

SAMENVATTING

Opzet van het onderzoek

Dit rapport geeft antwoord op de vragen die de staatssecretaris aan de orde heeft gesteld over de omvang, samenstelling en toename van, en vormen van gebruik door, de groep gezinsmigranten die in Nederland een verzoek doen tot toelating op grond van het gemeenschapsrecht. Daarbij is gebruikgemaakt van drie bronnen, namelijk:

- Populatiegegevens over de periode 2005-2008 uit het IND Informatiesysteem (INDIS).
- Steekproefgegevens over de periode 2005-2008 uit dossieronderzoek door Regioplan Beleidsonderzoek.
- Gegevens uit de zogenaamde 'België-box' van de IND (op basis van een vragenlijst onder aanvragers van toelating op grond van het gemeenschapsrecht in 2008/2009).

De informatie uit deze gegevensbronnen dient vanwege de uiteenlopende samenstelling verschillend te worden geïnterpreteerd. Soms kan er op basis van deze informatie iets worden gezegd over de gehele groep en soms over een bepaalde selectie van de groep. In het rapport is steeds toegelicht op welke bron uitspraken zijn gebaseerd. Het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden heeft door middel van interviews en bureauonderzoek de resultaten van het cijfermatige onderzoek nader geduïd.

Aantal aanvragen van verblijf op grond van gemeenschapsrecht

In de periode van 2005 tot en met 2008 zijn er 7068 aanvragen van derdelanders geweest waarbij getoetst is aan het gemeenschapsrecht. Daarvan zijn 5999 aanvragen ingewilligd. Dit zijn ruim drie keer zoveel aanvragen als het aantal dat in november 2008 aan de Tweede Kamer werd gemeld. Dat verschil is met name terug te voeren op een verschil in selectiecriteria in het systeem van de IND. In het onderhavige onderzoek is een methodiek gebruikt waarbij is getracht om de aantallen van aanvragen waarbij een beroep wordt gedaan op gemeenschapsrecht, zo volledig mogelijk uit het IND Informatiesysteem (INDIS) te halen. Hoewel de registratie in INDIS handmatig plaatsvindt, mag ervan worden uitgegaan dat thans alle aanvragen waarbij een beroep wordt gedaan op gemeenschapsrecht, worden geregistreerd.

In de periode 2005-2008 is het aantal aanvragen toegenomen van ruim 1100 per jaar in 2005 tot ruim 2900 per jaar in 2008. Ook het aantal ingewilligde aanvragen in die periode is gestegen van circa 900 per jaar in 2005 en 2006 tot 2558 in 2008. Het aandeel ingewilligde aanvragen is relatief gezien door de jaren heen vrijwel gelijk, namelijk ongeveer 85 procent. In de onderzochte periode zijn 753 aanvragen gedaan bij een Nederlandse referent.

Kenmerken van referent en aanvrager

In de meeste gevallen (53%) hebben referenten een EU-nationaliteit (anders dan de Nederlandse). Een kleiner deel heeft de Nederlandse nationaliteit en op basis van de populatiegegevens is van dertig procent de nationaliteit onbekend. Nadere analyse op basis van het dossieronderzoek leert dat ook het merendeel van deze onbekende groep bestaat uit referenten met een (overige) EU-nationaliteit.

Aan de hand van de steekproefgegevens kan een schatting worden gemaakt van de verdeling naar nationaliteit van de referenten in de populatie. Naar schatting gaat het in driekwart van de gevallen om EU referenten en in zestien procent van de gevallen om Nederlandse referenten. Acht procent betreft naar schatting niet-EU referenten en in nog geen procent van de gevallen is de nationaliteit van de referent onbekend. Bij niet-EU referenten gaat het bijvoorbeeld om een kind van een derdelander, dat verblijf krijgt bij de partner van deze persoon. De ouder wordt dan echter vaak als referent aangemerkt.

Van de Nederlandse referenten is in het dossieronderzoek het geboorteland nagegaan. Het grootste deel van de Nederlandse referenten, 72 procent, blijkt ook in Nederland te zijn geboren. Het onderzoek geeft sterke indicaties dat het bij deze groep voornamelijk zal gaan om autochtone Nederlanders, het kan voor een deel ook gaan om tweedegeneratieallochtonen. Naar schatting bestaat deze groep referenten voor maximaal een kwart uit tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders.

Bij de aanvragers is onderscheid gemaakt tussen aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent en aanvragers van verblijf bij een EU referent. De diversiteit van nationaliteiten van de aanvragers is erg groot. De relatief grootste groepen aanvragers bij een Nederlandse referent hebben de Turkse, Marokkaanse of Braziliaanse nationaliteit. De relatief grootste groepen aanvragers bij een EU-referent hebben de Amerikaanse, Turkse of Braziliaanse nationaliteit.

In de meerderheid van de gevallen gaat het om huwelijks- of partnerrelaties (ongeveer 80%). Nederlandse referenten en hun aanvragers zijn vaker gehuwd dan EU referenten. De grootste groep Nederlandse referenten (29%) trouwt twee tot vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag. Onder de EU referenten wordt later getrouwd, 51 procent trouwt in hetzelfde jaar als de aanvraag.

De leeftijd van de referent is ook afgezet naar de leeftijd van de aanvrager. Daarbij valt op dat de grootste groep referenten iemand van de eigen leeftijdscategorie laat overkomen. Opvallend bij de leeftijdverdeling van de aanvragers en referenten is dat het aantal gevallen waarbij ten minste één van beiden, aanvrager of referent, onder de 21 jaar is, relatief groot is (ongeveer 17%). Het gaat om 29 van de 174 Nederlandse referenten (21 aanvragers plus 10 referenten minus 2 overlappende gevallen).

Aanvraagproces

Het overgrote deel van de referenten verblijft in een andere EU-lidstaat (of in Nederland) met als doel daar arbeid in loondienst te verrichten. Daarmee worden zij aangemerkt als economisch actieve EG'er.

Ongeveer achttien procent van de aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent en 28 procent van de aanvragers bij een EU referent heeft een eerdere reguliere procedure doorlopen. Voorafgaande visum- en asielpcedures komen aanmerkelijk minder voor (in respectievelijk 10 en 3% van de gevallen).

Aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent komen in de meeste gevallen vanuit een andere EU-lidstaat naar Nederland (65%). Bij 64 procent van de aanvragers van verblijf bij een EU-onderdaan gaat het om derdelanders die zich in Nederland bevinden en die voorafgaand aan hun aanvraag (in Nederland) geen procedures hebben gevolgd en derhalve nimmer rechtmatig verblijf in Nederland hebben of dat in een andere EU-lidstaat hebben. Of sprake is van (nog) niet gelegaliseerd verblijf van aanvragers in Nederland of in een van de andere lidstaten is op grond van de onderzoeksresultaten niet duidelijk. In de registraties is niet-gelegaliseerd verblijf niet vastgelegd.

Nederlandse referenten verblijven over het algemeen al een lange tijd in een andere EU-lidstaat voordat de aanvraag wordt gedaan. Drie procent registreert zich pas na de aanvraag. Negen procent registreert zich één tot zes maanden voorafgaand aan de aanvraag in een andere EU-lidstaat. Zestien procent verblijft een half jaar tot een jaar voorafgaand aan de aanvraag in een andere lidstaat. Dertig procent verblijft er een jaar tot vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag en vijf procent vijf tot tien jaar voorafgaand aan de aanvraag. Ongeveer 34 procent van deze referenten verblijft in België. Daarnaast zijn Duitsland (21%) en Spanje (15%) landen die veel voorkomen.

Duiding resultaten: verklaringen voor de toename in het gebruik van gemeenschapsrecht

Er is in de afgelopen jaren een duidelijke toename van het gebruik van gemeenschapsrecht bij zowel derdelanders die verblijf aanvragen bij een Nederlandse referent als bij een EU referent.

Naast het aangescherpte vreemdelingenbeleid en dan met name de verhoogde inkomenseis, het inburgeringsvereiste in het buitenland en wellicht de verhoogde leeftijdseis, lijkt internet in belangrijke mate (de sites met informatie en ervaringen over de 'België-route') en politieke en media-aandacht in beperkte mate te hebben bijgedragen aan het zich bewust worden van de mogelijkheden die het gemeenschapsrecht biedt. Voorts zal de informatie op internet mensen hebben geholpen daadwerkelijk deze stap te zetten. Ook kan de toegenomen arbeidsmobiliteit een verklaringsgrond zijn. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat veel referenten een relatief lange vestigingsduur hebben en economisch actief zijn in de gastlidstaat. Verder is

het goed om te benadrukken dat hoewel het aantal aanvragen de afgelopen jaren sterk is toegenomen, het over een tijdspanne van vier jaar gaat om in totaal niet meer dan 753 aanvragen bij een Nederlandse referent. De toename van het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht van derdelandergezinsleden van een EU referent kan gedeeltelijk worden verklaard door de opening van de arbeidsmarkt op 1 mei 2007 voor acht nieuwe lidstaten, de toename van het aantal werknemers uit Oost-Europa en de toetreding van twee nieuwe lidstaten per 1 januari 2007. Overige verklarende factoren kunnen zijn: de mogelijkheid van gezinshereniging op grond van een partnerrelatie in Nederland, een grotere bekendheid van de Europa-route, het bestaan van omgekeerde discriminatie in eigen land en een toegenomen mobiliteit van werknemers binnen de Europese Unie. Deze factoren zijn echter zonder nader (kwalitatief) onderzoek niet te substantiëren.

Duiding resultaten: vormen van gebruik van gemeenschapsrecht

Het onderzoek moest tevens antwoord geven op de vraag of er sprake is van (rechts)misbruik van het recht op vrij verkeer van personen. De invulling die de Commissie geeft aan de begrippen fraude en (rechts)misbruik zijn echter nog niet door het Hof bevestigd en kunnen daarom niet als een juridisch bindende uitleg worden beschouwd. Hierdoor is het niet mogelijk om conclusies te trekken of er al dan niet sprake is van rechtsmisbruik of fraude. In dit rapport wordt daarom gesproken over gebruik van gemeenschapsrecht zonder zelf de conclusie te trekken of er al dan niet sprake is van (rechts)misbruik.

Wel heeft de Commissie indicatoren benoemd in de richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van de richtlijn. Deze indicatoren hebben vooral betrekking op het vaststellen van een reëel en daadwerkelijk verblijf en het vaststellen van schijnrelaties en kunnen aanleiding zijn voor het instellen van een nader onderzoek. De indicatoren die worden genoemd betreffen onder meer de duur van verblijf van de referent in de gastlidstaat, de duur van de huwelijksrelatie, het doorlopen van meerdere procedures om gezinshereniging te bewerkstelligen, het werkzaam blijven in de lidstaat van herkomst en de situatie van de kinderen (zijn ze meeverhuisd naar de gastlidstaat of niet?).

Ten aanzien van de groep derdelanders met een Nederlandse referent die gebruikmaakt van het gemeenschapsrecht kan worden geconcludeerd dat deze heel divers is. Toch zijn er wel enkele vormen van gebruik te onderscheiden. Het belangrijkste onderscheidende criterium is de vraag of er sprake is van reëel en daadwerkelijk verblijf. In een voorzichtige poging een typologie te construeren, kunnen drie varianten worden onderscheiden. Ten eerste reëel en daadwerkelijk verblijf zonder de vooropgezette intentie bij terugkeer van het gemeenschapsrecht gebruik te maken. Ten tweede reëel en daadwerkelijk verblijf met de intentie gemeenschapsrechten te activeren en ten derde geen of twijfel aan reëel en daadwerkelijk verblijf met de intentie gemeenschapsrechten te activeren. In de eerste twee gevallen gaat het om een volstrekt legaal gebruik van het gemeenschapsrecht. In het derde geval kan er aan de hand van de criteria van de Commissie aanleiding zijn om nader

onderzoek te doen naar het verblijf in de gastlidstaat of de relatie of het huwelijk, waarbij de bewijslast volgens de richtsnoeren van de Commissie ligt bij de staat, in casu de IND. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat een groot deel van de Nederlandse referenten zich gedurende langere tijd heeft gevestigd in een gastlidstaat. Slechts een kwart tot een derde heeft een jaar of korter in een gastlidstaat verbleven alvorens een aanvraag in te dienen. Ook betreft het in de meeste gevallen relaties die ruim voor de aanvraagdatum zijn gevormd (twee derde is één jaar tot meer dan tien jaar voor de aanvraagdatum gehuwd). Het beeld van lange en oprechte huwelijken wordt aangevuld met het gegeven dat ruim een kwart van de aanvragers een of meerdere procedures heeft doorlopen om gezinshereniging te bewerkstelligen. Een minderheid (17%) van de Nederlandse referenten continueert zijn inschrijving in de GBA. Voor zover er kinderen zijn, verhuizen die in de meeste gevallen (70%) mee naar de gastlidstaat. Op basis hiervan zouden we de voorzichtige conclusie mogen trekken dat er in de meeste gevallen er sprake is van reëel en daadwerkelijk verblijf en dat meestal sprake is van lange en oprechte huwelijken.

Ten aanzien van de groep derdelanders die een aanvraag indient voor verblijf bij een EU referent zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen de groep referenten die zich min of meer duurzaam in Nederland vestigt en de groep referenten die hier voor kortere tijd is en dan weer terugkeert naar het land van herkomst. Uit het onderzoek kan echter niet worden afgeleid of het gaat om referenten die voor langere tijd in Nederland verblijven of die hier slechts kort zijn. Voor een gedeelte van de groep EU referenten die kort in Nederland verblijft zou het verblijf bedoeld kunnen zijn om gemeenschapsrechten te activeren. Ook dit is echter niet goed uit het cijfermatig onderzoek af te leiden. Voor EU referenten lijkt verder de vraag of er sprake is van een oprechte relatie of een oprecht huwelijk een belangrijk onderscheidend criterium te zijn. Voor de derdelanders die een aanvraag indienen voor verblijf bij een EU referent geldt dat er veel vaker sprake is van korte relaties of huwelijken. In meer dan twee vijfde van de gevallen ligt de huwelijksdatum na de aanvraag of in de laatste zes maanden voor de aanvraag. Korte relaties of huwelijken kunnen een indicator zijn voor nader onderzoek naar de oprechtheid van de relatie of het huwelijk. Op basis van het onderhavige onderzoek kan niet worden vastgesteld of schijnrelaties onder deze groep veel voorkomen. Een ander verschil is dat de aanvraagdatum dicht bij de begindatum van het verblijf in Nederland van de EU referenten ligt: 45 procent verblijft één jaar of korter in Nederland op het moment van aanvraag voor gezinshereniging. Aangezien we niet weten of en wanneer EU referenten weer terugkeren naar hun lidstaat van herkomst kunnen we hier verder geen conclusies aan verbinden. Tenslotte valt op dat een gedeelte van de aanvragers één of meer eerdere procedures heeft doorlopen. Het is waarschijnlijk dat een gedeelte van deze mensen zonder verblijfstitel in Nederland verblijft. Als het gaat om niet-rechtmatig verblijf kan dit op grond van de criteria van de Commissie een indicator zijn dat het mogelijk gaat om een schijnhuwelijk of schijnrelatie. Het enkele feit dat een derdelander een migratievoordeel krijgt door het aangaan

van een relatie met een EU referent hoeft echter nog niet te betekenen dat er inderdaad sprake is van een schijnhuwelijk. Al met al bevat het cijfermatige onderzoek onvoldoende aanknopingspunten voor het trekken van duidelijke conclusies ten aanzien van derderlanders die verblijf aanvragen bij een EU referent.