

De prijs van de liefde? Over de gevolgen van de verhoging van de inkomenseis bij ‘gezinsvormende’ partnermigratie naar Nederland¹

Arjen Leerkes en Işık Kulu-Glasgow

Samenvatting

Diverse EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben de afgelopen jaren maatregelen genomen om partnermigratie te beperken. In 2004 verhoogde Nederland de inkomenseis voor ‘gezinsvorming’ van 100% naar 120% van het voltijds minimumloon. Dat normbedrag is hoger dan het inkomen van circa 30% van de werkende beroepsbevolking. Op basis van IND-gegevens, CBS-gegevens en vijftig diepte-interviews onder internationale stellen is gekeken naar (1) de uitkomsten van de hogere inkomenseis voor de aard en omvang van partnermigratie en (2) de persoonlijke gevolgen voor internationale stellen die (aanvankelijk) niet aan de inkomenseis voldeden. We laten zien dat de potentiële macht van de nationale overheid om partnermigratie te beperken op gespannen voet staat met de waarde van een private familiesfeer. De partnermigratie naar Nederland daalde substantieel, vooral onder groepen met een zwakkere economische positie (niet-westerse minderheden, vrouwen en jongeren). Tegelijkertijd kwam het welzijn onder internationale stellen onder druk te staan. In 2010 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat de inkomenseis van 120% in strijd is met de Europese Richtlijn voor gezinshereniging.

Inleiding

Westerse landen voeren een restrictief immigratiebeleid ten aanzien van niet-Westerse landen (Andreas & Snyder, 2000; Cornelius e.a., 2004). Het beleid is het meest restrictief als het gaat om illegale migratie, arbeidsmigratie en asielmigratie. In de afgelopen jaren hebben meerdere EU-landen (Nederland, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Engeland) maatregelen ingevoerd of aangekondigd die partnermigratie beperken.²

Overheden stellen diverse voorwaarden aan de immigratie van een buitenlandse partner. Deze regels zijn op zichzelf niet nieuw. Ze verschillen van land tot land, maar hebben meestal betrekking op leeftijd, huisvesting, openbare orde en inkomen. De inkomenseis is bedoeld om te voorkomen dat internationale stellen een beroep doen op publieke middelen.

Een relatief onderscheidend kenmerk van partnermigratie is dat overheids-inmenging ingrijpende gevolgen kan hebben voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en daarmee voor het persoonlijk welzijn. De overheid intervenueert immers in het hart van wat normaal gesproken, zeker in liberale democratieën, als de privésfeer wordt gezien: het kerngezin.

Vanaf de jaren negentig heeft Nederland de inkomenseis voor partnermigratie diverse keren verhoogd. Aanvankelijk werd er een verschil gemaakt tussen getrouwde en ongetrouwde stellen. In 1993 werd voor de eerste categorie bepaald dat de in Nederland wonende partner (de zogeheten *referent*) minimaal een inkomen moest hebben van ongeveer 70% van het voltijds minimumloon voor 23-jarigen en ouder. Voor ongetrouwde stellen was dit 100% van dat bedrag. In beide gevallen was (en is) de eis alleen van toepassing wanneer de buitenlandse partner geen burger is van een land uit de zogeheten EER, de Europese Economische Ruimte (meest EU-lidstaten). In 2001 werd besloten om de inkomenseis voor getrouwde stellen gelijk te stellen aan de eis voor ongetrouwde stellen. In 2004 ten slotte werd de eis voor ‘gezinsvorming’ – hiervan is sprake wanneer een stel niet al buiten Nederland duurzaam een huishouden heeft gevoerd – verhoogd naar 120% (ongeveer 18.200 EUR bruto per jaar, hierna 120%). In dezelfde periode zijn diverse andere maatregelen genomen om partnermigratie te beperken (zie hierna).

De centrale vraag in dit artikel is: In hoeverre kunnen nationale overheden – in deze casestudy: de Nederlandse overheid – de omvang en de compositie van gezinsvormende migratie beïnvloeden door het stellen van een restrictieve inkomenseis en wat zijn de persoonlijke consequenties van die eis voor stellen die er (aanvankelijk) niet aan voldoen? Diverse specifiekere vragen liggen in deze vraag besloten. (1) In welke mate heeft de hogere inkomenseis geleid tot een lagere partnermigratie en, zo ja, bij welke groepen? (2) Slagen stellen die aanvankelijk niet aan de inkomenseis voldoen, er uiteindelijk in om hun plannen te realiseren en, zo ja, hoe? (3) Wat zijn de gevolgen van de hogere inkomenseis voor het welzijn van stellen die (aanvankelijk) niet aan de eis voldoen?

In een tijd waarin mondialiseringsprocessen bijdragen aan de vorming van een wereldwijde relatiemarkt zijn deze vragen bijzonder maatschappelijk relevant (Constable, 2003). Alleen al in Nederland immigreren jaarlijks vijftien- tot twintigduizend burgers uit niet-EU-landen vanwege familieredenen, waarvan ongeveer zeven- tot twaalfduizend mensen vanwege ‘gezinsvorming’. De studie draagt tevens bij aan de wetenschappelijke literatuur over de effecten van beleid op migratiestromen, een relatief onderbelicht terrein van migratiestudies (cf. Massey e.a., 2005).

Partnermigratie naar Nederland

Partnermigratie naar Nederland is een heteroog verschijnsel. In de jaren zeventig en tachtig bestond de stroom merendeels uit gezinshereniging van etnisch endogame koppels (Hooghiemstra, 2003; Bonjour, 2007). Het ging daarbij vooral om eerste generatie Turken en Marokkanen. Wat later, eind

jaren tachtig en in de jaren negentig, werd gezinsvorming prominenter, aangezien een flink deel van de eerste en tweedegeneratiemigranten voor een partner opteerde uit het herkomstland van de familie, waarmee ze in het herkomstland niet al hadden samengewoond. Ook het aantal etnisch exogame relaties nam toe. Het werd niet ongewoon voor autochtonen om een partner van buiten de EU naar Nederland te laten overkomen. Het gaat daarbij vooral om mannen met een partner uit Oost-Europa, Zuid-Oost Azië of Latijns-Amerika (Van der Zwaard, 2008; Suksomboon, 2009). Partnermigratie ten behoeve van autochtone vrouwen – vaak gaat het daarbij om Afrikaanse mannen – begon ook een bescheiden deel van de stroom uit te maken (De Hart, 2003). In 2004 immigreerden ongeveer 18.000 volwassenen van buiten de EU vanwege 'familieredenen', waarvan ongeveer 11.000 vanwege gezinsvorming (zie ook tabel 1 in paragraaf 5).³

De regulering van partnermigratie

Er zijn vier hoofdredenen waarom opeenvolgende kabinetten de omvang en veronderstelde kenmerken van partnermigratie problematisch achten. Ten eerste wordt vaak verondersteld dat partnermigratie betrekking heeft op stellen die zich in Nederland moeilijk kunnen handhaven zonder aanspraak te maken op publieke middelen. In dit verband dient te worden vermeld dat er onder niet-Westerse allochtonen sprake is van een iets verhoogde mate van bijstandsafhankelijkheid.⁴ Daarnaast hebben buitenlandse partners uit niet-EU-landen vaak een vrij laag opleidingsniveau, hoewel een flink deel juist hoog is opgeleid.⁵ Ten tweede betreurden verschillende politieke partijen het dat de meeste Turken en Marokkanen die gingen trouwen, rond de eeuwwisseling nog altijd kozen voor een partner uit het herkomstland, terwijl de officiële werving van gastarbeiders ongeveer drie decennia geleden was gestaakt.⁶ Deze huwelijkspatronen werden doorgaans gezien als een symptoom van een gebrek aan integratie in Nederland. Ten derde wordt er in het politieke debat vaak gesteld – hoewel een empirische onderbouwing ontbreekt – dat een substantieel deel van de relaties schijnhuwelijken zijn, die vooral worden gevormd om het restrictieve beleid ten aanzien van arbeids- en asielmigratie te omzeilen. Ten vierde: er zijn zorgen over gearrangeerde huwelijken en – in sterkere mate – over gedwongen huwelijken onder stellen met een Islamitische achtergrond. Immigratie van partners van autochtonen wordt zelden als een maatschappelijk probleem gezien – incidenteel worden kritische opmerkingen gemaakt over oudere Nederlanders met jongere buitenlandse partners –, hoewel deze stroom ongeveer gelijk is aan, en de laatste tijd zelfs wat groter is dan, de gecombineerde instroom van Turken en Marokkanen.

Volgens de Nederlandse overheid was de 120%-eis nog steeds in overeenstemming met het principe dat nieuwkomers voor zichzelf dienen te kunnen zorgen: het recht op 'bijzondere bijstand' eindigt namelijk boven dit bedrag. Bijzondere bijstand is de aanduiding voor financiële ondersteuning die gemeenten discretionair kunnen verstrekken aan armere inwoners die te maken hebben met bijzondere kosten (bijvoorbeeld kosten voor lidmaatschap van sportverenigingen, schoolreisjes, speciale medische kosten). Er zijn niettemin

aanwijzingen dat de maatregel vooral was bedoeld om de volgmigratie onder Turken en Marokkanen te begrenzen, ongeacht de vraag of de betreffende gezinnen echt afhankelijk zijn van publieke middelen. De maatregel is in elk geval ingevoerd met het expliciete doel om gezinsvormende partnermigratie met 45% te beperken, terwijl niet werd onderbouwd waarom het om 45% zou moeten gaan. Er werd in elk geval niet aangetoond dat 45% van de internationale stellen profiteerde van bijzondere bijstand.⁷ Ook uit beleidsdocumenten blijkt dat de maatregel vooral was gericht op Turken en Marokkanen (bijv. Nota van Toelichting, *Staatsblad*, 2004, nr. 496).

De inkomenseis bepaalt tevens dat het inkomen stabiel moet zijn: de referent moet ten minste een jaarcontract kunnen overleggen. Verder moet hij of zij in de eerste drie jaar na overkomst van de partner aan de 100%-eis voldoen.

Een inkomenseis van 120% is vrij restrictief: ruim drie op de tien werknemers in Nederland verdient minder (deeltijders inbegrepen). Onder voltijders is dit aandeel ongeveer een op tien en onder voltijds werkende jongvolwassenen van 20 tot en met 25 jaar ongeveer een op twee.⁸ Daarnaast ontvangt 2,5 procent van de beroepsbevolking (circa 300.000 mensen) een bijstandsuitkering; deze groep komt evenmin in aanmerking tenzij de inkomenspositie verbetert. Ten slotte zijn er referenten met voldoende inkomen die niet in aanmerking komen, omdat hun inkomen instabiel wordt geacht.

De verhoging van de inkomenseis naar 120% was politiek en juridisch niet oncontroversieel. De meeste oppositiepartijen (PvdA, SP, Groenlinks, ChristenUnie) – samen goed voor 62 zetels in de Tweede Kamer – waren tegen de verhoging. Tot de argumenten tegen de verhoging behoorde de zorg dat de maatregel in tegenspraak zou zijn met het internationaal recht (waaronder het recht op gezinsleven, artikel 8 EVRM).

In de afgelopen jaren zijn diverse andere maatregelen getroffen om partnermigratie te reguleren en selectief te beperken. Tegelijkertijd met de verhoging van de inkomenseis werd leeftijdseis in 2004 verhoogd van 18 naar 21 jaar voor beide partners. Daarnaast zijn de leges diverse keren verhoogd (de kosten van een verblijfsvergunning zijn ongeveer 1000 EUR) en is er in 2006 een inburgeringseis in het land van herkomst ingevoerd (het examen kost 350 EUR), evenals een uitgebreidere inburgeringseis in Nederland (ingevoerd in 1998; het examen kost 270 EUR). Deze maatregelen, inclusief de verhoging van de inkomenseis, beoogden naast migratiebeperking tevens het bevorderen van de integratie van migranten. De laatstgenoemde doelstelling staat in dit artikel echter niet centraal (zie daarvoor WODC/INDIAC, 2009).

Theoretische uitgangspunten

Migratietheorieën verklaren migratiepatronen vooral vanuit economische variabelen en vanuit sociale netwerken, maar omdat internationale migratie in toenemende mate door overheden wordt gereguleerd, is meer inzicht gewenst in de invloed van de staat op migratiepatronen (cf. Massey e.a., 2005).

Er kan worden gesteld dat overheidsbeleid ertoe doet. De staat bepaalt immers wie er een verblijfsvergunning krijgt en wie niet. En hoewel een daling van de legale migratie kan leiden tot een toename van illegale migratie, is het onwaarschijnlijk dat er sprake zal zijn van volledige substitutie. Praktijken van grenscontrole verhogen namelijk de transactiekosten en risico's van internationale migratie. Migranten leggen dure en soms zeer riskante reizen af met een mensensmokkelaar, niet zelden met de dood als gevolg (Carling, 2007). Daarnaast verlaagt restrictief immigratiebeleid als regel het verwachte inkomen in het bestemmingsland ten opzichte van het verwachte inkomen in het herkomstland (Todaro & Maruszko, 1987); illegale migranten hebben bijvoorbeeld een kleinere kans op een hoog inkomen dan legale migranten.

Andere onderzoekers zijn sceptisch over de impact van restrictief nationaal beleid. Zij stellen dat de opkomst van een *international human rights regime* de staat beperkt in zijn macht om te bepalen wie al dan niet wordt toegelaten (Jacobson & Ruffer, 2003; Sassen, 2006). Dit geldt vooral voor gezins- en asielmigratie. Verder lijken weinig migranten te worden afgeschrikt door aanhoudingsrisico's. Als de vraag naar arbeid door migranten blijft bestaan, zal illegale migratie een aantrekkelijke optie blijven (Espenshade, 1994; Cornelius & Rosenblum, 2005). Voor partnern migratie zou dit kunnen betekenen dat buitenlandse partners zullen blijven immigreren, wanneer de emotionele drang (al dan niet in combinatie met economische overwegingen) daartoe sterk is.

We veronderstellen dat twee centrale factoren bepalen hoe internationale stellen zullen reageren op de inkomenseis, wanneer zij er aanvankelijk niet aan voldoen. De eerste factor betreft het kapitaal van het stel en dan vooral van de referent. De kosten om te voldoen aan de inkomenseis zullen lager zijn naarmate het makkelijker is voor een referent om op de formele arbeidsmarkt meer inkomen te verdienen. Dit vermogen zal sterk afhangen van het menselijk kapitaal (*human capital*) en sociaal kapitaal van de referent (cf. Coleman, 1990; Granovetter, 1973). Referenten met toegang tot werkgevers in hun netwerken (sociaal kapitaal) zijn beter gesitueerd om een geschikte baan te vinden. Evenzo zullen relatief hoog opgeleide referenten makkelijker aan de inkomenseis kunnen voldoen wanneer zij zich daartoe inspannen (menselijk kapitaal).

De tweede factor is de mate waarin referenten gemotiveerd zijn om deze kosten te maken. Deze bereidheid zal afhangen van de mate waarin een stel geëngageerd is om de relatie voort te zetten. Dit zal weer afhangen van de mate waarin partners van elkaar houden, maar ook van de mate waarin het beëindigen van de relatie economisch, sociaal, of persoonlijk kostbaar is (cf. Stanley & Markman, 1992). Naarmate stellen meer in de relatie hebben 'geïnvesteed' zal scheiding sterkere repercussies met zich meebrengen wat betreft emotionele stabiliteit en/of reputatie als een 'betrouwbare' echtgenoot, verloofde of ouder (cf. Becker, 1960).

Gegevensbronnen en methode

Kwantitatieve gegevens

De kwantitatieve gegevens zijn afkomstig van INDIS, een databank van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), met informatie (nationaliteit, leeftijd, geslacht) over alle niet-EU-partners die tussen 1 juli 2003 en 1 maart 2006 een verblijfsvergunning hebben gekregen. De etniciteit van de referent wordt door de IND niet geregistreerd, maar kan indirect worden achterhaald door de gegevens over buitenlandse partners te koppelen aan het zogenoemde partnerbestand van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) waarin wel gegevens van de referent staan. Dit is gedaan omdat etniciteit of althans nationale afkomst (geboorteland en geboorteland van de ouders) een relevante variabele was in het politieke debat en beleid. De aard en omvang van rechtmatige partnermigratie in de zestien maanden na de verhoging van de inkomenseis werd vervolgens vergeleken met de zestien maanden voor de maatregel. Er is gekozen voor een periode van zestien maanden om de effecten van de introductie van de Wet Inburgering Buitenland (WIB) (maart 2006) buiten beschouwing te laten.

Deze kwantitatieve gegevens worden hier aangevuld met gegevens van het CBS over de afkomst van partners van huwenden van Turkse of Marokkaanse herkomst.

Kwalitatieve gegevens

De kwalitatieve gegevens bestaan uit diepte-interviews met vijftig internationale stellen van uiteenlopende nationale afkomst en nationaliteit. Alle interviews zijn gehouden in de moedertaal van de respondenten. Het ging om de volgende stellen: Turks-Turks (18), Marokkaans-Marokkaans (12), (autochtoon) Nederlands-Thais (8), (autochtoon) Nederlands-Zuid-Amerikaans (6), (autochtoon) Nederlands-Turks / Marokkaans (4), en overige gemengde koppels (2). Deze combinaties komen onder internationale stellen veel voor. De meeste allochtone referenten hadden de Nederlandse nationaliteit.

De respondenten zijn geselecteerd door middel van een quota steekproef (N = 514) uit INDIS. Er was gezorgd voor variatie wat betreft leeftijd, geslacht en jaar van de gezinsvormingaanvraag (2005 of later). Van een deel van de benaderde stellen (66 van de 514) was de aanvraag afgewezen vanwege de inkomenseis. Alle aangeschreven stellen ontvingen een uitnodiging voor een *face to face* interview. Geïnteresseerden zijn kort telefonisch gescreend om te checken of de stellen hun migratieplannen of inkomenssituatie hadden aangepast in reactie op de inkomenseis.

Bijna alle geïnterviewde stellen zijn er uiteindelijk in geslaagd om een verblijfsvergunning te verwerven: er reageerde slechts één stel waarbij de buitenlandse partner (nog) geen verblijfsvergunning had gekregen. De stellen zijn geïnterviewd over hun eigen ervaringen met de inkomenseis, maar er zijn tevens vragen gesteld over eventuele relevante internationale stellen in hun

directe sociale netwerken. Zodoende kon er de nodige indirecte informatie worden verzameld over stellen die niet waren geselecteerd in het IND-databestand, die niet hadden gereageerd, of die nooit een aanvraag voor gezinsvorming hebben ingediend.

Hoewel de studie op kwalitatieve *en* kwantitatieve gegevens is gebaseerd, is de analyse primair van kwalitatieve aard: het voornaamste doel is om inzicht te verschaffen in de belangrijkste aanpassingen aan de inkomenseis en, gegeven deze aanpassingen, de uitkomsten van een relatief restrictieve inkomenseis voor partnermigratie. De theoretische concepten die in de tweede paragraaf zijn besproken, zijn niet kwantitatief geoperationaliseerd en gemeten, maar fungeerden veeleer als *sensitizing concepts* (Blumer, 1954). We doen geen uitspraken over de precieze mate waarin bepaalde aanpassingen in de gehele populatie voorkomen.

Aanpassingen aan de inkomenseis

Op basis van het verzamelde materiaal dringt zich het beeld op dat stellen zich op vier ideaaltypische manieren aanpassen aan de inkomenseis. *Doorzetten* betreft stellen die er uiteindelijk in slagen om hun plannen te realiseren om zich in Nederland te vestigen. *Afhaken* betreft stellen die er niet in slagen om een huishouden te vormen. Deze stellen vallen uiteen of – vooral in het geval van gearrangeerde relaties – worden niet langer echt gevormd. De referenten kunnen vervolgens besluiten om zich te oriënteren op de binnenlandse relatiemarkt (of eventueel de Europese). Tussen deze uitersten is een grijs gebied waarbij vestiging in Nederland niet of nog niet optreedt. *Uitwijken* betreft stellen die zich elders vestigen, meestal in het herkomstland van de buitenlandse partner of een ander EU-land (de zogenoemde 'EU-route' valt hier niet onder, zie verderop in deze paragraaf). De stellen hebben geen directe plannen meer om naar Nederland te gaan, maar houden deze optie wel open. *Uitstellen* betreft potentiële referenten die de keuze voor een serieuze partner verdagen. Zij blijven voorlopig *single*, maar zouden in een later stadium alsnog een relatie met een buitenlandse partner kunnen aangaan, aangezien ze dan wat ouder en rijker zijn en op een 'natuurlijke' manier aan de inkomenseis voldoen.

In figuur 1 zijn de vier aanpassingen in verband gebracht met de twee factoren die in de eerdere paragraaf over de mate van kapitaal zijn genoemd. *Afhaken* is het meest waarschijnlijk wanneer zowel het kapitaal als het *commitment* laag is. *Doorzetten* zal plaatsvinden wanneer zowel het kapitaal als het *commitment* hoog zijn. *Uitwijken* kan optreden wanneer het *commitment* hoog is – het stel wil graag bij elkaar blijven – terwijl het kapitaal (in Nederland) relatief laag is. *Uitstellen* kan plaatsvinden wanneer het kapitaal hoog is, in elk geval potentieel, maar het *commitment* laag; er is immers nog geen relatie gevormd.

Diagram 1. Patronen van partnermigratie in de context van een inkomenseis

		Commitment	
		Zwak	Sterk
Kapitaal	Zwak	Afhaken	Uitwijken
	Sterk	Uitstellen	Doorzetten

De primaire functie van de diagram is analytisch. In werkelijkheid zullen de categorieën minder eenduidig zijn. Er zullen bijvoorbeeld best *afhakkers* zijn die weinig kapitaal hebben, maar sterk zijn geïmmiteerd. In wat volgt, bespreken we de empirische onderbouwing voor de genoemde aanpassingen.

Doorzetten

Doorzetten omvat, zoals gezegd, alle aanpassingen die er in resulteren dat de buitenlandse partner in Nederland gaat wonen. Het is zinvol om binnen deze categorie een onderscheid te maken tussen (1) stellen die hun officiële inkomenssituatie bijstellen en zoegezegd binnen het reguliere Nederlandse stelsel voor gezinsvormende migratie blijven, (2) stellen die op een andere manier een Nederlandse verblijfsvergunning verwerven voor de buitenlandse partner en (3) stellen waarbij de buitenlandse partner zich zonder overheidstoestemming vestigt.

De legale partnermigratie daalde sterk na de verhoging van de inkomenseis (zie hierna bij *afhakken*). De interviews leren dat deze teruggang nog sterker was geweest, wanneer een substantieel deel van de referenten er niet in geslaagd zou zijn om meer te gaan verdienen. Diverse strategieën om extra inkomen te verwerven zijn aangetroffen: het bedingen van een hoger salaris (hetzij reëel, hetzij alleen 'op papier'), switchen naar een beter betaalde baan, meer uren werken (vaak meer dan voltijds) en het substitueren van studie door werk. Naast deze actieve strategieën pasten sommige referenten hun inkomen passief aan; zij voelden zich onder druk gezet om een relatief stabiele en goed betaalde baan aan te houden die ze anders hadden opgezegd. De volgende casusbeschrijvingen tonen drie typische gevallen van *doorzetten* binnen het reguliere stelsel voor gezinsvorming.

Casus 1. Aisha en Abdelwafi

Aisha wordt verliefd als ze in de zomer nadat ze haar hbo-diploma heeft behaald op vakantie gaat naar Spanje. Abdelwafi, een illegale migrant, bedient haar in het restaurant waar hij als ober werkt. Een half jaar later trouwt het stel in Marokko. In de daaropvolgende winter dient Abdelwafi de gezinsvormingaanvraag in, en in het voorjaar mag hij naar Nederland komen, waar hij al snel werk vindt als productiemedewerker. Aisha legt uit dat ze na haar studie werk had willen zoeken als lerares, maar dat ze zich gedwongen voelde om die wens uit te stellen vanwege haar huwelijk in de context van de Nederlandse inkomenseis: 'Rustig naar geschikt werk zoeken zat er niet in'. Ze werkte al een aantal jaar in een groentewinkel als studentenbijbaan. Vanwege de inkomenseis gaat ze er na haar afstuderen vier dagen per week werken (meer was niet mogelijk). Daarnaast neemt ze een weekendbaan bij een bouwmarkt. Uiteindelijk, na ongeveer twee jaar, als Abdelwafi's verblijfsvergunning is verlengd, vindt Aisha werk als docent. Aisha is negatief over de periode dat ze aan de inkomenseis moest voldoen. 'Niemand wil na zijn hbo-opleiding bij een bouwmarkt werken. En het was ook een stressvolle periode. Ik miste Abdelwafi en mocht van mijn ouders niet op mezelf gaan wonen totdat Abdelwafi bij me zou zijn'.

Casus 2. Sander en Somsri

Sander is begin dertig als hij in 200g een aanvraag indient voor zijn vriendin Somsri, die dan achter in de twintig is. In 200f heeft hij haar tijdens een rondreis door Azië ontmoet in een Thaise kustplaats. Nadat ze een tijd contact hebben gehouden via de telefoon en internet, keert Sander eind 200f voor een maand terug naar Thailand om uit te zoeken of het echt iets zou kunnen worden met Somsri: 'Ik was al eens in Thailand geweest en wist hoe het werkt met *gold uncles*, maar via vrienden hoorde ik ook van een Nederlands-Thais stel waarmee het hartstikke goed gaat.' In 200g komt Somsri twee keer drie maanden naar Nederland als toerist. De gezinsvormingaanvraag volgt na het eerste bezoek. Sander heeft aan diverse hbo-opleidingen onderwijs gevolgd, maar heeft geen ervan afgemaakt. In 200a heeft hij vast werk gevonden in een verzorgingshuis, dat hem de gelegenheid gaf om een interne opleiding te volgen. In de periode dat de relatie met Somsri vorm krijgt, werkt Sander er 32 uur per week op een vast contract: 'Op woensdag was ik altijd vrij en had ik tijd voor mijn hobbies. Ik noemde dit altijd mijn mini-weekend'. Sander's inkomen is net iets te laag voor de nieuwe inkomenseis. Even overweegt hij daarom een bijbaan te nemen in een avondwinkel, maar dan vraagt het verzorgingshuis hem toevallig of hij misschien voltijds wil gaan werken (in de gezondheidszorg: 36 uur). Hij accepteert het aanbod vanwege de inkomenseis, maar ook omdat hij zelf best wat meer wil verdienen. Zijn kosten nemen toe vanwege zijn internationale relatie: Sander betaalt de tickets voor Somsri, die bovendien vanwege het reizen is gestopt met werken. Sander is positief over zijn langere werkweek, hij geniet van het werk en hoopt er nog een tijd te blijven: 'Het enige jammere is misschien dat ik mijn mini-weekend kwijt ben, maar dat heb ik nu om de week.' [gezien de werkweek van 36 uur].

Case 3. Ali and Hayat

Ali is van Turkse herkomst, midden twintig en vader van een eenjarige zoon als hij in 200d voor zijn vrouw een gezinsvormingaanvraag indient. Hij werkt op tijdelijke contracten in de horeca. Het idee om met Hayat – een volle nicht (*hala kızı*) – in Nederland een gezin te vormen is vier jaar eerder gesuggereerd door de ouders. In 200b heeft er een informele bruiloft plaatsgevonden in het herkomstdorp van de familie, waarna in 200c een formele Turks huwelijks-sluiting volgt. Vanwege de leeftijdseis wacht het stel na de informele bruiloft twee jaar met de gezinsvormingaanvraag, die vervolgens wordt afgewezen omdat Ali's maandsalaris te laag wordt bevonden (volgens Ali 20 EUR netto per maand te weinig). Zijn werkgever, een Turkse restauranteigenaar, stemt er uiteindelijk in toe om Ali's inkomen met 100 EUR te verhogen, op voorwaarde dat Ali dat hogere salaris aan hem terugbetaalt, plus een eenmalige bedrag van 500 EUR voor 'gemaakte kosten'. Ali vindt deze fraude de beste oplossing omdat hij Hayat's komst niet langer wil uitstellen, aangezien ze al twee jaar hebben gewacht vanwege de leeftijdseis. Zijn schoonfamilie verwijt hem niet in staat te zijn hun dochter naar Nederland te halen. Ze wijzen er op dat Hayat sinds de bruiloft al meer dan drie jaar bij familie inwoont, wat in het dorp tot de nodige roddels leidt, die de eer van de familie aantasten; een getrouwde vrouw dient bij haar echtgenoot in te trekken. De familie- en relatieproblemen verergeren als Ali en Hayat in 200c een zoon krijgen. Uiteindelijk begint Ali bijna spijt te krijgen van zijn huwelijk: 'We hadden bijna elke keer ruzie als we elkaar belden'. Ali stelt dat de inkomens-fraude onder de oorspronkelijke inkomenseis niet 'nodig' was geweest, omdat hij wel het minimuminkomen verdiende.

De tweede variant van *doorzetten* betreft stellen die een verblijfsvergunning verwerven via een alternatieve toelatingsprocedure. Soms maakten de respondenten melding van buitenlandse partners die op een studievizum of werk-vizum naar Nederland komen, maar meestal verwezen zij naar wat de zogeheten 'Europa-route' of – omdat het vaak om België gaat – 'België-route'.

Op basis van het Europees recht hebben EU-burgers (onder wie zowel geboren als genaturaliseerde Nederlanders) die in een *andere* EU-lidstaat wonen dan het land waarvan ze burger zijn, recht op het vormen van een huishouden met een partner van buiten de Europese Unie. Eventuele aanvragen voor een verblijfsvergunning voor een buitenlandse partner vallen in dat geval niet onder het nationaal recht maar onder het Europees Recht. Het Europees recht geeft EU-burgers en hun partners tevens het recht om binnen de EU vrij te migreren (cf. Koslowski, 1998). Deze bepalingen stellen Nederlandse referenten in staat om tijdelijk in een ander EU-land te gaan wonen, waar ze onder Europees recht hun partner laten overkomen. Vervolgens kunnen ze – op basis van het recht op mobiliteit binnen de EU – met deze partner naar het oorspronkelijke herkomst-land verhuizen, in dit geval Nederland. Deze route is volstrekt legaal, mits het verblijf in het andere EU-land *genuine* en *effective* is geweest, wat onder meer inhoudt dat de referent er daadwerkelijk moet hebben gewoond. Het vergt de nodige bureaucratische inspanningen en tijd, maar kan een aantrekkelijke optie zijn voor burgers die niet aan de Nederlandse toelatingseisen kunnen of willen

voldoen. (We zouden dit een geval van 'legaal kapitaal' kunnen noemen, dat wellicht een variant is van sociaal kapitaal, aangezien het privilege bestaat bij de gratie van geformaliseerd groepslidmaatschap, namelijk burgerschap).

Een recente studie indiceert dat tussen 2005 en 2008 wellicht 250 stellen gebruik hebben gemaakt van de EU-route om Nederlandse immigratieregels te omzeilen (Schreijenberg e.a., 2009).⁹ (Deze studie geeft tevens meer informatie over juridische aspecten van de EU-route.)

Een derde variant van *doorzetten* betreft stellen waarbij de buitenlandse partner zich illegaal in Nederland vestigt. Hoewel verschillende buitenlandse partners illegaal in Nederland verbleven toen zij hun 'referent' ontmoetten, hebben we geen buitenlandse partners gesproken die zich vanwege de inkomenseis illegaal in Nederland hadden gevestigd. Diverse respondenten claimden dat ze dergelijke stellen kenden, maar slechts één concreet geval werd genoemd, wellicht uit de behoefte om dergelijke stellen te beschermen. Dit koppel is benaderd maar wilde niet aan het onderzoek meedoen. Het Nederlandse illegalenonderzoek bevestigt dat partnermigratie een beperkt deel vormt van illegaal verblijf in Nederland (Leerkes, Engbersen & Van San, 2007; Leerkes, 2009). De meeste respondenten vonden illegale vestiging echter te riskant (vanwege aanhoudings-, detentie-, en uitzettingsrisico's), economisch onaantrekkelijk (tegenwoordig hebben illegalen beperkte arbeidskansen in Nederland), of problematisch vanwege persoonlijke politieke overtuigingen ('Ik ben tegen illegalen in onze samenleving').

Afhaken

De tweede aanpassing blijkt vooral uit de verzamelde kwantitatieve gegevens, maar komt ook naar voren uit de interviews. Tabel 1 geeft een overzicht van alle stellen die in de bestudeerde 32 maanden een verblijfsvergunning hebben gekregen vanwege gezinsvorming. In de 16 maanden voor de verhoging van de inkomenseis kregen 14.359 buitenlandse partners een dergelijke vergunning. In de 16 maanden na de invoering daalde dit aantal naar 9048. Er waren in de laatste 16 maanden dus 5331 (37%) minder verblijfsvergunningen dan verwacht, wanneer de legale gezinsvorming ongewijzigd zou zijn gebleven.

Er zijn naast de hogere inkomenseis uiteraard diverse andere factoren die de daling zouden kunnen hebben veroorzaakt. Drie factoren liggen voor de hand: (1) demografische ontwikkelingen in het aantal inwoners met een verhoogde kans op gezinsvorming omdat zij in de huwbare leeftijd zijn, (2) de economische conjunctuur en (3) integratieprocessen onder etnische minderheden. We hebben deze alternatieve verklaringen onderzocht, maar concluderen dat het niet waarschijnlijk is dat de genoemde factoren in zo'n kort tijdsbestek tot een dergelijk ingrijpend gewijzigde partnermigratie hebben kunnen leiden.¹⁰

Een belangrijke reden om de daling toe te schrijven aan de inkomenseis is dat het aantal verblijfsvergunningen het sterkst is gedaald in armere groepen: niet-Westerse allochtonen, vrouwen en jongeren. Bedroeg de daling bij autochtone Nederlanders en westerse migranten respectievelijk 25% en 38%, bij eerste en tweede generatie Turken en Marokkanen was dit respectievelijk 55% en 53% (Tabel 1). Bij vrouwen (48%) en jongeren (49%) was de daling sterker dan bij mannen (32%) en oudere referenten (33%).

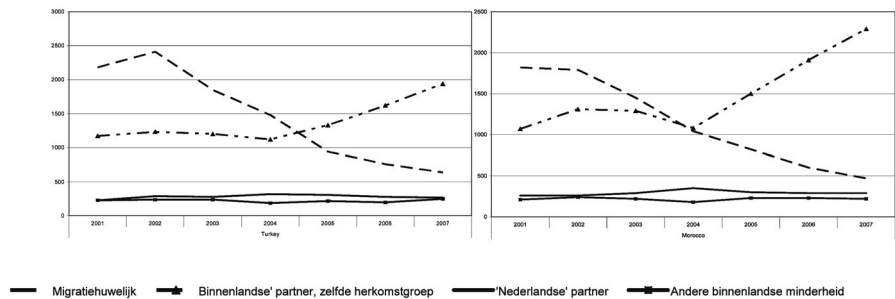
Tabel 1. Aantal verblijfsvergunningen voor buitenlandse partners naar herkomstgroep, geslacht en leeftijd van de referent (1 juli 2003 – 1 Maart 2006)

	Voor (1 juli 2003 t/m 31 oktober 2004)	Na (1 november 2004 t/m 28 fe- bruari 28 2006)	Vershil- na-voor	Reductie- graad	Gemiddelde reaductie per maand
Totaal, waarvan:	14.359 (100%)	9.048 (100%)	5.311	-37%	332
'Nederlands'	4.690 (33%)	3.506 (39%)	1.184	-25%	74
'Turks'	2.596 (18%)	1.161 (13%)	1.435	-55%	90
'Marokkaans'	1.948 (14%)	916 (10%)	1.032	-53%	65
Niet-Westers overig	3.796 (26%)	2.647 (29%)	1.149	-30%	72
Westers overig	1.329 (9%)	818 (9%)	511	-38%	32
Mannen	9.755 (68%)	6.669 (74%)	3.086	-32%	193
Vrouwen	4.604 (32%)	2.379 (26%)	2.225	-48%	139
21 tot 28 jaar	3.432 (24%)	1.735 (19%)	1.697	-49%	106
28 jaar en ouder	10.927 (76%)	7.313 (81%)	3.614	-33%	226

Bron: WODC / INDIAC (2009), p. 35 en p. 179. Bewerkt door de auteurs

De daling hoeft niet alleen op *afhaken* te wijzen, aangezien *uitwijken* en *uitstellen* er ook aan kunnen hebben bijgedragen. Gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek geven niettemin aanvullende aanwijzingen voor *afhaken* (figuur 1; zie ook Van Huis, 2008). Het aantal internationale huwelijken onder mensen van Turkse en Marokkaanse herkomst is in de afgelopen jaren namelijk flink gedaald, terwijl het aantal binnenlandse huwelijken toenam, vooral binnen de eigen herkomstgroep. Dit substitutie-effect doet zich vooral voor sinds 2005, na de verhoging van de inkomenseis.

Figuur 1. Huwende 'Turken' en 'Marokkanen' naar herkomstgroep van de partner (2001-2007)^a



Bron: Bewerking op basis van Van Huis (2008).

^a De gegevens in Figuur 1 hebben betrekking op huwelijken, terwijl de gegevens in Tabel 1 betrekking hebben op getrouwde stellen (ongeacht het jaar van huwen) en ongetrouwde stellen.

Ook uit de interviews komen aanwijzingen naar voren voor *afhaken*: diverse respondenten maakten melding van stellen die (mede) onder invloed van de inkomenseis uiteen zijn gevallen. De volgende casusbeschrijvingen illustreren dit (voor meer casussen zie WODC/INDIAC, 2009).

Casus 4 Asena vertelt het verhaal van Azra

Asena is geïnterviewd omdat ze haar universitaire opleiding heeft onderbroken om te gaan werken voor een kennis van haar vader, waar ze een relatief hoog salaris kon verdienen (een 'vriendendienst'). Ze vertelt het volgende verhaal over een collega met een studentenbijbaan bij een bakkerij. "Azra was 19 en wilde met een Turk trouwen. Haar familie had het huwelijk geregeld, maar ze wilde zelf ook. Toen ze 20 was, zijn ze in Turkije getrouwd. Hij is een paar jaar ouder. Azra wist dat hij niet naar Nederland kon komen tot ze 21 zou zijn [vanwege de verhoogde leeftijdseis]. Ze heeft toen een jaar geprobeerd om alvast aan de inkomenseis te voldoen. Naast het werk in de bakkerij volgde ze een cursus pedicure en probeerde ze beter betaald werk te vinden. Maar ze heeft niet echt uithoudingsvermogen en het is haar niet gelukt. In die tijd kwam de overheid ook met de taaltest [de inburgeringseis voor de buitenlandse partner in het land van herkomst]. Dit veroorzaakte extra stress en problemen. Azra and haar man groeiden uit elkaar en konden niet doorzetten. Uiteindelijk zijn ze gescheiden."

Casus 5. Toon vertelt het verhaal van de twee neven

Toon is een jonge, autochtone Nederlandse econoom. Drie jaar geleden – hij studeert dan nog – begint hij een relatie met een Thais meisje, dat hij heeft leren kennen tijdens een bezoek aan een (autochtone) Nederlandse vriend die in Thailand een taalschool runt. (Toon is geïnterviewd omdat hij als student onvoldoende inkomen had en als pas afgestudeerde geen stabiel inkomen kon aantonen, omdat hij niet gelijk een jaarcontract kreeg. Het duurde uiteindelijk twee jaar om zijn vrouw en zoon van zes maanden naar Nederland te laten overkomen.) Toon vertelt het volgende verhaal. 'Die neven waren zeg maar geïnspireerd geraakt door mij en die vriend [lacht beetje]. Zij zijn samen ook naar Thailand gegaan en hebben een vriendin gekregen. Ze doen allebei uitzendwerk en verdienen volgens mij niet zoveel. Ze zijn in elk geval met die vriendinnen in België gaan wonen, net over de grens. Ze werkten dan in Nederland voor een uitzendbureau. Bij een neef is de relatie fout gelopen. Er was veel spanning in de relatie. Ze kenden niemand in dat Belgische dorpje. De jongen deed uitzendwerk dat hij niet wilde doen. Het was nog vervelender omdat ze in België een kind hebben gekregen. Hij woont weer in Nederland, zij zit nog daar. Ik weet eerlijk gezegd niet of ze teruggaat naar Thailand. Ze zal daar als gescheiden moeder erg veel gezichtsverlies leiden.'

Uitwijken

Bij *uitwijken* blijft het internationale stel intact, maar doet het concessies ten aanzien van het land van vestiging. Een koppel besloot om in Spanje te gaan wonen – zonder onmiddellijk voornemen om naar Nederland te verhuizen – omdat de man, een (autochtone) Nederlandse kok, moeite had om voldoende (wit) inkomen aan te tonen en omdat de buitenlandse partner Spaanstalig is. Twee andere respondenten vertelden over stellen waar de referent in het herkomstland van de partner ging wonen. Zo besloot een meisje van Turkse herkomst om in weerwil van de wens van de familie met een Turk te trouwen die ze had ontmoet tijdens een vakantie in Turkije. Ze stopte met haar studie in een poging om aan de inkomenseis te voldoen, maar de IND beschuldigde haar van inkomensfraude. De echtgenoot had op zijn beurt moeite om te voldoen aan het inburgeringsexamen buitenland. Uiteindelijk is het meisje naar Turkije gegaan, waar ze moeder werd. De toekomst van het echtpaar is onzeker om het meisje niet in Turkije wil leven, terwijl de man niet langer naar Nederland wil komen. Een soortgelijke geschiedenis van een Nederlands meisje, dat we zelf spraken, wordt hieronder beschreven.

Casus 6. Brigit en Erkan

Brigit is 17 als ze met haar moeder op vakantie gaat naar een Turkse kustplaats. Haar toekomstige echtgenoot, begin twintig, werkt in het hotel. Brigit en Erkan praten diverse keren met elkaar in het hotel en ontmoeten elkaar bij toeval op het vliegveld als Brigit teruggaat naar Nederland en Erkan hotelgasten ophaalt. Ze zet hem op de foto, vraagt zijn e-mail adres en ze houden contact. Ze trouwen als Brigit 19 is en haar mbo heeft afgemaakt. Omdat ze nog niet voldoet aan zowel de leeftijds- als de inkomenseis besluit het stel om samen in Turkije te gaan wonen. ‘We hebben nog overwogen om Erkan te laten trouwen met mijn moeder zodat hij naar Nederland kon komen, maar ja mijn moeder wilde dat niet en ik eerlijk gezegd ook niet.’ We konden Brigit interviewen omdat ze in Nederland was voor de bevalling van haar eerste kind. Ze vertelde ons dat ze nog niet weet of ze naar Turkije teruggaat omdat er daar voor haar nauwelijks kinderopvang is. Ze probeert alsnog aan de inkomenseis te voldoen, maar is bang dat dit moeilijk zal zijn voor een jonge moeder met weinig werkervaring in Nederland. Een van haar familieleden start binnenkort een bedrijfje en overweegt om haar op papier in dienst te nemen en een ‘voldoende’ inkomen te geven.

Uitstellen

Een deel van de daling in het aantal toegelaten buitenlandse partners kan het gevolg zijn van het – (mede) onder invloed van de inkomenseis – uitstellen van de partnerkeuze. Uit figuur 1 blijkt bijvoorbeeld dat het *totaal* aantal huwende personen van Turkse of Marokkaanse herkomst de afgelopen jaren wat is afgenomen, ondanks de toegenomen populariteit van het binnenlandse huwe-

lijk (in deze groepen is ongehuwd samenwonen ongebruikelijk). Deze daling is opmerkelijk omdat steeds meer Turken en Marokkanen de huwbare leeftijd bereiken. Vanwege deze demografische omstandigheid prognosticeerde het CBS aanvankelijk een sterke stijging van het aantal migratiehuwelijken, op basis van de aanname dat de kans op een migratiehuwelijk onveranderd zou blijven (Alders, 2005).

Uitstel van partnerkeuze kan alsnog leiden tot een migratiehuwelijk wanneer de potentiële referenten ouder zijn en een groter deel van hen op een 'natuurlijke' manier – dat wil zeggen zonder de inkomenssituatie op korte termijn aan te passen – aan de inkomenseis voldoet. Vooral voor tweede generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen kan de niet-Europese relatiesmarkt een optie blijven, aangezien zij het in het Nederlandse onderwijs relatief goed doen en in de toekomst vrij makkelijk zullen kunnen voldoen aan een inkomenseis van 120%. Het relatief hoge opleidingsniveau van deze vrouwen is om nog een reden van belang. Een van de oorzaken van de aanvankelijke populariteit van het migratiehuwelijk was dat het Turkse and Marokkaanse vrouwen de gelegenheid bood om in het herkomstland een relatief hoogopgeleide partner te vinden, terwijl mannen er juist een meer 'traditionele' echtgenote zochten (Hooghiemstra, 2003). Deze spanningen op de binnenlandse relatiesmarkt blijven onopgelost. Bovendien is het nog steeds vrij ongebruikelijk dat Islamitische mannen - en dit geldt nog sterker voor Islamitische vrouwen - een autochtone partner hebben (zie ook figuur 1).

Consequenties voor persoonlijk welzijn en legitimiteit

We hebben gezien dat de aanpassing aan de inkomenseis voor sommige stellen weinig voeten in de aarde had: een man die 32 uur per week werkte ging simpelweg akkoord met een 36-urige werkweek bij dezelfde werkgever. In andere gevallen vereiste de aanpassing echter aanmerkelijk meer inspanning en geduld. Gemiddeld bleken de respondenten 15 maanden gescheiden van hun partner (en eventuele kinderen) te hebben gewoond als gevolg van de toelatingsprocedure. De meeste *doorzetters* kostte het minimaal een aantal maanden om hun inkomen te richten naar de inkomenseis en in veel gevallen duurde dat langer dan een jaar. Andere aspecten van de toelatingsprocedure, zoals de Wet Inburgering Buitenland en de tijd die de IND besteedt aan het beoordelen van de aanvraag (meestal tot drie maanden), droegen eveneens bij tot 'gedwongen' separatie. Als een partner nog geen 21 was op het moment dat de vestigingsintentie ontstond, was de gemiddelde wachperiode 30 maanden. Deze verlengde separatie hield verband met zowel de leeftijdseis als de inkomenseis. Alle jonge referenten verdienden aanvankelijk te weinig.

Sommige respondenten erkenden dat ze profijt hadden van het hogere inkomen, waarbij ze aangaven dat de verbetering van de financiële positie hen goed uitkwam ('*we hebben net nieuwe meubels gekocht*'). Dit positieve oordeel was vooral waarneembaar onder mannelijke referenten die de rol van kostwinner ambieerden en niet langer wilden studeren. Anderen ervoeren de hogere inkomenseis echter als een vervelende overheidsinmenging in wat zij

zelf merendeels zagen als een privéaangelegenheid (beroepskeuze en partnerkeuze). Vooral vrouwen en jongere mannen voelden zich gedwongen tot het aanpassen van hun levensloop op een ongewenste manier; zij gingen meer uren werken dan gewenst (vaak meer dan voltijd), gaven (deeltijd) studiemogelijkheden op of werkten in een ongewenste baan.

De respondenten – meest *doorzitters* – rapporteerden ‘stress’ in relatie tot de toelatingsprocedure en het is aannemelijk dat dit ook geldt voor de andere aanpassingen (misschien nog het minst voor de *uitstellers*). Er bleek zowel directe als meer indirecte stress te worden ervaren. Directe stress ontstond als gevolg van de inspanningen die nodig waren om meer inkomen te verdienen (door meer uren te werken of te switchen naar een zwaardere baan). Indirecte stress ontstond bijvoorbeeld als het langer duurde om aan de eisen te voldoen, waardoor de buitenlandse partner – en soms de buitenlandse familie – vraagtekens begon te plaatsen bij het *commitment* van de referent. Dit leidde soms tot relatieproblemen die op afstand moeilijk waren op te lossen. Sommige respondenten stelden zelfs dat de immigratieprocedure tot serieuze gezondheidsklachten had geleid. Een stel claimde dat het had bijgedragen aan hospitalisering van de buitenlandse partner in een psychiatrisch ziekenhuis. Een andere referent – een oudere vrouw van Turkse herkomst – vertelde dat ze in de WAO terecht was gekomen doordat ze veel uren was gaan werken als schoonmaakster, waardoor ze serieuze rugklachten zou hebben ontwikkeld.

Een inkomenseis van 120% bleek in de onderzoeksgroep weinig legitimiteit te hebben. Een duidelijke meerderheid van de referenten (33 van 50) was er negatief over, een minderheid was positief (9) of ambivalent (8). Hoewel we de indruk kregen dat de meeste stellen achter het principe staan dat nieuwkomers niet afhankelijk dienen te zijn van bijstand, vonden de meeste stellen een eis van 120% te hoog omdat (onze samenvatting) (1) ‘het discriminerend is voor lager opgeleiden, vrouwen, jongeren en niet-Westerse allochtonen’ (mede omdat de eis alleen geldt voor partners uit niet-EU-landen), (2) ‘het onvoldoende respect toont voor individuele keuzes ten aanzien van het familieleven’ en (3) ‘het bijdraagt aan psychologische problemen onder internationale stellen’. De belangrijkste argumenten voor de verhoging van de eis waren (1) ‘een eis van 100% is te laag om een gezin te onderhouden’, (2) ‘de hogere eis beperkt de immigratie van Turken en Marokkanen’, (3) ‘de hogere eis beperkt schijnhuwelijken omdat minder mensen automatisch voldoen als referent’.

In het onderzoek zijn tevens vragen gesteld over de verhoging van de leeftijdseis. De meeste respondenten – opvallend genoeg ook de jongeren – bleken positief of ambivalent te zijn over de verhoging van 18 naar 21 jaar (27 referenten waren positief, 8 waren ambivalent, 10 negatief, de anderen hadden geen mening of gaven geen antwoord). Deze bevindingen suggereren dat mensen zeker geen voorstander zijn van een onvoorwaardelijk recht op partnermigratie; de *communis opinio* lijkt veeleer te zijn dat bepaalde eisen legitiem zijn, mits alle leden van de maatschappij er normaal gesproken, eventueel nadat ze daartoe een redelijke inspanning hebben gedaan, aan voldoen. ‘Iedereen’ kan voltijds werken en het minimum inkomen verdienen, en de meeste mensen zullen de leeftijd van 21 bereiken, maar niet iedereen wordt blijikbaar in staat geacht om minimaal een jaar lang 120% van het voltijds minimumloon

te verdienen. Daarbij komt dat leeftijdseisen in sterkere mate worden gezien als een *waarborg* voor het ideaal van een vrije partnerkeuze voor alle leden van de maatschappij, omdat het idee bestaat dat ze gedwongen (en gearrangeerde) huwelijken tegengaan.

Conclusie en discussie

In dit artikel hebben we laten zien dat nationale overheden – *in casu* de Nederlandse overheid – potentieel veel macht hebben om partnermigratie te begrenzen. De gezinsvorming via het reguliere Nederlandse immigratiestelsel daalde sterk nadat de inkomenseis was verhoogd. De neergang deed zich voornamelijk voor onder niet-Westerse minderheden (wat ook de bedoeling was), maar deed zich ook voor onder armere autochtone Nederlanders, vooral onder vrouwen en jongeren. Ofschoon sommige stellen profiteerden van het hogere inkomen, ging de hogere inkomenseis in een substantieel aantal gevallen ten koste van het welzijn van de direct betrokkenen; dit laatste viel zelfs te constateren bij de internationale stellen die aan het onderzoek hebben meegedaan en er in meerderheid in zijn geslaagd om uiteindelijk aan de toelatingseisen te voldoen.

Terwijl alles leek te wijzen op een effectieve, hoewel omstreden maatregel, bleek het laatste woord over de verhoogde inkomenseis nog niet te zijn gezegd. In 2010 oordeelde het Europese Hof van Justitie namelijk dat een inkomenseis van 120% in tegenspraak is met de Europese richtlijn gezinshereniging, die in 2005 van kracht is geworden. De betreffende richtlijn omschrijft voorwaarden waaronder legaal verblijvende burgers uit niet-EU-landen recht hebben op gezinshereniging. De richtlijn heeft strikt genomen dus geen betrekking op referenten met (alleen) de Nederlandse nationaliteit. Een inkomenseis van 100% is volgens het Hof wél een acceptabel richtinkomen, mits aanvragen individueel worden beoordeeld als een aanvrager minder verdient. Daarnaast werd bepaald dat het Europese recht het niet toestaat om gezinsvormers anders te behandelen dan gezinsherenigers. Een inkomenseis van 120% werd onder andere onwettig bevonden omdat 'measures concerning family reunification should be adopted in conformity with the obligation to protect the family and respect family life enshrined in many instruments of international law'.¹¹ Naar aanleiding van deze uitspraak heeft Nederland de inkomenseis voor alle referenten – dus inclusief de Nederlandse referenten – verlaagd naar 100%.

Aldus vormt de verhoging van de inkomenseis naar 120% een goede illustratie van de dilemma's rondom de overheidsregulering van familiemigratie, in dit geval partnermigratie. Het toegenomen verlangen van Europese electoraten om deze migratiestromen (selectief) te beperken staat op gespannen voet met (andere) waarden die in liberale democratieën van wezenlijk belang zijn (vgl. Joppke, 1998). We zijn ingegaan op de bezwaren van de koppels tegen de verhoging van de inkomenseis. Het oordeel van het Europees Hof van Justitie over die inkomenseis toont aan dat de opvattingen van de stellen niet in een sociaal vacuüm bestaan; soortgelijke opvattingen liggen ten grondslag

aan het moderne morele en juridische kader rondom het familieleven (zie ook Walzer, 1983). Er is een sterk, in wezen ‘romantisch’ ideaal dat elk lid van de samenleving, ongeacht sociale status, in beginsel het recht heeft om naar eigen inzicht een partner te kiezen en daarmee – hetzij in de eigen samenleving, hetzij in de samenleving van de partner – een ‘kernegezin’ te vormen, ongeacht de sociale status van de partner, en daarmee ongeacht zijn of haar nationaliteit (vgl. Shorter, 1975; Collins, 1988).

Hiermee is niet gezegd dat alle (internationale) relaties ‘romantisch’ zijn. De toelatingseisen zijn onder meer aangescherpt vanwege het vermoeden dat het recht op partnern migratie soms wordt gebruikt om het restrictieve arbeidsmigratiebeleid te omzeilen. Ook waren en zijn er de nodige zorgen over geïntegreerde en gedwongen huwelijken. Waar het hier om gaat is dat de mogelijkheden tot het beteugelen van partnern migratie beperkt zijn in een culturele en juridische context die in hoge mate is beïnvloed door een romantisch discours rondom relatievorming en huwen.

Het valt nog te bezien in hoeverre soortgelijke conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van de Wet Inburgering Buitenland (WIB). Hoewel dergelijke inburgeringsexamens in Nederland en andere EU-lidstaten op bredere steun kunnen rekenen – in Nederland stemden slechts achttien Tweede Kamerleden tegen de WIB –, lopen er diverse zaken bij Europese rechtbanken (zie ook de bijdrage van Bonjour in dit nummer). Omdat de WIB eveneens een (beperkt) restrictief effect blijkt te hebben, doen zich soortgelijke dilemma’s voor. Twee groepen hebben relatief veel moeite om aan het examen te voldoen: migranten met weinig formele opleiding (waaronder analfabeten) en mensen wier taal ver afstaat van het Nederlands (Significant, 2008). De genoemde dilemma’s zullen sterker gaan spelen als de examens zullen worden verzwaaard, wat vermoedelijk is vereist om een substantiëler restrictief effect te bereiken. Een verzwaring van het examen is aangekondigd voor december 2010.

Aangezien deze bijdrage ging over partnern migratie in een EU-lidstaat zijn enkele afsluitende opmerkingen op zijn plaats over de generaliseerbaarheid van de bevindingen naar andere landen en migratietypen. Ten eerste zal de invloed van het internationaal recht buiten de EU kleiner zijn, vooral in niet-Europese landen. Europese richtlijnen zijn immers geen *soft law*, wat in sterkere mate wel geldt voor de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, ook al wordt het recht op een persoonlijke gezinssfeer in beide verdragen expliciet genoemd (respectievelijk in artikel 16 en in artikel 8). Ten tweede beschermt het internationaal recht arbeidsmigratie minder dan familiemigratie en asielmigratie. In Fort Europa betalen ‘liefdesmigranten’ nog altijd een relatief beperkte prijs.

Noten

* Arjen Leerkes is werkzaam bij het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum en Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie: leerkes@fsw.eur.nl.

Işık Kulu-Glasgow is werkzaam bij het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum. Correspondentie: i.kulu@minjus.nl

1. Het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd is gefinancierd door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) en de Immigratie en Naturalisatie Dienst Informatie Analyse Centrum (INDIAC) van het Ministerie van Justitie. Het onderzoek is verricht naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer. Het schrijven van het artikel is mogelijk gemaakt door het WODC en een VENI-beurs van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). INDIAC verrichtte de kwantitatieve analyses.
2. In Denemarken moeten internationale stellen nu een waarborgsom van 7400 EUR betalen, die wordt aangewend als het stel bijstand aanvraagt; daarnaast moeten familieherenigers in Denemarken een integratie-examen behalen als voorwaarde voor een verblijfsvergunning (Rubin, 2004). Naast Nederland hebben ook Duitsland en Frankrijk inburgeringsexamens geïntroduceerd die al in het land herkomst moeten worden behaald. De Britse regering heeft in de zomer van 2010 soortgelijke plannen bekendgemaakt. We bezigen de term partnern migratie omdat niet alle internationale stellen zijn getrouwd.
3. Dit cijfer (N = 17.698) omvat familiehereniging en -vorming en heeft merendeels betrekking op buitenlandse partners. Ouders mogen bijvoorbeeld ook naar Nederland worden gehaald. Bron: CBS Statline, <http://statline.cbs.nl>, bezocht januari 2010.
4. In 2006 ontving 3,4% van de niet-Westerse allochtone beroepsbevolking (15-65 jaar) een bijstandsuitkering. Het nationale cijfer was 2,7%. Bron: CBS Statline, <http://statline.cbs.nl>, bezocht december 2009.
5. Van alle personen die in 2003 moesten starten met het inburgeringsexamen in Nederland (N = 22.880) had 52% hoogstens lager secundair onderwijs (6% was analfabeet), 22% had hoger secundair onderwijs en 26% had tertiair onderwijs voltooid (Significant, 2004). Ongeveer twee derde van de betrokkenen waren 'gezinsvormers / gezinsherenigers'. In 2007 was de verdeling van deze opleidingsniveaus in Nederland als geheel 27%, 42% en 31% (OECD, 2009).
6. Bijna 60% van de in 2002 huwendende van Turkse herkomst koos voor een partner uit Turkije. Voor Marokkanen was dat ongeveer 50% (zie ook figuur 1).
7. Bron: Tweede Kamer 2004-2005, 19 637, nr. 873.
8. Het is moeilijk om hier harde gegevens over te vinden. De cijfers in deze noot zijn gebaseerd op CBS Statline gegevens en door ons bewerkt (<http://statline.cbs.nl>, bezocht juli 2009 en juni 2010). In 2006 waren er 7.83 miljoen mensen in de leeftijdscategorie 20 tot 65 die in particuliere huishoudens leefden en een inkomen hadden uit arbeid of onderneming. Onder hen hadden 2,47 miljoen mensen (32%) een persoonlijk jaarlijks inkomen van minder dan 20.000 EUR (met circa 22.000 EUR is het 120% criterium hoger). Circa 0,9 miljoen mensen (11%) verdienden minder dan 16.000 EUR (Het 100% criterium is ongeveer 18.200 EUR). In deze statistieken zijn deeltijders, zoals studenten en moeders, meegenomen. In 2005 verdiende 8,5% van de voltijders (15 tot 65 jaar) minder dan 20.000 EUR (5% minder 18 000 EUR). In de groep 20- tot 25-jarigen was dat aandeel 45% (ongeveer 30% verdiende minder dan 18 000 EUR). Er is een onbekend aantal personen met voldoende inkomen die geen stabiel inkomen zullen kunnen aantonen. Ongeveer 5% van de werknemers in middelbare en hogere beroepen heeft geen vast contract.
9. In de periode 2005-2008 kregen ongeveer 1000 buitenlandse partners, die een relatie hadden met een Nederlandse referent, een verblijfsvergunning op basis van EU-recht (Schreienberg e.a., 2009). In die jaren nam het jaarlijkse aantal van dergelijke vergunningen toe van minder dan 50 naar meer dan 500. Ongeveer een kwart van de 182 Nederlandse referenten van wie het dossier werd onderzocht had minder dan een jaar in dat andere EU-land gewoond voordat de gezinsvormingaanvraag voor Nederland werd ingediend. (1000/4 = 250).
10. Voor een uitgebreide onderbouwing zie WODC/INDIAC (2009). Een korte onderbouwing volgt in deze noot. Een ruwe indicator voor het aantal personen in de huwbare leeftijd is het aantal mensen tussen 20 en 50 jaar. Tussen 2003 en 2006 nam het aantal 'Nederlanders' in deze categorie inderdaad licht af, maar onder 'Turken' en 'Marokkanen' nam dat aantal juist toe met respectievelijk 11% en 3%. Verder is de economische conjunctuur hoogstens verantwoordelijk voor de daling van de gezinsvorming in de jaren voor de verhoging van de inkomenseis. Tussen 2002 en 2004 nam het aantal bijstandsuitkeringen toe als gevolg van de economische teruggang na 11 september 2001, om vanaf 2005 weer te dalen. Integratieprocessen kunnen hebben bijgedragen aan de daling maar zullen deze niet volledig hebben veroorzaakt, ook omdat de instroom onder 'Turken' en 'Marokkanen' ongeveer halveerde in

niet meer dan 32 maanden tijd. Toegegeven, de partnermigratie in beide daalde al voor 2005. Deze daling kan wijzen op voortschrijdende integratie, hoewel een deel ervan, zoals gezegd, verband zal hebben gehouden met de economische conjunctuur en een ander deel bovendien het gevolg kan zijn geweest van eerdere restrictieve maatregelen. In 2001 werd de inkomenseis voor gehuwde stellen immers opgetrokken naar 100%; voor Nederlanders en vreemdelingen die voor 2001 waren toegelaten was niettemin een overgangperiode voorzien van drie jaar. Voorts nam de partnermigratie ook af in de categorie 'andere niet-Westerse landen' – een bonte verzameling van nieuwe allochtone groepen – en bij 'Nederlanders'.

11. Chakroun arrest (C-578/08), line 44.

Literatuur

- Alders, M. (2005). *Prognose van gezinsvormende migratie van Turken en Marokkanen*. Voorburg: Statistics Netherlands.
- Andreas, P., & Snyder T. (Red.). (2000). *The wall around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Becker, H. (1960). Notes on the Concept of Commitment. *American Journal of Sociology*, 66(1), 32-40.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American Sociological Review*, 19(1), 3-10.
- Bonjour, S. (2007). Gezin en grens: Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig. *Migrantenstudies*, 23 (1), 2-23.
- Carling, J. (2007). Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders. *International Migration Review*, 41(2), 316-343.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Collins, R. (1988). *Sociology of marriage and the family: gender, love and property*. Chicago: Nelson-Hall.
- Constable, N. (2003). *Romance on a global stage. pen pals, virtual ethnography, and "mail order" marriages*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Cornelius, W., Tsuda, T., Martin P., & Hollifield J. (eds.). (2004). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Cornelius, W., & Rosenblum, M. (2005). Immigration and Politics. *Annual Review of Political Science*, 8, 99-119.
- Espenshade, T. (1994). Does the threat of border apprehension deter undocumented us immigration? *Population and Development Review*, 20(4), 871-892.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Hart, B. de. (2003). *Onbezonnen vrouwen: Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*. Amsterdam: Aksant.
- Hooghiemstra, E. (2003). *Trouwen over de grens: Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Universiteit van Amsterdam.
- Huis, M. van (2008). Partnerkeuze van allochtonen. *Demos*, 24(1), 1-4.
- Jacobson, D., & Ruffer G. (2003). Courts across borders: The implications of judicial agency for human rights and democracy. *Human Rights Quarterly*, 25, 74-92.
- Joppke, C. (1998). Why liberal states accept unwanted immigration. *World Politics* 50 (2), 266-293.
- Koslowski, R. (1998). European union migration regimes, established and emergent. In: C. Joppke (Red.) *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States* (pp. 153-190). Oxford: Oxford University Press.
- Leerkes, A. (2009). *Illegal residence and public safety in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Leerkes, A., Engbersen G., & San M. van. (2007). Shadow places: Patterns of spatial concentration and incorporation of irregular immigrants in the Netherlands'. *Urban Studies*, 44 (8), 1491-1516.
- Massey, D., Arango, J., Hugo G., Kouaouci, A., Pellegrino A., & Taylor J. (2005). *Worlds in motion: Understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- OECD (2009). *Education at a Glance 2009*. Paris: OECD.
- Rubin, L. (2004). Love's Refugees: The effects of stringent Danish immigration policies on Danes and their non-Danish spouses. *Connecticut Journal of International Law*, 20, 319-322.
- Sassen, S. (2006). The de-nationalizing of the State and the re-nationalizing of political discourse over immigration. In: M. Giugni & F. Passy (Red.) *Dialogues over migration policy* (pp. 57-65). Lanham: Lexington Books.
- Schreijenberg, A., Klaver, J.F.I., Soethout J.E, Lodder G.G., & Vleugel M.J. (2009). *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie. Het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen*. Amsterdam: Regioplan.
- Shorter, E. (1975). *The making of the modern family*. New York: Basic Books.
- Significant (2004). *Inburgering nieuwkomers. Kwalitatieve rapportage 2003*. Barneveld: Significant.
- Significant (2008). *Kortetermijnevaluatie Wet Inburgering Buitenland. Eindrapportage*. Barneveld: Significant.
- Stanley, S., & Markman H. (1992). Assessing commitments in personal relationships. *Journal of Marriage and Family* 54, 595-608.
- Suksomboon, P. (2009). *Thai migrant women in the Netherlands: Cross-cultural marriages and families*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, Dissertatie.
- Todaro, M., & Maruszko L. (1987). Illegal migration and US immigration reform: A conceptual framework. *Population and Development Review*, 13(1), 101-114.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justice. A defence of pluralism & equality*. Oxford: Blackwell.
- WODC/INDIAC (2009). *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Zwaard, J. van der (2008). *Gelukzoekers: Vrouwelijke huwelijksmigranten in Nederland*. Amsterdam: Artemis & Co.