2011 zijn discretionaire bevoegdheid toe te passen en mevrouw Safi een MVV te verlenen. De prejudiciële beslissing was volgens het Hof vervolgens niet langer relevant. Het Hof onthield zich van een oordeel. De Juridische Dienst van de Europese Commissie had in een advies over deze zaak al aan het Hof laten weten dat de Nederlandse Wet Inburgering Buitenland in strijd is met de Richtlijn. Het wachten is nu op de volgende zaak over het inburgeren in het buitenland als verplichting om in aanmerking te komen voor een MVV.

§ 5 Positie vrouwelijke sponsoren en huwelijksmigranten

Wij adviseren de specifieke positie van vrouwen in het proces van gezinshereniging in ogenschouw te nemen, omdat veel maatregelen (indirect) discriminatoir blijken te werken tegenover vrouwen. Driekwart van de gezinmigranten in Nederland is vrouw, een kwart man. Het gaat dus om een aanzienlijk deel van de huwelijksmigranten die door niet- gendersensitief beleid achtergesteld worden.

Strengere toelatingseisen treffen vrouwelijke migranten onevenredig hard

³¹ (Awb 10/9716)

³² (bron:

[http://ombudsman.vara.nl/Nieuwsdetail.8531.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=47960&cHash=ce64a9000060211865ddb43c2f5eaa](http://ombudsman.vara.nl/Nieuwsdetail.8531.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=47960&cHash=ce64a9000060211865ddb43c2f5eaa)).

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

Ten eerste hebben vrouwen in het land van herkomst dikwijls een lagere opleiding genoten dan mannen. Ten tweede hebben zij gemiddeld een lager inkomen dan mannen waardoor ze minder makkelijk naar taalcurssussen en examens kunnen reizen. Hierdoor hebben vrouwen in vergelijking tot mannen een lagere slagingskans van de inburgeringstoets die in land van herkomst die te worden afgelegd.

Daarnaast zijnde uitzonderingen die Nederland nu maakt voor o.a. analfabeten -waaronder meer vrouwen dan mannen) niet afdoende. Mensen worden uitgesloten van ontheffing en dus van gezinshereniging als ze niet *volledig* analfabeet zijn en ook niet op medische gronden ontheven kunnen worden. Vaak is er sprake van een combinatie van problemen: niet voldoende geschoold om goed te kunnen leren (doch niet helemaal analfabeet) en het hebben van lichamelijke of psychische klachten (al dan niet getraumatiseerd als vluchtelingen), die het leren nog eens extra belemmeren. Deze vorm van multi problematiek op zich leidt niet tot ontheffing. Nederland stelt hoge eisen, maar treft geen tot onvoldoende voorzieningen om het WIB examen te kunnen behalen.

Minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel heeft onlangs voorgesteld om standaard een jaar wachttijd in te bouwen voordat een gezinsmigrant naar Nederland mag komen. Deze verdere verscherping van toelatingseisen kan leiden tot verdere achterstelling van de positie van vrouwelijke migranten en bovendien meer mensen(vrouwen)handel en schijnhuwelijken in de hand werken. Bovendien komt het voor dat vrouwen in de wachttijd om wel/ niet toegelaten te worden tot Nederland zwanger worden, met de kans dat het kind niet van begin af aan in Nederland opgroeit en de vrouw haar zwangerschap zonder partner moet doorbrengen. Deze wachttijd raden wij dan ook af.³³

Ongelijke kansen voor vrouwelijke sponsoren

In Nederland is het voor vrouwen moeilijker dan mannen om aan de eisen te voldoen om in aanmerking komen om gezinshereniging aan te vragen. Op de eerste plaats heeft dat met de door Nederland gewenste inkomenseis te maken. Vrouwen hebben in Nederland over het algemeen nog steeds een lager arbeidsinkomen dan mannen en werken veel in deeltijd en in tijdelijke banen.³⁴ Het CEDAW geeft dan ook aan dat niet alleen vrouwelijke migranten, maar alle vrouwen (zowel referent als migrant), onevenredig hard getroffen worden door de inkomenseis, omdat de economische positie en economische zelfstandigheid van vrouwen in Nederland überhaupt nog lang niet voor elkaar is. Met als gevolg dat 70-75% van vrouwen in Nederland zich geen buitenlandse partner kan permitteren.³⁵

Uit het eerder genoemde WODC-onderzoek (2009), waarbij dankzij een actie van GroenLinks en de NGO Stichting Buitenlandse Partner is bereikt dat ook naar de gendereffecten is gekeken, bleek dat na verhoging van de leeftijds- en inkomenseis het aantal MVV-aanvragen van vrouwelijke referenten veel meer gedaald was dan van mannelijke. Vrouwen bleken daarnaast hun studie eerder op te geven of (tijdelijk) veel meer uren te werken om aan de inkomenseis te voldoen.³⁶

Afhankelijkheidspositie vrouwen

Met verzwarende van de inburgeringseisen, zoals geen recht meer op zelfstandige verblijfsvergunning als het inburgeringsexamen niet is gehaald of langere wachttijd voor zelfstandige verblijfsvergunning, blijven de

³³ Zo heeft de verhoogde leeftijdsgrens ook al als gevolg dat er meer illegale vestiging van de buitenlandse partner in Nederland plaatsvindt: E-quality, Factsheet Huwelijksmigranten: beeldvorming en feiten anno 2009, december 2009 en WODC onderzoek "Internationale gezinsvorming begrensd?" (Den Haag, 2009).

³⁴ E-quality Factsheet Vrouw en Geld: <http://www.e-quality.nl/assets/e-quality/publicaties/2009/Factsheets/Factsheet%20vrouwen%20en%20geldDEF.pdf>.

³⁵ Schaduwrapportage VN-vrouwenverdrag, cedaw, 2009 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/07/14/schaduwrapportage-vn-vrouwenverdrag-cedaw-2009-commissie-gelijke-behandeling-english.html>.

³⁶ WODC, Internationale gezinsvorming begrensd?, Den Haag, 2009.

buitenlandse partners langer afhankelijk van hun referent, wat vooral voor de vrouwelijke buitenlandse partners nadelig kan zijn.³⁷ Richtlijn: (preamble 15) zegt dat "de integratie van de gezinsleden dient te worden bevorderd". Daarom dienen zij een status te verkrijgen die onafhankelijk is van die van de gezinshereniger, met name in het geval van echtscheiding en het beëindigen van een relatie. Onder het huidige beleid kan een relatiebreuk zware consequenties hebben voor de verblijfsstatus van de migrant en zelfs leiden tot uitzetting. Hierdoor ontstaan situaties waarin vrouwen zonder instemming van hun man niet kunnen werken of deelnemen aan een opleiding.

Daar komt bij dat een afhankelijke verblijfsstatus een nadelig effect heeft op de sociale inclusie en zelfrealisatie van vrouwen. De bezorgdheid van de regering voor de zelfstandige positie van vrouwen staat dan ook in contrast met het beoogde beleid.

Ook komt het regelmatig voor dat er zich problemen voordoen bij het verkrijgen van voortgezet verblijf (van meestal vrouwen). Sinds 2010 geldt de eis dat het inburgeringsexamen gehaald moet zijn om voortgezet (zelfstandig) verblijf te kunnen krijgen. Veel vrouwen wisten dit niet en hebben steeds hun afhankelijke vergunning verlengd, terwijl ze al lang aanspraak hadden kunnen maken op een zelfstandige vergunning (voortgezet verblijf). Op het moment dat ze ofwel gaan scheiden ofwel alsnog de zelfstandige vergunning willen aanvragen, worden ze geconfronteerd met het inburgeringsvereiste. Dit geeft veel onrust en angst. Hoe het zal verlopen met vrouwen die niet genooddaakt zijn om voortgezet verblijf aan te vragen, omdat ze nog bij hun huwelijkspartner wonen, is vooralsnog niet duidelijk.

Negatieve beeldvorming

Vrouwelijke huwelijksmigranten hebben, meer nog dan mannelijke migranten, te maken met negatieve beeldvorming.³⁸ Ze worden al gauw geassocieerd met huishoudelijk werk, de zorgsector en prostitutie. Denk ook aan de spookbeelden van huwelijkswang en schijnhuwelijken. Dit versterkt het beeld dat het enkel zou gaan om laagopgeleide, hulpbehoevende "import"bruiden en slachtoffers van mensenhandel.

Kofman (2011) en Scholten et al (2011) geven aan dat stereotype en homogene beeldvorming van migrantenvrouwen niet zelden als argument is gebruikt om toelatingstesten en leeftijdseisen te verscherpen.³⁹ Deze ondermijnende beeldvorming speelt niet alleen op politiek niveau maar heeft ook zijn weerslag op (en wordt gevoed door) hoe er in de maatschappij over migrantenvrouwen wordt gedacht. Niet alleen wordt er over de rug van migrantenvrouwen contraproductief beleid ontwikkeld (zeker niet in het belang van de vrouwen zelf), ook wordt er door dergelijke stereotype argumenten vanuit de politiek bijgedragen aan een versterking van de negatieve beeldvorming omtrent migrantenvrouwen. Onder het mom van het weren van stereotype kansarme migrantenvrouwen worden de werkelijke gezinmigrantes en hun onderlinge diversiteit over het hoofd gezien, zoals de in de vorige § beschreven Afghaanse mevrouw Safi.

Het proces van *professional downgrading* van vrouwelijke migranten (onderwaarderen van opleiding en werkervaring in land van herkomst) staat in nauw verband met deze negatieve beeldvorming. Hierdoor vinden vrouwelijke migranten minder snel hun weg op de arbeidsmarkt, wat de mogelijkheid om taalvaardigheid en kennis van de samenleving te ontwikkelen aanzienlijk verkleint.⁴⁰ Vrouwelijke migranten werken vaker in parttime functies en onder tijdelijke contracten dan autochtone vrouwen. Bovendien

³⁷ E-quality, Meer rendement mogelijk bij inburgering vrouwen, november 2010.: <http://www.e-quality.nl/e-quality/pagina.asp?pagkey=145251&metkey=268>.

³⁸ E-quality, Factsheet Huwelijksmigrantes: beeldvorming en feiten anno 2009, december 2009..

³⁹ Kofman, E. (2011) Gendered Perspectives on Integration Discourses and Measures, Council of European Studies Conference, Barcelona 20-22 June.

En: Scholten, P., C. Hollomey, E. Kofman, C. Lechner (2011) Integration from Abroad WP 4, Promoting Policies for Sustainable Integration, European Integration Fund.

⁴⁰ ENAR Fact Sheet 42, Gender and Migration, februari 2010.

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

hebben ze te maken met een hoger werkloosheidscijfer. Dit bevordert uiteraard niet de integratie van vrouwelijke migranten in de Nederlandse samenleving en hun slagingskansen voor inburgeringsexamens (waarvan hun verblijfsstatus afhankelijk is).

Wij adviseren dan ook actief de beeldvorming omtrent deze groep migranten aan te pakken en daarnaast onderzoek te doen naar de effecten van de richtlijn gezinshereniging en de toepassing daarvan op de integratie van vrouwelijke migranten.

Positie migrantenkinderen

Op grond van artikel 24 lid 2 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU) zou bij alle handelingen waarbij kinderen betrokken zijn het belang van het kind de hoogste prioriteit moeten hebben. Volgens Defence for Children schort het hier in Nederland in hoge mate aan.

Wij willen aandacht vragen voor de explosieve stijging van het weigeren van toelating van migrantenkinderen in Nederland: 81% tot 97% van de aanvragen van vreemdelingenkinderen om bij hun ouders in Nederland te mogen wonen wordt afgewezen.⁴¹

De strenge bewijslast die kinderen opgelegd krijgen om hun band met hun ouders te bewijzen werkt counter productief, daar procedures onbetrouwbaar en willekeurig zijn. Vluchtelingenwerk geeft aan dat er tijdens de verhoren vaak geen beëdigde tolken aanwezig zijn, er weinig aan voorbereiding wordt gedaan, verhoren vaak niet kindvriendelijk zijn, er geen mogelijkheid is tot verbetering van het interview of aanvullingen achteraf en er geen rekening wordt gehouden met trauma's van kinderen. De nareistermijn is officieel drie maanden, maar wordt regelmatig overschreden. Ook zijn ambassades niet altijd dichtbij te vinden.⁴²

Het Verdrag Rechten van het Kind in ogenschouw nemende, kan vastgesteld worden dat de lange procedures voordat gezinshereniging kan plaatsvinden niet in het belang van het kind zijn. Een lange wachttijd staat immers een van de centrale doelen van de Richtlijn, een goede integratie in de samenleving, in de weg. Advies is om de tijd die het duurt voordat een kind daadwerkelijk toegelaten wordt te verkorten. Ook is het vaststellen van de specifieke belangen van migrantenkinderen van groot belang, om zicht te krijgen op de effecten van de trage procedures en hoe hun inburgering en psychische welzijn te waarborgen zijn zodra ze in Nederland zijn.

Graag zouden we zien dat hier onderzoek naar wordt verricht: biedt de richtlijn gezinshereniging te weinig kader op dit gebied? Wij sluiten ons aan bij het advies vanuit Defence for Children om een kinderrechten-effectrapportage voor de richtlijn gezinshereniging op te stellen.

Positie vluchtelingen

Wij onderschrijven de positie van Vluchtelingenwerk Nederland in hun *position paper*.

Om als vluchteling je gezin in Nederland te willen hereniging moet er sprake zijn van een aantoonbaar 'feitelijke gezinsband'. Dit feitelijk behoren tot het gezin staat in art. 29 sinds 2001, toen Nederland deze eis ook nog voor reguliere gezinsherenigingen stelde. Nederland is door de Europese rechter op de vingers getikt dat dit principe in strijd is met art. 8 EVRM. Er bestaat altijd een gezinsband tussen ouder en kind en alleen onder uitzonderlijke omstandigheden kan sprake zijn van verbreking van deze gezinsband. In het reguliere recht is het principe dat een gezinsband verbroken is als gezinsleden een tijd niet hebben samengewoond daarom in 2006 los gelaten. In het asielgezinsherenigingsrecht leidde het een slapend bestaan tot 2009, toen er met de aanscherping van het beleid opnieuw invulling aan is gegeven. Sindsdien moeten vluchtelingen

⁴¹ Brief Defence for Children aan Tweede Kamer, d.d. 7-2-2012 <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1691.pdf>.

⁴² Website VluchtelingenWerk: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/standpunten/standpunt-over-gezinshereniging.php>.

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

aantonen dat er sprake is van een feitelijke gezinsband. Dat criterium is echter niet te vinden in de Gezinsherenigingsrichtlijn en zou dus ook niet aan vluchtelingen tegengeworpen moeten worden.

§ 6 Vragen en antwoorden:

Hoofdstuk 1. Toepassingsgebied

Vraag 1 Is het toepassen van deze voorwaarden (redelijk uitzicht op een permanent verblijfsrecht ten tijde van het verzoek (artikel 3) en een wachttijd voorafgaand aan de hereniging (artikel 8)) de beste manier om te bepalen wie gezinshereniger kan zijn?

Nee, deze voorwaarden zijn te restrictief en sluiten te veel mensen om bureaucratische redenen uit van gezinshereniging. Zij zijn ook niet in het belang van meereizende kinderen. Bovendien legt de wachttijd een nog grotere financiële druk op de personen die zich met elkaar willen herenigen, want in dat jaar moet men twee transcontinentale huishoudens voeren. Het kunnen voldoen aan de combinatie van de voorwaarden blijkt regelmatig op praktische problemen te stuiten. Bijvoorbeeld wanneer het arbeidscontract van een aanvrager net iets te laat officieel is ingegaan. Een intentieverklaring van de werkgever waaruit blijkt dat het tijdelijke contract zal worden verlengd naar een vast contract, geldt niet. Dit kan leiden tot een langere procedure, het in bezwaar en in beroep moeten gaan en het opnieuw moeten aanvragen van een MVV in het land van herkomst (met bijbehorende leges). Tevens kan het leiden dat er opnieuw een legalisatiestempel van de huwelijksakte nodig is (is 6 maanden geldig) en/of dat opnieuw een WIB examen moet worden afgelegd (diploma is maar 1 jaar geldig).

Het recht op gezinshereniging is er, de waarborging ervan stuit op problemen.

Vraag 2 Is het legitiem om een minimumleeftijd voor de echtgenoot te hanteren die afwijkt van de meerderjarigheidsleeftijd van een lidstaat? Zijn er andere manieren om gedwongen huwelijken in het kader van gezinshereniging te voorkomen en zo ja, welke?

Het is bekend dat gedwongen huwelijken plaatsvinden in Nederland. De omvang en aard zijn echter grotendeels nog onbekend. Dat geeft het kabinet in hun reactie op het Groenboek ook aan. Eenduidige registratie ontbreekt en een nationaal onderzoek heeft niet plaatsgevonden.

Het kabinet ziet een oplossing voor huwelijksdwang bij het verhogen van de leeftijdsgrens voor gezinsmigratie naar 24 jaar. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben deze oplossing met redenen echter nadrukkelijk verworpen. Recentelijk heeft de Britse Supreme Court zelfs gesteld dat de in het Verenigd Koninkrijk gestelde leeftijdseis van 21 jaar een overtreding is van artikel 8 EVRM. Kwalitatief onderzoek heeft uitgewezen dat het verhogen van de leeftijdseis geen invloed zal hebben op het aantal dwanghuwelijken⁴³, maar wel de hereniging belemmeren van partners van vrijwillig gesloten huwelijken. Dezelfde conclusie wordt door wetenschappers getrokken in Duitsland.

Nederland heeft recentelijk al diverse strafrechtelijke en civiele maatregelen getroffen om huwelijksdwang. Maatregelen die naar onze mening daarvan het meest effectief zullen zijn, zijn bewustwording van en voorlichting en hulp aan zowel jongeren als hun ouders. Het is voorbarig om eveneens al maatregelen te treffen in de beperking van gezinsmigratie. De effectiviteit daarvan is ernstig te betwijfelen en het beperkt vooral vele anderen in hun recht op gezinsleven.

⁴³ Zie advies Commissie Meijers, <http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/CM1202%20Notitie%20Commissie%20Meijers%20Groenboek%20Gezinshereniging%20tbv%20het%20TK%20Rondetafelgesprek%20op%209%20februari%202012.pdf> .

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

Vraag 3 *Hecht u enig belang aan het handhaven van de standstillclausules die niet door de lidstaten worden gebruikt, zoals die betreffende kinderen ouder dan 15 jaar?*

Nee, onzin en onrechtvaardig!

Vraag 4 *Zijn de regels voor de in aanmerking komende gezinsleden adequaat en ruim genoeg om rekening te houden met de verschillende definities van het gezin naast die van het kerngezin?*

Er zijn meerdere leefvormen denkbaar en mogelijk dan het kerngezin. Denk aan het multi-generatiele gezin, waarin grootouders een grote rol spelen in het leven van hun kleinkinderen. De huidige richtlijn behoeft niet te worden veranderd.

Hoofdstuk 2. Vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging

Vraag 5 *Wordt met deze maatregelen het doel van integratie bereikt? Hoe kan dit in de praktijk worden beoordeeld? Welke integratiemaatregelen zijn het doeltreffendst?*

Zou u het nuttig vinden deze maatregelen nader vast te stellen op EU-niveau?

Zou u maatregelen vóór de toegang aanbevelen? Zo ja, hoe kan worden gewaarborgd dat dergelijke maatregelen niet leiden tot overmatige belemmeringen voor gezinshereniging (zoals onevenredige kosten of eisen) en dat zij rekening houden met individuele omstandigheden als leeftijd, analfabetisme, handicap en opleidingsniveau?

In richtlijn wordt gezegd dat een land inburgeringseisen kan stellen. Het is een 'kan-bepaling'. Nederland gebruikt het als een harde eis. Die maatregelen mogen dan niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Inburgeringseisen mogen niet gebruikt worden om gezinshereniging in de praktijk onmogelijk te maken. Integratie en inburgering beginnen pas echt in het land van aankomst, wanneer een migrant zich kan onderdompelen in de nieuwe taal en cultuur. Momenteel werkt de inburgering in het buitenland ernstig belemmerend voor bepaalde groepen gezinsmigranten en is daarmee ook discriminerend op analfabetisme, financiële/maatschappelijke positie en opleidingsniveau. Mensen worden uitgesloten van ontheffing en dus van gezinshereniging als ze niet volledig analfabeet zijn en ook niet op medische gronden ontheven kunnen worden. Ook kan er sprake zijn van een combinatie van problemen: niet voldoende geschoold om het examen te kunnen halen en het hebben van lichamelijke of psychische klachten (al dan niet voortkomend uit trauma's) die het leren nog eens extra belemmeren.

Nederland stelt hoge eisen, maar treft geen tot onvoldoende voorzieningen om het WIB examen te kunnen behalen. Er zijn geen voorzieningen voor wat betreft scholing en er zijn beperkt plekken om examen te kunnen doen. Voor bijvoorbeeld Somaliërs, Irakezen en Afghanen betekent dit veel / moeilijk en dubbel reizen naar andere landen (examen doen, daarna MVV regelen).

Vraag 6 *Is het, gezien de toepassing ervan, noodzakelijk en gerechtvaardigd om een dergelijke afwijking in de richtlijn te behouden om te voorzien in een wachttijd van drie jaar vanaf de indiening van het verzoek?*

Nee.

Hoofdstuk 3. Toegang en verblijf van gezinsleden

Vraag 7 *Zijn er specifieke regels nodig voor de situatie waarin de resterende geldigheidsduur van de verblijfstitel van de gezinshereniger minder dan een jaar bedraagt, maar verlenging van de verblijfstitel in behandeling is?*

Nee, geen regels nodig, doch wel: schrappen art. 13, lid 3. Is een art. die veel problemen kan opleveren, terwijl het voor overheid niet eens nodig is wat betreft de koppeling van verblijfsrecht van gezinslid aan

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

gezinshereniger. De afhankelijke status van het gezinslid betekent al dat de vergunning afhangt van de hoofdpersoon. Mocht de verblijfsstatus van hoofdpersoon komen te vervallen, dan zal het gezinslid, los van de datum die op zijn/haar document staat, actie moeten ondernemen om op andere grond een vergunning te verkrijgen. Dus art. 13, lid 3 eruit.

Hoofdstuk 4. Asielgerelateerde vraagstukken

Vraag 9 Moeten de lidstaten de mogelijkheid blijven houden om de toepassing van de gunstiger bepalingen van de richtlijn te beperken tot vluchtelingen wier gezinsbanden dateren van vóór hun binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat?

Zou gezinshereniging ook gewaarborgd moeten zijn voor andere categorieën gezinsleden die afhankelijk zijn van de vluchtelingen, en zo ja, voor welke categorieën?

Moeten vluchtelingen, indien het verzoek om gezinshereniging niet binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus wordt ingediend, verplicht moeten blijven om aan te tonen dat zij voldoen aan de voorwaarden inzake woonruimte, ziektekostenverzekering en inkomsten?

Hiermee plaatst de wetgever de gezinshereniger tussen Scylla en Charibdis. Of binnen drie maanden na toelating de bureaucratische rompslomp op orde hebben van de aanvraag (alsmede het geld voor de leges, die in Nederland buitenproportioneel zijn), of jarenlang wachten tot hij/zij een modelburger is geworden. Is dit in de geest van de Richtlijn? Wij zouden juist willen pleiten voor het waarborgen van een langere tijdsspanne voor hereniging met andere gezinsleden, zoals ouders van bijvoorbeeld (voorheen minderjarige) kinderen, die een status hebben gekregen.

Hoofdstuk 5. Fraude, misbruik en procedurele kwesties

Vraag 10 Beschikt u over duidelijke bewijzen voor fraude? Hoe groot is het probleem (vermeld cijfers)?

Denkt u dat regels inzake gesprekken en onderzoeken, waaronder DNA-testen, kunnen bijdragen tot het oplossen van de problemen? Acht u het nuttig om deze gesprekken of onderzoeken nader te regelen op EU-niveau? Zo ja, welk type regels zou u overwegen?

Nee.

Vraag 11 Beschikt u over duidelijk bewijs voor de problemen rond schijnhuwelijken? Beschikt u over cijfers inzake dergelijke huwelijken (ontdekte gevallen)? Houden de problemen verband met de bepalingen van de richtlijn? Zouden de bepalingen in de richtlijn die betrekking hebben op controles doeltreffender kunnen worden toegepast, en zo ja, hoe?

Nee. Zelfs Geert Wilders kan deze cijfers niet op tafel leggen.

Net als bij gedwongen huwelijken geldt dat het Nederlandse beleid ter voorkoming van schijnhuwelijken geen adequate onderbouwing van feiten en cijfers kent. De evaluatie van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken stamt uit 2004. Er bestaat geen systematische registratie en er is geen betrouwbaar beeld over het aantal. De Wet Voorkoming Schijnhuwelijken is voornamelijk bedoeld als ontmoedigingsbeleid en de effectiviteit ter voorkoming van schijnhuwelijken is onduidelijk. De scherpe maatregelen hinderen echter wel vele andere gezinsmigranten die naar Nederland willen komen.

Vraag 12 Zouden de administratieve procedurekosten moeten worden geregeld? Zo ja, zou dat moeten gebeuren in de vorm van waarborgen of moeten er nadere aanwijzingen worden gegeven?

Ons voorstel zou zijn: de schappelijke bedragen voor de gezinshereniging van EU-burgers invoeren voor "derdelanders" en de eigen bevolking. In Nederland zijn de leges buitenproportioneel. (MNV € 1250, VVR

Groenboek Gezinshereniging: position paper van Femnet en Kleurrijk Platform

€ 300, verlenging VVR € 300; basisexamen inburgering t.b.v. MVV € 350; kosten voor legaliseren en verifiëren van documenten; kosten voor voorbereiding op Wib, reiskosten voor Wib-examen, inleveren en afhalen documenten.)

Vanwege de hoge leges is gezinshereniging in Nederland voor velen niet haalbaar. Voor toegelaten vluchtelingen geldt dat velen die bijvoorbeeld vrijgesteld zouden zijn van de inkomenseis omdat ze ziek zijn en die een uitkering hebben, kunnen om die reden de aanvraag niet indienen. Ook nadat men in NL is toegelaten, blijven de leges een probleem. Na 1 jaar moet er al weer verlenging worden aangevraagd, met wederom leges. Na een paar jaar staat de verlenging van de verblijfsvergunning voor de deur. Wie weinig geld heeft, kan de gevraagde bedragen eenvoudigweg niet opbrengen. Zeker in het geval van gezinnen met meerdere kinderen leidt dit tot schrijnende situaties. Het verblijfsrecht verloopt, mensen zijn niet meer rechtmatig in NL en bouwen een verblijfsgat op (dus het eerder verblijf telt niet meer mee bij het opbouwen van rechten voor voortgezet verblijf of voor naturalisatie).

Hierbovenop komen de kosten van het inburgeren, die enkele duizenden euro's gaan bedragen vanaf 2013, zoals uiteengezet in § 3.

--

Met dank aan alle deelnemers aan de Expert Meeting van 3 februari 2012 in Utrecht, en in het bijzonder aan mr. Renate Wolf voor haar waardevolle bijdragen aan deze tekst.

Colofon:

Femnet **GroenLinks**: Anna Honigh

Kleurrijk Platform **GroenLinks**: Petra Snelders, Daphne Meijer en Wanda Pelt

29 februari 2012