

GEMEENSCHAPSRECHT EN
GEZINSMIGRATIE
Het gebruik van het gemeenschapsrecht
door gezinsmigranten uit derde landen

- eindrapport -

Mr. drs. A. Schreijenberg (Regioplan
Beleidsonderzoek)
Dr. J.F.I. Klaver (Regioplan Beleidsonderzoek)
Drs. J.E. Soethout (Regioplan Beleidsonderzoek)
Mr. drs. G.G. Lodder (Instituut voor
Immigratierecht, Universiteit Leiden)
Drs. M.J. Vleugel (IND Informatie- en
analysecentrum)

Amsterdam, november 2009
Regioplan publicatienr. 1889

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in samenwerking met het
Instituut voor Immigratierecht en het IND
Informatie- en analysecentrum, in opdracht van
het Wetenschappelijk Onderzoeks- en
Documentatiecentrum (WODC).

© 2009 WODC, Ministerie van Justitie.
Auteursrechten voorbehouden.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van het onderzoek naar het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen. Dit onderzoek is uitgevoerd door RegioPlan Beleidsonderzoek in samenwerking met het Instituut voor Immigratierecht te Leiden en het IND Informatie- en analysecentrum.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons gedurende het onderzoek op prettige wijze hebben ondersteund en geadviseerd.

Deze leden zijn:

- De heer prof. Mr. R. Fernhout, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid (voorzitter begeleidingscommissie)
- De heer prof. Mr. G.T. Davies, Vrije Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid (lid begeleidingscommissie)
- Mevrouw Mr. E.C. van Ginkel, Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (lid begeleidingscommissie)
- De heer Dr. A.S. Leerkes, Ministerie van justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (lid begeleidingscommissie)
- Mevrouw Mr. Dr. S. Musso van der Velde, Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid (lid begeleidingscommissie)
- De heer mr. H. van Smirren, Immigratie- en Naturalisatiedienst (lid begeleidingscommissie)

Daarnaast bedanken wij de heer S. de Boer, mevrouw. N. Beekhuis, mevrouw O. Man en mevrouw F. Liu van de IND voor hun inzet en ondersteuning ten behoeve van de uitvoering van het dossieronderzoek. De feitelijke uitvoering van het dossieronderzoek is voor een belangrijk deel gedaan door mevrouw E. Tromp en mevrouw M. Brukman van RegioPlan Beleidsonderzoek.

Jeanine Klaver (projectleider)
Amsterdam, november 2009

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	.....	I
Summary	.....	VII
1 Inleiding	.....	1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Gebruikte terminologie.....	2
1.3	Gebruikte methoden en opbouw van het onderzoek.....	6
1.4	Onderzoeksvragen.....	8
1.5	Leeswijzer	10
2 Omvang van de totale groep aanvragers	.....	11
2.1	Inleiding.....	11
2.2	Derdelanders.....	11
2.3	Verschil met de cijfers van november 2008.....	12
2.4	Inwilligingen versus afwijzingen	13
3 Referenten	.....	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Achtergrondkenmerken referenten	16
4 Aanvragers	.....	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Achtergrondkenmerken aanvragers.....	23
5 Relatie tussen referenten en aanvragers	.....	29
5.1	Inleiding.....	29
5.2	Familierelaties	29
5.3	Huwelijksrelaties	31
6 Aanvraagproces	.....	33
6.1	Inleiding.....	33
6.2	Verblijfsdoel referent	33
6.3	Voorafgaande procedures	34
6.4	Juridische verblijfstatus van de aanvragers.....	37
6.5	Verblijfsperiode van referent	38
7 Duiding en conclusies	.....	45
7.1	Verklaringen toename aantal toetsingen gemeenschaprecht.....	45
7.2	Redenen voor gebruik gemeenschapsrecht.....	56
8 Beantwoording onderzoeksvragen	.....	69

Bijlagen	.....	77
Bijlage 1	Methodeverantwoording	79
Bijlage 2	Tabellenboek.....	83
Bijlage 3	Onderweg in Europa	101

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.

SUMMARY

Structure of the study

This report answers questions raised by the State Secretary about the scale, composition and increase in the group of family migrants that apply for admission to the Netherlands under Community law and how they seek recourse to the law. Three sources were used for the report, namely:

- 2005-2008 population data obtained from the information system (INDIS) of the Netherlands Immigration and Naturalisation Service (IND);
- 2005-2008 random sample data obtained from case studies conducted by Regioplan Policy Research (Regioplan Beleidsonderzoek);
- data obtained from IND's 'Belgium Box' (based on a questionnaire circulated among persons who applied for admission under Community law in 2008/2009).

The information obtained from these sources needs to be interpreted differently due to its dissimilar composition. Sometimes the information makes it possible to make pronouncements about the entire group and sometimes about a certain selection of the group. The report always states the source underlying pronouncements. The Institute of Immigration Law of the University of Leiden conducted interviews and desk research to elaborate the figures obtained from the study.

Number of applications for leave to stay under Community law

A total of 7,068 applications received from third-country nationals from 2005 to year-end 2008 were tested against Community law. Of these 5,999 were approved. This is more than three times the number of applications reported to the Lower House of Parliament in November 2008. The difference stems mainly from a difference in selection criteria used in IND's system. For the present study a method was used to retrieve as fully as possible from the IND information system (INDIS) the numbers of applications made under Community law. Data is entered manually in INDIS but it may be assumed that all applications made under Community law are registered.

Between 2005 and 2008 the number of annual applications rose from more than 1,100 in 2005 to more than 2,900 in 2008. In the same period the number of approved applications rose from approximately 900 in 2005 and in 2006 to 2,558 in 2008. Relatively speaking the proportion of approved applications was virtually the same over these years, i.e. about 85%. In the period under study 753 applications were made with a Dutch referee.

Characteristics of referee and applicant

In most cases (53%) the referees were EU nationals (other than Dutch nationals). A smaller proportion consisted of Dutch nationals and based on population data 30% had an unknown nationality. Further analysis on the strength of the case studies showed that a majority of this unknown group also

consisted of referees who were EU nationals (of member states other than the Netherlands).

Using the random sample data it is possible to estimate the nationality distribution of the referees in the population. It is estimated that three-quarters of all cases concerned EU nationals and that 16% of all cases concerned Dutch referees. An estimated 8% concerned non-EU referees and the nationality of the referee was unknown in less than 1% of all cases. Non-EU referees concerned, for example, a child of a third-country national, given leave to stay with the partner of this person, although the parent is often designated as the referee.

The country of birth of Dutch referees was checked in the case studies. The vast majority of Dutch referees, i.e. 72%, were found to have been born in the Netherlands. The study strongly indicated that this group included predominantly native Dutch people, although some may be second-generation immigrants. It is estimated that not more than one-quarter of this group of referees consisted of second-generation Turkish and Moroccan Dutch nationals.

A distinction was made between applicants for leave to stay with a Dutch referee and applicants for leave to stay with an EU referee. There was a very great diversity of nationalities among the applicants. The relatively largest groups of applicants with a Dutch referee were Turkish, Moroccan or Brazilian nationals. The relatively largest groups of applicants with an EU referee were US, Turkish or Brazilian nationals.

A majority of the cases concerned marital or civil partnership relationships (approximately 80%). Dutch referees and their applicants were found to be more frequently married than EU referees. The largest group of Dutch referees (29%) were found to have got married two to five years prior to application. The EU referees were found to have got married later; 51% married in the same year as the application.

The age of the referee was plotted against the age of the applicant. A noteworthy point is that the largest group of referees wanted a person in their own age bracket to come to the Netherlands. Examination of the age distribution of applicants and referees revealed a relatively large number of cases (approximately 17%) whereby at least one of the two, i.e. applicant or referee, was under the age of 21. This applied to 29 of the 174 Dutch referees (21 applicants plus 10 referees minus 2 overlapping cases).

Application process

The vast majority of referees were found to be resident in another EU member state (or in the Netherlands) for the purpose of paid employment. This qualifies them as economically active EC residents.

About 18% of applicants for leave to stay with a Dutch referee and 28% of applicants with an EU referee had previously completed a regular procedure. Prior visa and asylum procedures occurred significantly less (in 10% and 3% of all cases, respectively).

Most applicants for leave to stay with a Dutch referee came to the Netherlands from another EU member state (65%). 64% of applicants for leave to stay with an EU referee are third-country nationals who are residing in the Netherlands and who have preceding their application had not completed other admission procedures. The research results do not make clear whether these cases concern non-legalised (or not yet legalised) stays by applicants in the Netherlands or in one of the other member states. The recorded data does not register non-legalised stays.

Dutch referees were generally found to have resided for a long time in another EU member state before the application was made. Three percent did not register until after the application. Nine percent were found to have registered in another EU member state between one and six months prior to the application. Sixteen percent were found to have resided in another member state between six months and one year prior to the application. Thirty percent were found to have resided there between one year and five years prior to the application and 5% between five and ten years prior to the application. About 34% of these referees were found to be resident in Belgium. Other frequently occurring countries were Germany (21%) and Spain (15%).

Elaboration of results: explanations for increased recourse to Community law

There has been a significant increase in recent years in the recourse made to Community law by third-country nationals applying for leave to stay with a Dutch referee and with an EU referee.

Besides the tougher aliens policy (notably the more stringent income requirement, the overseas civic integration requirement and to a lesser extent the higher age requirement), it would appear that the awareness that exists of possibilities under Community law has increased significantly due to the Internet (i.e. websites containing information about and experiences of the 'Belgium route'). In addition, but to a smaller extent, awareness is perhaps also increased due to the political and media attention. The information found on the Internet will have helped sway people to take this step. Another explanation could be the increased labour mobility. Quantitative research showed that many referees were relatively long-term residents of and economically active in the host member state. It should also be stressed that while the number of applications has increased sharply in recent years, an examination of the four-year timeline shows that this concerns in total of not more than 753 applications with a Dutch referee.

The increase in the number of tests of third-country family members of an EU referee against compliance with Community law is explainable in part by the opening up of the labour market on 1 May 2007 to eight new member states,

the increase in the number of workers from Eastern Europe and the accession of two new member states on 1 January 2007. Other explanatory factors might be the possibility of family reunification by virtue of a partner relationship in the Netherlands, a greater awareness of the Europe route, the existence of reverse discrimination in the person's own country and an increased mobility of workers within the European Union. These factors cannot be substantiated without further quantitative research, however.

Elaboration of results: types of recourse to Community law

The research also had to answer the question of whether the right of the free movement of persons was being used/abused. The Court has not yet confirmed the Commission's interpretations of fraudulent conduct and the abuse of law, however, so those interpretations cannot be considered legally binding. This makes it impossible to draw conclusions as to whether or not there is an abuse of law or fraudulent conduct. Therefore, this report refers to the use of Community law without attaching any conclusion as to whether such use constitutes abuse.

However, the Commission has named indicators in the guidelines for the better transposition and application of the Directive. These indicators concern mainly determination of a genuine and actual stay and identification of sham relationships and they may occasion the institution of a further investigation. The named indicators concern such matters as the duration of the referee's residence in the host member state, the duration of marriage, the completion of multiple procedures for family reunification, continued employment in the member state of origin and the situation concerning children (whether or not they also relocated to the host member state).

A conclusion that may be drawn is that the group of third-country nationals with a Dutch referee that seek recourse to Community law is highly diverse. Nevertheless, a few types of recourse are identifiable. The main distinguishing criterion is whether there is genuine and actual residence. A cautious attempt to construct a typology made it possible to identify three variants. The first variant is genuine and actual residence without the premeditated intention to seek recourse to Community law on return. The second variant is genuine and actual residence with the intention of activating Community rights. The third variant is when there is the absence of or doubt about genuine and actual residence but the intention exists to activate Community rights. The first two variants concern completely legal recourse to Community law. Based on the Commission's criteria, the third variant might constitute a reason for conducting a further investigation into residence in the host member state or into the relationship or marriage, whereby the Commission's guidelines place the burden of proof on the state, which in this instance means IND. The quantitative research showed that a large proportion of the Dutch referees had resided for a long time in a host member country. Only one-quarter to one-third had resided in a host member state for one year or less before submitting an application. Most cases were also found to concern relationships formed well before the date of application (two-thirds got married one year to more than

ten years before the date of the application). The impression of prolonged and genuine marriages is reinforced by the fact that more than one-quarter of the applicants had completed one or more procedures to bring about family reunification. A minority (17%) of Dutch referees continued to be registered in the municipal personal records database. Insofar as there were children, they relocated in most cases (70%) with the parents to the host member state. This could allow the cautious conclusion that most cases concern genuine and actual residence and that the marriages are usually long and genuine.

As regards the group of third-country nationals that apply for leave to stay with an EU referee, a distinction should be made between the group of referees who take up residence in the Netherlands more or less permanently and the group that stay here for a shorter time and then return to their country of origin. However, it cannot be distilled from the research whether this concerns referees who have been resident in the Netherlands for a long time or for only a short time. Some of the group of EU referees who stay in the Netherlands for a short time might do so with the intention of activating Community rights. However, this is again difficult to validate properly using the figures obtained from the research. An important distinguishing criterion for EU referees appears to be whether there is a genuine relationship or a genuine marriage. Third-country nationals who apply for leave to stay with an EU referee tend far more often to have short relationships or marriages. In more than two-fifths of all cases the date of marriage occurred after the application or in the six months immediately before the application. Brief relationships or marriages might be an indicator for a further investigation into the genuineness of the relationship or marriage. Based on this research it is not possible to determine whether sham relationships occur frequently among this group. Another difference is that the application date is closer to the starting date of the stay in the Netherlands: forty-five percent were found to have been in the Netherlands for one year or less at the time of application for family reunification. As we do not know whether and when EU referees return to their member state of origin, we are unable to draw any further conclusions in this respect. A noteworthy point is that some of the applicants were found previously to have completed one or more procedures. It is likely that some of these people reside in the Netherlands without residence papers. Where non-legalised stays are concerned it might be an indicator of a possible sham marriage or sham relationship based on the Commission's criteria. But the simple fact that a third-country national obtains a migration advantage by entering into a relationship with an EU referee does not necessarily mean that there is a sham marriage. All in all, the figures produced by the research provide insufficient pointers for drawing clear conclusions about third-country nationals who apply for leave to stay with an EU referee.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Op 4 november 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie Kamervragen van kamerlid Fritsma over de 'Europa-route' beantwoord. Daarbij is gebleken dat het aantal aanvragen op grond van toetsing aan het gemeenschapsrecht in de afgelopen drie jaar is toegenomen. Vervolgens is de politieke behoefte ontstaan om op korte termijn met precieze aantallen te komen en na te gaan in welke gevallen er een beroep op het gemeenschapsrecht wordt gedaan door onderdanen van derdelanden (verder: derdelanders) en of er aanwijzingen zijn dat er in die gevallen sprake is van 'rechtsmisbruik'.¹

Op 27 januari 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer toegezegd dat nader onderzoek door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is vereist, alvorens zij informatie kan geven over de omvang en samenstelling van de groep derdelanders die een beroep doen op het gemeenschapsrecht.² Gelet hierop is door de IND en Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het WODC, een gezamenlijk onderzoek gestart.

De probleemstelling van het onderzoek is:

1. Wat is de omvang en samenstelling van de groep gezinsmigranten uit derdelanden, die in Nederland een verzoek doen tot toelating op grond van het gemeenschapsrecht?
2. Waar is de toename van het aantal aanvragen, zoals deze reeds aan de hand van de eerste cijfers in november 2008 is geconstateerd, aan toe te schrijven?
3. In hoeverre en op welke gronden is er aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van gebruik dan wel misbruik³ bij een aanvraag tot verblijf aan de hand van toetsing aan het gemeenschapsrecht en welke omvang heeft dit dan?

¹ Kamerstukken II, Aangangsel bij handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, nr. 552.

² Kamerstukken II, Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 19 637, nr. 1247.

³ De term (rechts)misbruik wordt in dit rapport meerdere malen gebruikt. In de politieke discussie is deze term gebruikt en daarom is deze als dusdanig in de vraagstelling van het onderzoek opgenomen. In het rapport spreken we verder van verschillende vormen van gebruik. Of, en zo ja wanneer, er (juridisch) sprake is van rechtsmisbruik is namelijk nog niet vastgesteld. Een nadere uitleg van de in dit rapport gebruikte terminologie is terug te vinden in paragraaf 1.2.

1.2 Gebruikte terminologie

1.2.1 Politieke discussie

In de politieke discussie, de media, door ministeries of in stukken van de Europese Commissie, worden tal van termen gebezigd die het gebruik van het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer door EU-burgers en derdelanders gezinsleden op verschillende wijze kwalificeren. Termen als fraude, misbruik, rechtsmisbruik, oneigenlijk gebruik, omzeiling van de nationale voorschriften worden door elkaar gebruikt zonder dat altijd duidelijk is wat precies met deze termen wordt bedoeld en zonder een degelijke juridische onderbouwing van deze kwalificaties. In Richtlijn 2004/38/EG, die het recht op vrij verkeer en verblijf binnen de Europese Unie voor burgers van de Unie en hun familieleden regelt, is in artikel 35 de mogelijkheid opgenomen maatregelen te nemen in geval van rechtsmisbruik of fraude. In de richtlijn worden deze begrippen niet gedefinieerd.

In haar brief van 27 januari 2009 aan de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris van Justitie een invulling aan de begrippen rechtsmisbruik en fraude.⁴ Onder rechtsmisbruik verstaat zij gebruik van het recht op vrij verkeer van personen binnen de EU met geen ander doel dan om de nationaal rechtelijke regels te omzeilen. Zij noemt dit ook oneigenlijk gebruik van een op zich legale route. Het begrip rechtsmisbruik werd naar weten van de staatssecretaris ook niet in andere lidstaten toegepast.

Van fraude kan volgens de staatssecretaris sprake zijn als onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld door het aangaan van een schijnrelatie of een schijnhuwelijk met een EU-onderdaan, rechten proberen te ontlenen aan het gemeenschapsrecht.

1.2.2 Europese richtlijn

In haar verslag over de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG aan het Europees Parlement en de Raad, maakt de Europese Commissie wel melding van de begrippen misbruik en fraude, maar worden deze niet nader gedefinieerd.⁵ Er wordt alleen opgemerkt dat lidstaten op grond van artikel 35 maatregelen mogen nemen om misbruik, zoals schijnhuwelijken, te voorkomen. De Commissie vermeldt verder dat dit is bevestigd in het Metock-arrest.

Mede op verzoek van een aantal lidstaten komt de Commissie in juli 2009 met richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG.⁶ In deze mededeling van de Commissie aan het Europees

⁴ TK 2008-2009, 19 637, nr. 1247.

⁵ COM(2008) 840 definitief, p. 9-10.

⁶ COM(2009) 313 definitief, p. 15-20.

Parlement en de Raad worden ook de begrippen fraude en (rechts)misbruik toegelicht.

Fraude wordt omschreven als 'bewust bedrog of bewuste misleiding met als doel om op grond van de richtlijn het recht van vrij verkeer en verblijf te krijgen'. Het begrip fraude moet volgens de Commissie 'in het kader van de richtlijn waarschijnlijk worden beperkt tot de gevallen van vervalsing van documenten of een onjuiste voorstelling van feiten betreffende de voorwaarden voor het verblijfsrecht.'

Misbruik wordt omschreven als 'kunstmatig gedrag dat als enig doel heeft het door het gemeenschapsrecht gewaarborgde recht van vrij verkeer en verblijf te krijgen en dat, hoewel het formeel voldoet aan de voorwaarden van de communautaire voorschriften, in strijd is met het doel van die voorschriften'. Er worden twee vormen van misbruik genoemd. Ten eerste schijnhuwelijken en ten tweede het verhuizen naar een lidstaat met als enig doel zich bij terugkeer te kunnen onttrekken aan de nationale voorschriften inzake gezinshereniging.

Voor de definitie van schijnhuwelijken (die naar analogie toegepast kan worden op andere gezinsrelaties) wordt verwezen naar overweging 28 van de richtlijn: schijnhuwelijken zijn huwelijken die zijn aangegaan met als enig doel het in de richtlijn neergelegde recht van vrij verkeer en verblijf te kunnen genieten, waarop anders geen aanspraak zou kunnen worden gemaakt.

De andere vorm van misbruik, die in de mededeling van de Commissie wordt genoemd, is een verhuizing naar een andere lidstaat met als enig doel de omzeiling van nationale regels. De Commissie maakt onderscheid tussen gewoon gebruik van het gemeenschapsrecht en misbruik. Als de uitoefening van de communautaire rechten in een lidstaat waar vandaan een EU-burger met zijn familieleden terugkeert reëel en daadwerkelijk was, vallen deze EU-burgers en hun familieleden onder de bescherming van het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer van personen. In dat geval zijn de persoonlijke motieven voor de verhuizing niet relevant (in termen van de Commissie: mogen deze niet worden onderzocht).

De lidstaten mogen zonedig een aantal indicatieve criteria vaststellen om te kunnen beoordelen of het verblijf in het gastland reëel en daadwerkelijk was. De Commissie noemt de volgende factoren:

- De omstandigheden van de verhuizing van de betrokken EU-burger (eerdere pogingen van de derdelander echtgenoot om verblijf op grond van het nationale recht te krijgen, werkaanbiedingen uit het gastland, de hoedanigheid waarin de EU-burger in het gastland verblijft).
- De mate waarin het verblijf reëel en daadwerkelijk was (het beoogde en werkelijke verblijf, inspanningen om zich in het gastland te vestigen, zoals nationale inschrijvingsformaliteiten en het zorgen voor huisvesting; het inschrijven van kinderen in een onderwijsinstelling).

- De omstandigheden waarin de EU-burger naar huis is teruggekeerd (terugkeer onmiddellijk nadat hij in de gastlidstaat met een derdelander is gehuwd).

De Commissie benadrukt dat deze indicatieve criteria slechts aanleiding kunnen zijn tot nader onderzoek, zonder dat er automatisch conclusies mogen worden getrokken. Lidstaten moeten aandacht besteden aan alle omstandigheden van het geval. Het gedrag van betrokkenen moet worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van het gemeenschapsrecht en op basis van objectieve bewijzen.

1.2.3 Jurisprudentie

Uiteindelijk is het echter aan het Hof van Justitie van de EG om te bepalen wanneer er sprake is van fraude of misbruik. Als het gaat om zaken waarin rechten inzake het vrij personenverkeer in het geding zijn, zijn er geen uitspraken van het Hof waarin is aangenomen dat er sprake is van misbruik.⁷ Wel is door het Hof in verschillende zaken erkend dat lidstaten maatregelen mogen nemen om misbruik tegen te gaan. Dit betrof gevallen waarin door een van de lidstaten was gesuggereerd dat er sprake was van een schijnhuwelijk of waarin was bevestigd dat in dit geval geen sprake was van een schijnhuwelijk.⁸ Ook heeft het Hof in zaken betreffende vrij personenverkeer bepaald dat de intentie van betrokkenen niet relevant is voor de vraag of er sprake is van misbruik. Zie bijvoorbeeld de overwegingen in de zaak *Akrich*. Het Hof zegt uitdrukkelijk dat:⁹“(…) *de mogelijke bedoelingen waarmee een werknemer van een lidstaat in een andere lidstaat werk zoekt, irrelevant zijn voor zijn recht van toegang tot en verblijf op het grondgebied van laatstgenoemde staat, zolang hij er reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht of wenst te verrichten.*”

Het Hof gaat verder en stelt dat de bedoelingen ook niet relevant zijn op het moment dat het echtpaar terugkeert naar de eigen lidstaat. *“Een dergelijk gedrag kan geen misbruik (...), opleveren, ook niet indien de echtgenoot op het moment waarop het echtpaar zich in een andere lidstaat heeft gevestigd, niet over een verblijfsrecht beschikte in de lidstaat waarvan de werknemer onderdaan is.”*

Ook in de zaak *Chen*¹⁰ werd door het Hof geen misbruik aangenomen: een Chinese vrouw met eerder verblijf in het Verenigd Koninkrijk ging naar Noord-

⁷ Zie Boeles, den Heijer e.a., ‘European Migration Law’, Intersentia, Antwerp - Oxford - Portland, 2009, p. 61-62.

⁸ Zie HvJEG 7 juli 1992, *Surinder Singh*, zaak C-370/90, par. 24; HvJEG 23 september 2003, *Akrich*, Zaak C-109/01, par. 57; HvJEG 25 juli 2008, *Metock*, Zaak C-127/08, par. 46 en 75.

⁹ HvJEG 23 september 2003, *Akrich*, Zaak C-109/01, par. 55-56.

¹⁰ HvJEG 19 oktober 2004, *Chen*, Zaak C-200/02, par. 34 -40.

Ierland om daar te bevallen zodat haar dochtertje de Ierse nationaliteit zou krijgen. Bij terugkeer naar het Verenigd Koninkrijk claimde zij vervolgens een verblijfsrecht op grond van het gemeenschapsrecht in het Verenigd Koninkrijk voor haar dochter en haarzelf.

Het Verenigd Koninkrijk voerde aan dat er sprake was van misbruik:

*“(...) omdat de verplaatsing van Chen naar Noord-Ierland met als doel dat haar kind de nationaliteit van een andere lidstaat zou verkrijgen, een poging vormt om misbruik te maken van bepalingen van gemeenschapsrecht”.*¹¹

Deze redenering wordt door het Hof expliciet verworpen, al wordt erkend dat de vrouw met dit doel naar Noord-Ierland ging. Nu door geen van de betrokkenen wordt betwist dat de dochter rechtmatig de Ierse nationaliteit heeft verkregen en het de lidstaten niet vrij staat aanvullende voorwaarden te stellen ten aanzien van de gevolgen van een rechtmatig verkregen nationaliteit.

*“Hiervan zou echter juist sprake zijn indien het Verenigd Koninkrijk gerechtigd was om aan onderdanen van andere lidstaten zoals Catherine een door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamentele vrijheid te ontfemen op de enkele grond dat de verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat in werkelijkheid bedoeld was om een onderdaan van een derde staat een verblijfsrecht uit hoofde van het gemeenschapsrecht te verschaffen.”*¹²

In andere zaken dan op het gebied van het vrij personenverkeer lijkt het Hof echter ruimere maatstaven ten aanzien van misbruik te hanteren.¹³ De mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG, verwijst veelvuldig naar deze jurisprudentie van het Hof.

1.2.4 Terminologie in dit rapport

In de startnotitie van dit onderzoeksproject wordt aangehaakt bij de termen (rechts)misbruik en fraude die ook door de Staatssecretaris zijn gebruikt. Met (rechts)misbruik wordt bedoeld het omzeilen van de nationale regels (zie hierboven).

¹¹ Ibid. par. 34.

¹² Ibid. par. 40.

¹³ Zie bijvoorbeeld HvJEG 14 december 2000, *Emsland-Stärke*, Zaak C-110/99, par. 52-53: “Om te kunnen vaststellen dat het om misbruik gaat, zijn enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden vereist waaruit blijkt, dat in weerwil van de formele naleving van de door gemeenschapsregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt.

Anderzijds is een subjectief element vereist, namelijk de bedoeling om een door de gemeenschapsregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat. Het bewijs van dit subjectief element kan met name worden geleverd door aan te tonen dat de exporteur in de Gemeenschap, die de restituties ontvangt, en de importeur van de goederen in het derde land, daarbij hebben samengewerkt”.

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. Wij spreken daarom in het vervolg van dit rapport over gebruik van het gemeenschapsrecht zonder zelf de conclusie te trekken of er al dan niet sprake is van rechtsmisbruik of fraude.

1.3 Gebruikte methoden en opbouw van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit drie delen:

1. Deel I – Cijfermatig onderzoek door de IND;
 - a. Verkenning en analyse van de gegevens van het IND Informatiesysteem (INDIS);
 - b. Analyse van de resultaten van de zogenaamde ‘België-box’.
2. Deel II – Cijfermatig (dossier)onderzoek door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC en analyse door Regioplan Beleidsonderzoek.
3. Deel III – Duiding door mr. drs. G.G. Lodder van het Instituut voor Immigratierecht, Universiteit Leiden, in opdracht van het WODC.

Deel I – Cijfermatig onderzoek door de IND

Het eerste deel van het onderzoek betrof een verkenning en analyse van de gegevens van INDIS. Dit deel van het rapport is in maart 2009 opgesteld door het Informatie- en Analysecentrum van de IND (INDIAC). Het belangrijkste doel van de verkenning en analyse van de gegevens van INDIS is het geven van cijfers waarmee de omvang en samenstelling van de groep derdelanders die een beroep doen op het gemeenschapsrecht in kaart wordt gebracht. Het tweede onderdeel van deel I van het onderzoek bestaat uit de analyse van de resultaten van de zogenaamde ‘België-box’, waarmee mogelijk meer kan worden gezegd over voornoemde derdelanders en hun beweegredenen om van de Europa-route gebruik te maken. In deze ‘België-box’ worden sinds 2008 gegevens over aanvragers en referenten verzameld aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst.¹⁴ De verzamelde gegevens moeten een indicatie geven van de mate van gebruik van het gemeenschapsrecht en de beweegredenen van de betreffende derdelanders en referenten.

Deel II – Cijfermatig (dossier)onderzoek Regioplan Beleidsonderzoek

In deel II van het onderzoek, dat is uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het WODC, vond dossieronderzoek plaats om deel I van het onderzoek aan of in te vullen, daar waar INDIS in beperkte mate informatie kon verschaffen om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Om deze vragen wel te kunnen

¹⁴ Het gehele rapport van IINDIAC ten aanzien van de ‘België-box’ is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

beantwoorden, werd een steekproef van 400 dossiers getrokken uit alle aanvragen sinds 2005. Dossieronderzoek heeft uiteindelijk geresulteerd in een bestand met meer achtergrondkenmerken van aanvragers en referenten.

Deel III – Duiding Instituut voor Immigratierecht, Universiteit Leiden

In deel III van het onderzoek wordt naar aanleiding van de verzamelde gegevens onderzocht, waaraan de toename van het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht kan worden toegeschreven. Verder is getracht meer inzicht te krijgen in de beweegredenen van mensen om gebruik te maken van het gemeenschapsrecht en zijn enkele vormen van gebruik geïdentificeerd. Tenslotte is bekeken of de door de Commissie genoemde indicatoren voor een mogelijk misbruik kunnen worden herkend en welke betekenis hier aan kan worden gehecht. Hiervoor is gebruikgemaakt van een combinatie van interviews en bureauonderzoek. Er is een groepsinterview met vijf medewerkers van de IND gehouden die verschillende functies bekleeden.¹⁵ Verder zijn twee advocaten geïnterviewd die veel aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht begeleiden van Nederlanders met een derdelander respectievelijk overige EU-onderdanen met een derdelander. Ten slotte zijn schriftelijk enkele vragen voorgelegd aan een Duitse respondent om een indruk te krijgen van het eventuele gebruik van de Nederland-route door Duitse onderdanen.

In het kader van het bureauonderzoek zijn officiële documenten bestudeerd zoals kamerstukken en stukken van de Europese Commissie, jurisprudentie, artikelen, rapporten et cetera en zijn diverse websites geraadpleegd die worden gebruikt door personen die op zoek zijn naar informatie of ervaringen willen delen over de België-route c.q. de Europa-route.

Interpretatie van de verschillende delen

De drie separate delen van het onderzoek zijn door RegioPlan geïntegreerd tot het onderhavige onderzoeksrapport. Dit onderzoeksrapport is dan ook gebaseerd op drie gegevensbronnen, namelijk de populatiegegevens, de steekproefgegevens en de gegevens uit de zogenaamde 'België-box'. Niet alle resultaten kunnen om die reden op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd.

De populatiegegevens zijn in principe de meest zuivere gegevens, zij hebben namelijk betrekking op de gehele groep. De informatie die deze data bieden is echter beperkt. Daarom is gekozen om achtergronden weer te geven aan de hand van dossieronderzoek. Er is daartoe een steekproef getrokken uit de populatie. In deze steekproef is de groep (aanvragers van verblijf bij) Nederlandse referenten oververtegenwoordigd. Daar is voor gekozen om voldoende gegevens te hebben om uitsplitsingen te maken en daarmee de onderzoeks-

¹⁵ Bij het gesprek waren aanwezig: een loket medewerker van het loket in Den Haag; de leidinggevende van het loket Den Haag, verantwoordelijk voor Pilot Haaglanden (project om schijnrelaties tussen EU-onderdanen en derdelanders op te sporen), beslismedewerker kantoor Rijswijk, doet met name toetsingen gemeenschapsrecht bij EU referent, betrokken bij project schijnrelaties; coördinator beslismedewerkers, betrokken bij het project schijnrelaties en beleidsmedewerker Afdeling Uitvoeringsbeleid IND.

vragen te kunnen beantwoorden. Ook bevat het rapport gegevens uit de 'België-box'. Dit betreft informatie die aan de hand van een vragenlijst is verzameld onder aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent tussen mei 2008 en mei 2009. Het zijn waardevolle gegevens aangezien ze nog meer achtergrondkenmerken van aanvragers en referenten laten zien. Omdat mogelijk niet in alle gevallen waarin sprake was van een beroep op het gemeenschapsrecht de vragenlijsten zijn ingevuld, is deze informatie echter niet vergelijkbaar met de informatie uit de eerdergenoemde bronnen. Er is mogelijk geselecteerd op aanvragers die in België verbleven of zaken waar het vermoeden bestond dat er sprake is van een 'Europa-route'-geval. Dit terwijl in feite iedere aanvraag tussen mei 2008 en mei 2009 in de 'België-box' zou kunnen zitten. Het (volledig) invullen van de vragenlijst was echter geen verplichting voor de aanvragers.

1.4 Onderzoeksvragen

In dit rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Aantallen en kenmerken

1. Wat is de omvang van de totale groep die gebruik heeft gemaakt van gezinshereniging op grond van toetsing aan het gemeenschapsrecht in de periode 2005 tot en met 2008?
2. In hoeverre wijken de cijfers af van de cijfers die in november 2008 aan de Kamer zijn verstrekt en hoe zijn deze verschillen te verklaren?
3.
 - a. Wat is het totaal aantal onderdanen van derde landen dat toegang heeft verkregen op basis van gemeenschapsrecht om bij een EU-onderdaan te verblijven?
 - b. Wat is het totaal aantal onderdanen van derde landen dat toegang heeft verkregen op basis van gemeenschapsrecht om bij een Nederlander te verblijven die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen?
4.
 - a. Wat valt er te zeggen over de herkomstgroepen van de Nederlandse referenten?
 - b. Welke nationaliteit hebben de derdelanders, uitgesplitst naar:
 - referent (dat wil zeggen Nederlander of EU-onderdaan);
 - naar nationaliteit van EU referent?
5. Wat zijn de achtergrondkenmerken (zoals geslacht en leeftijd) van de derdelanders, eventueel uitgesplitst naar type referent?

6. Hoe is de verdeling van toelatingen naar toelatingsgrond, dat wil zeggen verblijf bij echtgenoot of (geregistreerd) partner/bij ouder/bij kind?
7. Hoeveel aanvragen om toetsing aan gemeenschapsrecht door derdelanders zijn ingewilligd en afgewezen, en op welke gronden zijn de aanvragen afgewezen?

Verblijfsduur en juridische status

8. Hoe lang verblijven Nederlanders (referenten uit de doelgroep) gemiddeld in een andere EU-lidstaat voordat zij terugkeren naar Nederland met één of meer gezinsleden?
9. Op welke wijze kan inzichtelijk worden gemaakt hoe lang EU-onderdanen en hun gezinsleden uit de doelgroep gemiddeld in Nederland verblijven?
10. Wat is de juridische verblijfsstatus van de groep derdelanders op het moment dat ze verblijf aanvragen bij een EU-onderdaan?
 - a. Welk aandeel betreft de eerste toelating vanuit een (visumplichtig) derdeland?
 - b. Welk aandeel betreft een verzoek tot toelating vanuit een andere EU-lidstaat waar ze legaal verblijf hebben (gehad)? (voor zover beschikbaar)
 - c. Kan op basis van bovenstaande categorieën en eerder gevoerde en afgewezen vreemdelingenrechtelijke procedures een schatting worden gemaakt van het aantal verzoeken vanuit een situatie van (nog) niet gelegaliseerd verblijf?
11. Wat is de juridische verblijfsstatus van de groep derdelanders die verblijf vragen bij een Nederlander?
 - a. Welk aandeel had eerder legaal verblijf in een andere lidstaat?
 - b. Kan op basis van eerder gevoerde en afgewezen vreemdelingenrechtelijke procedures een schatting worden gemaakt van het aantal verzoeken vanuit een situatie van (nog) niet gelegaliseerd verblijf?

Duiding

12. In hoeverre is er aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van misbruik van het recht op vrij verkeer van personen en wat is de omvang van het eventuele misbruik?
13. Welke redenen zijn er voor de toename van het beroep doen op het gemeenschapsrecht?
 - a. In hoeverre spelen beleidswijzigingen op nationaal en Europees niveau en in andere lidstaten of Europese jurisprudentie een rol?
 - b. In hoeverre zijn er nog andere factoren die een toename kunnen

verklaren, zoals de uitbreiding van de EU, de invloed van de media en internet?

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de totale groep derdelanders die toelating heeft gekregen op basis van het gemeenschapsrecht nader beschreven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens aan de hand van de gegevens over de gehele groep en een steekproef uit het totale aantal aanvragen een overzicht gegeven van de achtergrondkenmerken van de referenten. Datzelfde gebeurt in hoofdstuk 4 voor de aanvragers. In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de relatie tussen referent en aanvrager en in hoofdstuk 6 worden de achtergronden van het aanvraagproces van de aanvragers uiteengezet. Hoofdstuk 7 geeft invulling aan het duidingsdeel van dit onderzoek, waarin de onderzoeksbevindingen worden geduid aan de hand van de huidige stand van het recht. Ten slotte worden in hoofdstuk 8 de onderzoeksvragen afzonderlijk beantwoord.

Aan de hand van de in de hoofdstukken gepresenteerde data zijn steeds voorbeelden gekozen van dossiers om de data te illustreren. Deze voorbeelden zijn aan de hand van niet tot personen te herleiden casusbeschrijvingen in kaders tussen de tekst gevoegd. De achtergronden van bepaalde profielen van aanvragers en referenten worden zo aan de hand van een praktijkvoorbeeld geschetst.

2 OMVANG VAN DE TOTALE GROEP AANVRAGERS

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de omvang is van de totale groep; wat is het totaal aantal aanvragers dat toelating heeft verkregen op basis van het gemeenschapsrecht om bij een EU-onderdaan te verblijven, of bij een Nederlander die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen? Daarnaast zal worden ingegaan op de verschillen tussen de cijfers die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd en de cijfers die in november 2008 aan de Tweede Kamer zijn verstrekt en hoe deze verschillen zijn te verklaren. Tot slot wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de inwillingen zich tot de afwijzingen verhouden.

2.2 Derdelanders

Bij de analyse van de geraadpleegde gegevensbestanden is gebleken dat van een aantal vreemdelingen niet bekend is welke nationaliteit zij hebben (6%). De vreemdelingen met een onbekende nationaliteit zijn in de analyse buiten beschouwing gelaten. Het kan hier gaan om derdelanders of vreemdelingen met EU/EER- of Zwitserse nationaliteit. In tabel 2.1 is het totaal aantal ingewilligde aanvragen van derdelanders, waarbij is getoetst aan het gemeenschapsrecht voor gezinsmigratie, weergegeven.

Tabel 2.1 Ingewilligde aanvragen van derdelanders, waarbij is getoetst aan het gemeenschapsrecht

	2005	2006	2007	2008	Totaal
Ingewilligde aanvragen	923	896	1.622	2.558	5.999

Bron: INDIS

Uit tabel 2.1 blijkt dat er in de periode 2005 tot en met 2008 5.999 aanvragen van derdelanders zijn ingewilligd waarbij is getoetst aan het gemeenschapsrecht. Hierbij valt een sterke stijging op van het aantal aanvragen in 2007 en 2008. Verklaringen daarvoor kunnen bijvoorbeeld worden gezocht in een strenger nationaal beleid en de publiciteit die er over de zogenaamde 'Europa-route' is geweest. Dit kan echter niet met zekerheid worden geconcludeerd. Een nadere duiding aan dergelijke verschillen wordt in hoofdstuk 7 gegeven.

Met (een selectie uit) de groep, zoals die in tabel 2.1 wordt gepresenteerd, zal worden doorgewerkt in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6.

2.3 Verschil met de cijfers van november 2008

Op 4 november 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie Kamervragen van kamerlid Fritsma over de 'Europa-route' beantwoord. Daarbij zijn cijfers genoemd betreffende het aantal derdelanders dat verblijf op grond van het gemeenschapsrecht heeft verkregen – en dus gezinslid kan zijn van een Nederlander of een EU-onderdaan. In tabel 2.2 worden deze cijfers weergegeven.

Tabel 2.2 Cijfers van november 2008

2005	2006	2007
350	240	490

Bron: INDIS

De cijfers die daarentegen in tabel 2.1 zijn weergegeven zijn hoger en betreffen het aantal derdelanders waarvan zeker is dat zij verblijf op grond van het gemeenschapsrecht hebben verkregen. De hoofdreden voor het verschil tussen de cijfers van november 2008 en de huidige cijfers is dat de thans gehanteerde geautomatiseerde zoekopdracht en de daaropvolgende gehanteerde analyse nauwkeuriger zijn geweest dan de zoekopdracht en analyse ten behoeve van de cijfers van november 2008. Hieronder wordt in meer detail ingegaan op de verschillen tussen de cijfers.

De belangrijkste verklaringen voor de verschillen tussen de cijfers van november 2008 en de in dit rapport gepresenteerde cijfers zijn:

- Voor de cijfers van november 2008 is gekeken naar de verblijfsprocedure die in INDIS 'VVREU' wordt genoemd. Hier verwachtte men logischerwijs alle aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht. Echter, nader onderzoek wees uit dat zich ook bij andere type verblijfsprocedures aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht bevonden. Dit verklaart het grootste gedeelte van het verschil.¹
- In november 2008 is gekozen om (binnen de verblijfsprocedure 'VVREU') een drietal type aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht te selecteren. Nader onderzoek wees uit dat het om vier typen aanvragen diende te gaan.
- In november 2008 is niet gekeken naar zowel alle inwilligingen van aanvragen waarbij toetsing aan het gemeenschapsrecht is gevraagd als inwilligingen van aanvragen waarbij niet om toetsing aan het gemeenschapsrecht is gevraagd, maar wel een dergelijke inwilliging is verkregen.

In het 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

¹ In november 2008 zijn daarnaast de cijfers over 2008 niet meegenomen.

registratie in INDIS handmatig plaatsvindt, mag ervan worden uitgegaan dat thans alle aanvragen waarbij een beroep wordt gedaan op gemeenschapsrecht worden geregistreerd.

2.4 Inwilligingen versus afwijzingen

Een aanvraag kan worden ingewilligd of worden afgewezen. Daarnaast is ook nog een overige beslissing mogelijk. Onder overige beslissingen vallen onder andere aanvragen die door de vreemdeling zijn ingetrokken, aanvragen die buiten behandeling zijn gesteld wegens het niet betalen van leges of aanvragen waarbij de vreemdeling is komen te overlijden. In tabel 2.3 is de verhouding tussen deze drie afdoeningen weergegeven.

Tabel 2.3 Verhouding afwijzingen, inwilligingen en overige beslissingen

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	Totaal	%
Inwilliging	923	83%	896	85%	1.622	83%	2.558	87%	5.999	85%
Afwijzing	94	8%	101	10%	309	16%	324	11%	828	12%
Overig	92	8%	60	6%	35	2%	54	2%	241	3%
Totaal	1.109	100%	1.057	100%	1.966	100%	2.936	100%	7.068	100%

Bron: INDIS

Uit tabel 2.3 volgt dat in de periode 2005 tot en met 2008 85 procent van de aanvragen waarbij is getoetst aan het gemeenschapsrecht is ingewilligd en dat twaalf procent van de aanvragen is afgewezen. De resterende drie procent betreft aanvragen waarop een overige beslissing is genomen. In tabel 2.3 gaat het om afzonderlijke procedures. Dat wil zeggen dat het zo kan zijn dat afwijzingen mogelijk in een latere procedure toch zijn ingewilligd.

Afwijzingsgronden

Wanneer wordt gekeken naar de afwijzingsgronden bieden de voor de analyse geraadpleegde gegevensbestanden geen uitsluitel. In 720 van de 828 afgewezen aanvragen zijn er geen afwijzingsgronden geregistreerd. In 75 van de 828 afgewezen aanvragen is de afwijzingsgrond 'niet voldaan aan de beperking' geregistreerd. Met deze afwijzingsgrond wordt bedoeld dat de vreemdeling niet voldoet aan de voorwaarden voor het doel waarvoor hij of zij wil verblijven. Dit is een te algemene afwijzingsgrond om conclusies aan te verbinden, immers alle aanvragen worden afgewezen indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij de resterende afgewezen aanvragen zijn wel specifieke redenen omschreven, maar deze aantallen zijn te klein om op basis daarvan conclusies te trekken. Ook indicatief voldoen deze aantallen niet. Indien meer informatie over de afwijzingsgronden is gewenst, zou dit eventueel door middel van aanvullend dossieronderzoek kunnen worden verkregen.

3 REFERENTEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt zowel voor de totale groep van 5.999 ingewilligde aanvragen als voor de 393 in de steekproef geselecteerde dossiers – voor zover mogelijk – een uitsplitsing gemaakt naar de nationaliteit van de referent.¹ Deze steekproef bestaat uit 182 Nederlandse referenten en 198 EU referenten. Hiermee wordt de vraag beantwoord hoeveel vreemdelingen zijn toegelaten voor verblijf bij een Nederlander die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen en hoeveel vreemdelingen zijn toegelaten voor verblijf bij een EU-onderdaan die in Nederland verblijft. Een toelichting op de wijze van steekproeftrekking is weergegeven in bijlage 1.

Informatie over referenten

Sinds medio 2004 registreert de IND in INDIS/REGIS gegevens van referenten. Er zijn drie typen referent: vreemdelingen, gerelateerde personen en bedrijven/instellingen. Voor dit onderzoek zijn bedrijven/instellingen niet relevant. Vreemdelingen zijn in principe allen niet-Nederlander, hieronder bevinden zich dus zowel EU-onderdanen als derdelanders. Gerelateerde personen zijn in principe allen Nederlander.

Kanttekeningen bij de informatie over referenten

Bij het opvoeren van een aanvraag wordt de administratieve medewerker van de IND er door het systeem niet toe verplicht de gegevens van de referent te registreren. Dit heeft tot gevolg dat de informatie over de nationaliteit van de referent, over de periode 2005 tot en met 2008, slechts gemiddeld in 70 procent van de gevallen in INDIS is geregistreerd. Hierbij wordt opgemerkt dat de informatie over de nationaliteit van de referent in 2008 vollediger is (81%) dan in 2005 (71%), maar dat er door de jaren heen fluctuaties plaatsvinden. Zo is in 2007 van 57 procent van de referenten de nationaliteit bekend. In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de mate waarin de nationaliteit van de referent in INDIS bekend is. Naast de onvolledigheid van de informatie over referenten bevat deze informatie onzuiverheden. Zo bevinden zich Nederlanders tussen de vreemdelingen en zitten er niet-Nederlanders tussen de gerelateerde personen. Het eerste geval is mogelijk het gevolg van naturalisatie van de desbetreffende vreemdelingen en het tweede geval gaat mogelijk om personen met een dubbele nationaliteit waarvan de niet-Nederlandse in plaats van de Nederlandse nationaliteit is geregistreerd in INDIS.

¹ Van de 400 geselecteerde dossiers zijn uiteindelijk 393 dossiers in het dossieronderzoek betrokken. Zeven dossiers uit de steekproef waren niet tijdig beschikbaar, bijvoorbeeld omdat er nog een procedure liep.

Gelet op de beperkte mate van volledigheid en de geconstateerde onzuiverheden kunnen de gegevens geen betrouwbaar beeld geven. Daarom is het niet mogelijk om op basis van deze data harde conclusies te trekken. Alles wat er in de volgende hoofdstukken wordt aangegeven over referenten en de gerelateerde aanvragers is daarom, voor zover het over de gehele populatie gaat, indicatief. De data die in het dossieronderzoek werden verzameld, zijn wel volledig.

Tabel 3.1 Mate waarin de nationaliteit van de referent bekend is in INDIS

Nationaliteit	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	Totaal	%
Bekend	654	71%	535	60%	920	57%	2.063	81%	4.172	70%
Onbekend	269	29%	361	40%	702	43%	495	19%	1.827	30%
Totaal	923	100%	896	100%	1.622	100%	2.558	100%	5.999	100%

Bron: INDIS

3.2 Achtergrondkenmerken referenten

3.2.1 Referent en nationaliteit

Over de periode 2005 tot en met 2008 is van 4.172 ingewilligde aanvragen de nationaliteit van de referent in INDIS geregistreerd. In tabel 3.2 wordt nader ingegaan op nationaliteit van die referent. In 3.150 gevallen gaat het om een EU/EER- of Zwitserse nationaliteit. In 753 gevallen gaat het om de Nederlandse nationaliteit. In de overige gevallen is de referent mogelijk een dertelander.

Van 1.827 referenten is de nationaliteit onbekend. Aan de hand van het dossieronderzoek kunnen wel uitspraken worden gedaan over de samenstelling van deze groep. Een overzicht van de nationaliteiten van de referenten uit de steekproef is te vinden in tabel B2.7 en B2.9 in de bijlage van dit rapport.

Tabel 3.2 Referent en nationaliteit

Nationaliteit	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	Totaal	%
EU/EER/Zwitserse	557	60%	429	48%	722	45%	1.442	56%	3.150	53%
Nederlandse	57	6%	57	6%	146	9%	493	19%	753	13%
Niet Eu/EER/Zwitserse	40	4%	49	5%	52	3%	128	5%	269	4%
Onbekend ²	269	29%	361	40%	702	43%	495	19%	1.827	30%
Totaal	923	100%	896	100%	1.622	100%	2.558	100%	5.999	100%

Bron: INDIS

² Aan de hand van de steekproefgegevens kan een uitspraak worden gedaan over de samenstelling van de groep onbekende referenten. Ongeveer twee procent van deze groep blijft in de steekproef onbekend, in twaalf procent van de gevallen blijkt het te gaan om niet-EU referenten, 75 procent betreft Europese referenten en ongeveer elf procent betreft Nederlandse referenten.

Aan de hand van de steekproefgegevens kunnen de percentages, zoals genoemd in tabel 3.2, bijgesteld worden. Er kan op basis van de uitkomsten van het dossieronderzoek een schatting worden gemaakt van de daadwerkelijke verdeling van de onbekende referenten naar nationaliteit. 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.

Casus 1 Nederlandse referent

De aanvragerster is een Afghaanse meisje (2005) waarvoor verblijf wordt aangevraagd bij haar Nederlands/Afghaanse moeder. De ouders hebben tijdelijk in België gewoond. Tijdens hun verblijf in België duurde de inschrijving in het GBA van een Nederlandse gemeente voort. Het is onbekend of de referent steeds in Nederland en/of in andere lidstaat heeft gewerkt. De referent beschikt over een Belgische verklaring van inschrijving. De Belgische identiteitskaart is een half jaar voor de aanvraag afgegeven. De ouders zijn gehuwd in 2004 in Nederland, bijna drie jaar voor de aanvraag.

Over de periode 2005 tot en met 2008 is in totaal bij 3.903 ingewilligde aanvragen een referent bekend met een Nederlandse, EU/EER- of Zwitserse nationaliteit. In tabel 3.3 is voor deze 3.903 ingewilligde aanvragen aangegeven welke nationaliteit de referent heeft.

Tabel 3.3 Referenten met een Nederlandse, EU/EER- of Zwitserse nationaliteit (voor zover geregistreerd in INDIS)

Nationaliteit	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Nederlandse	57	57	146	493	753	19%
Britse	123	60	148	230	591	15%
Duitse	102	86	135	241	564	14%
Portugese	49	47	79	162	337	9%
Italiaanse	57	52	63	133	305	8%
Franse	47	36	78	112	273	7%
Spaanse	44	30	46	93	213	5%
Poolse	7	*	29	112	152	4%
Belgische	31	17	29	63	140	4%
Griekse	21	16	19	53	109	3%
Ierse	19	12	25	26	82	2%
Oostenrijkse	16	6	18	20	60	2%
Deense	13	6	11	16	46	1%
Litouwse	1	*	*	36	40	1%
Zweedse	7	8	8	16	39	1%
Roemeense	*	*	6	29	35	1%
Bulgaarse	*	*	*	34	34	1%
Finse	5	*	8	9	24	1%
Noorse	*	5	6	6	21	1%
Hongaarse	*	*	*	8	19	0%
Zwitserse	5	*	*	8	18	0%
Tsjechische	*	*	*	9	12	0%
Slowaakse	*	*	*	5	8	0%
Sloveense	*	*	*	7	7	0%
Letse	*	*	*	5	7	0%
Estse	*	*	*	*	*	0%
Cypriotische	*	*	*	*	*	0%
Maltese	*	*	*	*	*	0%
IJslandse	*	*	*	*	*	0%
Luxemburgse	*	*	*	*	*	0%
Liechtensteinse	*	*	*	*	*	0%
Totaal	614	486	868	1.935	3.903	100%

Bron: INDIS

* Aantal is minder dan 5.

Casus 2 Duitse referent

De aanvrager is een Israëliische vrouw (1971) die verblijf aanvraagt bij haar eveneens in Israël geboren Duitse man (1969). Ze zijn in 1995 getrouwd, ruim tien jaar voor de aanvraag. Eerder hebben ze samengewoond in Duitsland en nu wonen ze samen in Nederland.

Van de Nederlandse referenten is in het dossieronderzoek het geboorteland nagegaan. Tabel 3.4 geeft een overzicht van de geboortelanden van de Nederlandse referenten. Het grootste deel van de Nederlandse referenten, 72 procent, blijkt ook in Nederland geboren te zijn. Bij deze groep zal het voornamelijk gaan om autochtone Nederlanders, maar het zal waarschijnlijk voor een deel ook gaan om de tweedegeneratieallochtonen. Tabel 4.1 laat zien dat respectievelijk vijftien en elf procent van de aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent de Turkse of Marokkaanse nationaliteit heeft. Uit

onderzoek van het WODC blijkt dat referenten van Turkse en Marokkaanse afkomst in 95 procent van de gevallen een partner uit het land van herkomst hebben.³ Als dat gegeven wordt meegenomen, is het aantal in Nederland geboren referenten van Turkse of Marokkaanse afkomst waarschijnlijk niet groter dan ongeveer een kwart (95% van 26%) van de totale groep in Nederland geboren Nederlandse referenten. Dat betekent dat maximaal 33 van 130 in Nederland geboren referenten van Turkse of Marokkaanse herkomst zouden zijn.

Van de buiten Nederland geboren Nederlandse referenten is vijf procent in Turkije geboren. Andere geboortelanden scoren niet meer dan twee procent.

Tabel 3.4 Geboorteland Nederlandse referent (n=181)

	Absoluut	Percentage
Nederland	130	72%
Turkije	9	5%
Suriname	4	2%
Afghanistan	3	2%
India	3	2%
Joegoslavië	3	2%
Marokko	3	2%
China	2	1%
Colombia	2	1%
Duitsland	2	1%
Indonesië	2	1%
Pakistan	2	1%
Servië	2	1%
Armenië	1	1%
België	1	1%
Cuba	1	1%
Curacao	1	1%
Iran	1	1%
Kongo	1	1%
Libanon	1	1%
Liberia	1	1%
Polen	1	1%
Rusland	1	1%
Rwanda	1	1%
Senegal	1	1%
Uruguay	1	1%
Zweden	1	1%
Totaal	181	100%

Bron: Dossieronderzoek

³ WODC, 'Internationale gezinsvorming begrensd. Een evaluatie van de verhoging van de inkomenseis en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland'. Cahier 2009-4, p. 29.

3.2.2 Referent en geslacht

In het dossieronderzoek is ook het geslacht van de referent genoteerd. De man-vrouwverdeling in de steekproef wordt weergegeven in tabel 3.5.

Tabel 3.5 Geslacht referent naar type referent (n=380)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Man	121	67%	126	64%
Vrouw	61	33%	72	36%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Referenten zijn in het grootste deel van de gevallen mannen. Van de Nederlandse referenten is twee derde een man, van de EU referenten iets minder (64%).

3.2.3 Referent en leeftijd

De grootste groep referenten is tussen de 27 en de 40 jaar oud. Een tweede grote groep is boven de 40. Wat opvalt, is dat de EU referenten op de aanvraagdatum doorgaans iets ouder zijn dan de Nederlandse referenten.

Tabel 3.6 Leeftijd referent naar type referent (n=380)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Tot 21 jaar	10	6%	7	4%
21 tot 27 jaar	42	23%	26	13%
27 tot 40 jaar	75	41%	97	49%
40 jaar en ouder	47	26%	49	25%
Onbekend	8	4%	19	9%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

De leeftijd van de referent is ook uitgezet naar de leeftijd van de aanvrager. Daarbij valt op dat de grootste groep referenten iemand van de eigen leeftijdscategorie laat overkomen. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het met name om huwelijks- of partnerrelaties gaat. Meer over de relatie tussen aanvragers en referenten volgt in hoofdstuk 5. Tabel 3.7 en 3.8 laten respectievelijk de verdeling naar leeftijd zien voor de Nederlandse referenten en de EU referenten. 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%).⁴ Het gaat om 29 van de 174 Nederlandse referenten (21 aanvragers plus 10 referenten minus 2 overlappende gevallen).

⁴ Het gaat hier met name om partnerrelaties (vergelijk tabel 5.1).

Tabel 3.7 Leeftijd Nederlandse referent naar leeftijd aanvrager (n=174)

Aanvrager Referent	Tot 21 jaar	21 tot 27 jaar	27 tot 40 jaar	40 jaar en ouder	Totaal
Tot 21 jaar	2	5	3	0	10
21 tot 27 jaar	9	20	13	0	42
27 tot 40 jaar	4	28	39	4	75
40 jaar en ouder	6	4	26	11	47
Totaal	21	57	81	15	174

Bron: Dossieronderzoek

Tabel 3.8 Leeftijd EU referent naar leeftijd aanvrager (n=179)

Aanvrager Referent	Tot 21 jaar	21 tot 27 jaar	27 tot 40 jaar	40 jaar en ouder	Totaal
Tot 21 jaar	0	4	3	0	7
21 tot 27 jaar	2	15	9	0	26
27 tot 40 jaar	12	22	56	7	97
40 jaar en ouder	9	2	23	15	49
Totaal	23	43	91	22	179

Bron: Dossieronderzoek

4 AANVRAGERS

4.1 Inleiding

Allereerst wordt in dit hoofdstuk een verdeling naar geslacht van de aanvragers gegeven. Daarnaast is in hoofdstuk 3 reeds aangegeven dat bij 3.903 ingewilligde aanvragen de nationaliteit van de referent in INDIS bekend is. De vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord, is welke nationaliteiten de aanvragers hebben die toelating hebben verkregen op basis van het gemeenschapsrecht en welke nationaliteiten de aan deze aanvragers gerelateerde referenten hebben.

4.2 Achtergrondkenmerken aanvragers

4.2.1 Aanvrager en nationaliteit

In tabel 4.1 is het aantal ingewilligde aanvragen weergegeven van derdelanders die verblijf krijgen bij een Nederlandse referent. De grootste groep betreft mensen met een overige Aziatische nationaliteit (15%). Van de afzonderlijke nationaliteiten komt de Turkse, Marokkaanse of Braziliaanse nationaliteit onder die aanvragers relatief het meest voor. Op basis van tabel 4.1 kan eveneens geconcludeerd worden dat ongeveer 26 procent van de referenten een Turkse of Marokkaanse partner laat overkomen. Het kan bij deze groep gaan om tweede generatie Turken of Marokkanen of genaturaliseerde Turken of Marokkanen, maar ook om autochtone Nederlanders. Over de herkomstgroep van de referent is behalve de nationaliteit en het geboorteland echter geen informatie bekend.¹

¹ Zie hoofdstuk 3.

Tabel 4.1 Nationaliteit van derdelanders die verblijf krijgen bij een Nederlandse referent

Nederlandse (referent)	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Turkse	5	3	15	89	112	15%
Marokkaanse	3	5	10	62	80	11%
Braziliaanse	4	3	7	40	54	7%
Nigeriaanse		3	3	27	33	4%
Amerikaanse	4	1	8	16	29	4%
Russische	1	1	9	18	29	4%
Indiase	1	8	4	12	25	3%
Colombiaanse			5	19	24	3%
Pakistaanse	1	2	2	17	22	3%
Thaise			3	17	20	3%
Servische	2	2	5	8	17	2%
Aziatische overig	13	11	32	57	113	15%
Afrikaanse overig	12	6	18	49	85	11%
Zuid-Amerikaanse overig	5	4	10	39	58	8%
Noord-Amerikaanse overig	3	4	7	14	28	4%
Europese overig	3	4	8	9	24	3%
Totaal	57	57	146	493	753	100%

Bron: INDIS

Casus 3 Turkse aanvrager

De aanvrager is een Turkse man (1982) en doet een aanvraag tot verblijf bij zijn Nederlandse vrouw (Nederland, 1987). Zij heeft in België verbleven en daar een maand gewerkt. Zeven maanden voor de aanvraag zijn ze in Nederland getrouwd.

De verdeling naar nationaliteit van de aanvragers met een EU referent is weergegeven in tabel 4.2. Ook hier is de groep met de overige Aziatische nationaliteit het grootst (18%). Van de afzonderlijke nationaliteiten komt de Amerikaanse, Turkse en Braziliaanse nationaliteit onder deze groep aanvragers het meest voor.

Tabel 4.2 Nationaliteit van derdelanders die verblijf krijgen bij een EU referent

EU (referent)	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Amerikaanse	67	44	83	141	335	11%
Turkse	41	25	41	185	292	9%
Braziliaanse	48	29	66	115	258	8%
Marokkaanse	22	30	33	75	160	5%
Ghanese	5	8	32	85	130	4%
Russische	26	17	26	57	126	4%
Australische	30	14	42	39	125	4%
Israëlische	12	16	20	47	95	3%
Kaapverdische	7	16	19	45	87	3%
Chinese	17	11	16	34	78	2%
Nigeriaanse	16	11	14	35	76	2%
Canadese	13	12	18	30	73	2%
Egyptische	11	3	12	39	65	2%
Colombiaanse	16	9	13	26	64	2%
Aziatische overig	119	85	149	228	581	18%
Afrikaanse overig	36	32	46	95	209	7%
Zuid-Amerikaanse overig	39	27	52	78	196	6%
Europese overig	26	29	29	70	154	5%
Noord-Amerikaanse overig	14	19	20	27	46	1%
Totaal	565	437	731	1.451	3.150	100%

Bron: INDIS

Als wordt gekeken naar de grootste groepen Europese referenten blijkt dat het daarbij gaat om de Britse, Duitse en Portugese referenten (zie hoofdstuk 3). In tabel B2.28 tot en met B2.30 in de bijlage is het aantal ingewilligde aanvragen weergegeven van derdelanders die respectievelijk verblijf krijgen bij een in Nederland gevestigde Britse, Duitse of Portugese referent. De Amerikaanse, Australische of Pakistaanse nationaliteit komt onder die derdelanders met een Britse referent het meest voor. De Turkse, Amerikaanse of Israëlische nationaliteit komt onder die aanvragers met een Duitse referent het meest voor. De aanvragers met een Portugese referent hebben met name de Braziliaanse, Kaapverdische of Turkse nationaliteit. Hieruit blijkt dat de combinaties van Europese referenten met aanvragers die dezelfde taal spreken of een gedeelde geschiedenis hebben het meest voorkomen.

Casus 4 EU referent

De aanvrager is een Australische jongen (1994) die verblijf aanvraagt bij zijn in Nederland geboren Duitse vader (1957). Deze referent werkt voor een grote international en heeft over de gehele wereld gewoond. Zijn kinderen zijn geboren in Australië, hij is getrouwd in de Verenigde Staten en zijn vrouw is Chinese.

4.2.2 Dossieronderzoek

Ook in het dossieronderzoek is nagegaan wat de nationaliteit van de aanvragers is. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen aanvragers met een Nederlandse referent en een Europese referent. Tabel 4.3 laat een

overzicht zien van de aanvragers met een Nederlandse referent naar het jaar waarin op de procedure werd beslist. De top 3 bevat daarbij dezelfde nationaliteiten als in de gehele populatie, zoals weergegeven in tabel 4.1. Aanvragers met de Turkse, Braziliaanse en de Marokkaanse nationaliteit zijn het meest vertegenwoordigd.

Tabel 4.3 Nationaliteit van de aanvrager (derdelanders) met Nederlandse referent naar jaar einde procedure (n=175)

Nederlandse referent	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Turkse	3	1	5	14	23	13%
Braziliaanse	3	0	3	5	11	6%
Marokkaanse	0	3	2	5	10	6%
Colombiaanse	1	0	3	4	8	5%
Russische	0	1	5	2	8	5%
Nigeriaanse	0	1	2	3	6	3%
Thaise	0	0	2	4	6	3%
Chinese	1	1	1	2	5	3%
Indiase	1	2	1	1	5	3%
Joegoslavische	1	1	3	0	5	3%
Peruaanse	1	1	1	2	5	3%
Amerikaanse	1	0	2	1	4	2%
Argentijnse	1	1	2	0	4	2%
Indonesische	1	0	2	1	4	2%
Mexicaanse	0	1	2	1	4	2%
Afghaanse	0	0	1	2	3	2%
Australische	0	0	2	1	3	2%
Filippijnse	0	1	0	2	3	2%
Japanse	1	0	1	1	3	2%
Oekraïense	1	0	0	2	3	2%
Zuid-Afrikaanse	0	0	2	1	3	2%
Aziatische overig	4	2	6	3	15	9%
Afrikaanse overig	3	7	3	1	14	8%
Europese overig	1	2	3	3	9	5%
Zuid-Amerikaanse overig	0	3	1	2	6	3%
Noord-Amerikaanse overig	2	1	2	0	5	3%
Totaal	26	29	57	63	175	100%

Bron: Dossieronderzoek

De verdeling van de nationaliteiten van aanvragers met een Europese referent is afwijkend van die met een Nederlandse referent, zo laat tabel 4.4 zien. Opvallend is dat de meerderheid van de aanvragers Amerikaan is, dit terwijl deze groep bij de aanvragers met een Nederlandse referent net buiten de top 10 valt. Verder valt op dat Kaapverdianen en Israëliërs relatief sterk vertegenwoordigd zijn onder de aanvragers met een Europese referent.

Tabel 4.4 Nationaliteit van de aanvrager (derdelanders) met EU referent naar jaar van aanvraag (n=195)

EU referent	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Amerikaanse	4	5	6	6	21	11%
Turkse	3	1	6	7	17	9%
Braziliaanse	5	4	5	4	18	9%
Marokkaanse	1	4	4	2	11	6%
Israëlische	3	1	3	1	8	4%
Kaapverdische	2	2	1	2	7	4%
Colombiaanse	1	1	2	2	6	3%
Indiase	1	0	0	4	5	3%
Zuid-Afrikaanse	0	3	2	0	5	3%
Russische	2	0	1	1	4	2%
Chinese	0	0	3	1	4	2%
Peruaanse	0	1	1	1	3	2%
Argentijnse	0	1	0	2	3	2%
Indonesische	2	0	2	0	4	2%
Australische	1	2	1	0	4	2%
Filippijnse	0	1	0	2	3	2%
Oekraïense	2	1	0	0	3	2%
Nigeriaanse	2	0	0	0	2	1%
Thaise	0	0	2	0	2	1%
Joegoslavische	1	0	0	0	1	1%
Mexicaanse	0	0	1	0	1	1%
Japanse	0	0	0	1	1	1%
Afghaanse	0	0	0	0	0	0%
Aziatische overig	2	9	4	3	18	9%
Afrikaanse overig	3	2	4	7	16	8%
Noord-Amerikaanse overig	3	2	7	2	14	7%
Zuid-Amerikaanse overig	0	3	4	1	8	4%
Europese overig	2	1	1	2	6	3%
Totaal	40	44	60	51	195	100%

Bron: Dossieronderzoek

De nationaliteit van de aanvragers uit derde landen is ook afgezet naar de nationaliteit van de referenten. Dit is zowel voor de populatie als voor de steekproef gebeurd. Een vergelijking van de twee tabellen laat zien dat de verdeling grotendeels overeenkomt. Dit is een indicatie dat de steekproef een goede afspiegeling van de gehele populatie is.

In tabel B2-14 (zie bijlage) is het aantal ingewilligde aanvragen van derdelanders (waarbij getoetst is aan het gemeenschapsrecht), afgezet tegen de nationaliteiten van de in Nederland gevestigde referenten waarbij deze aanvragers verblijf krijgen. Uit de tabel blijkt dat de grootste groep aanvragers bestaat uit mensen met de Turkse nationaliteit. De daaropvolgende nationaliteit is de Amerikaanse en de daaropvolgende de Braziliaanse nationaliteit. De meest voorkomende combinaties op grond van gegevens over de gehele populatie zijn de Nederlandse referent met een aanvrager van de Turkse nationaliteit, de Portugese referent met een aanvrager van de Braziliaanse nationaliteit en de Duitse referent met een aanvrager van de Turkse nationaliteit. De gegevens uit het dossieronderzoek laten een

vergelijkbare verdeling zien. Deze verdeling is weergegeven in tabel B2.13 in de bijlage.

4.2.3 Samenstelling groep aanvragers ('België-box')

Ook in de zogenaamde 'België-box' is informatie over de nationaliteit van aanvragers verzameld. In de 'België-box' gaat het uitsluitend om aanvragers die verblijf wensen bij een Nederlandse referent op basis van het gemeenschapsrecht. Tabel 4.5 geeft de top 5 nationaliteiten weer, zoals die onder deze groep aanvragers werd gevonden. De top 3 nationaliteiten komt overeen met de verdeling in de populatie en de steekproef, zoals weergegeven in respectievelijk tabel 4.1 en 4.3. De grootste groepen aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent hebben de Turkse, Marokkaanse of Braziliaanse nationaliteit.

Tabel 4.5 Nationaliteit van de aanvrager (derdelanders) met Nederlandse referent (n=367)

Nationaliteit	Aantal	%
Turkse	85	23%
Marokkaanse	45	12%
Braziliaanse	21	6%
Nigeriaanse	19	5%
Colombiaanse	10	3%
Overige	174	47%
Onbekend	13	4%
Totaal	367	100%

Bron: INDIAC (België-box)

4.2.4 Aanvrager en geslacht

Tabel 4.6 laat de verdeling naar geslacht zien van de derdelanders die een aanvraag doen op basis van het gemeenschapsrecht. Daarbij valt op dat het aandeel mannelijke aanvragers door de jaren heen toeneemt.

Tabel 4.6 Geslacht van aanvragers

Geslacht	2005	2006	2007	2008	Totaal
Man	314 (34%)	355 (40%)	644 (40%)	1.130 (44%)	2.443 (41%)
Vrouw	609 (66%)	541 (60%)	978 (60%)	1.428 (56%)	3.556 (59%)
Totaal	923 (100%)	896 (100%)	1.622 (100%)	2.558 (100%)	5.999 (100%)

Bron: INDIS

5 RELATIE TUSSEN REFERENTEN EN AANVRAGERS

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de (familie)relatie weergegeven tussen aanvragers en referenten. Het gaat wederom om de 3.903 ingewilligde aanvragen en een steekproef van 393 nader onderzochte aanvragen.

5.2 Familierelaties

De gezinsmigrant die op basis van het gemeenschapsrecht in Nederland wil verblijven, heeft een familierelatie met de referent. Het kan gaan om een huwelijksrelatie, een partnerrelatie of een relatie tussen ouder en kind. Ook is er een aantal overige relaties te bedenken, zoals bijvoorbeeld de relatie tussen kleinkinderen en grootouders. In tabel 5.1 is weergegeven wat de relaties zijn tussen referent en aanvrager, zowel in geval van een Nederlandse referent als in geval van een referent met een EU/EER- of Zwitserse nationaliteit. De tabel dient als volgt te worden gelezen: de Nederlandse referent was in de periode 2005 tot en met 2008 in tachtig procent van de gevallen de echtgenoot of echtgenote van de aanvrager.

Tabel 5.1 Relatie tussen referent en aanvrager

Nederlandse referent	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Echtgenoot/echtgenote	48	52	126	373	599	80%
Partner	*	*	8	50	61	8%
Onbekende relatie	*	*	*	42	49	7%
Ouder	*	*	5	15	25	3%
Overige relatie	*	*	*	9	13	2%
Kind	*	*	*	*	6	1%
Totaal	57	57	146	493	753	100%

EU referent	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Echtgenoot/echtgenote	408	324	439	589	1.760	56%
Partner	28	40	187	604	859	27%
Ouder	101	46	56	97	300	10%
Onbekende relatie	9	11	16	114	150	5%
Overige relatie	8	*	16	24	51	2%
Kind	*	5	8	14	30	1%
Totaal	557	429	722	1.442	3.150	100%

Bron: INDIS

* Aantal is minder dan 5.

Uit tabel 5.1 blijkt dat relatie tussen referent en aanvrager in de meeste gevallen een huwelijksrelatie betreft, gevolgd door een partnerrelatie en de relatie tussen ouder en kind. Bij de referent met een EU/EER- of Zwitserse nationaliteit komt de partnerrelatie vaker voor dan bij de referent met de Nederlandse nationaliteit. Tabel 5.2 laat de relatieverdeling zien in de steekproef. Het aandeel huwelijksrelaties bij beide typen referenten in de steekproef is iets groter dan in de populatie. In paragraaf 5.3 wordt nader ingegaan op de huwelijksrelaties.

Tabel 5.2 Relatie referent tot aanvrager naar type referent (n=380)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Echtgenoot/echtgenote	159	87%	121	61%
Partner	11	6%	45	23%
Ouder*	5	3%	18	9%
Kind	1	1%	5	3%
Overig	5	3%	9	5%
Onbekend	1	1%	0	0%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

* Inclusief adoptief ouders en stiefouders.

In tabel 5.3 is voor de periode 2005 tot en met 2008 de relatie tussen referent en aanvrager weergegeven, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de nationaliteit van de referent. Deze tabel dient als volgt te worden gelezen: in de periode vanaf 2005 tot en met 2008 was er in 753 (19%) van de 3.903 gevallen sprake van een Nederlandse referent. In 599 (80%) van de 753 gevallen was de Nederlandse referent de echtgenoot of echtgenote van de aanvrager.

Tabel 5.3 Relatie tussen referent en aanvrager (2005 tot en met 2008)

Nationaliteit referent	Echtgenoot/echtgenote	Partner	Ouders	Kind	Onbekend	Overige	Totaal
Nederlandse	599 (80%)	61 (8%)	25 (3%)	6 (1%)	49 (7%)	13 (2%)	753
Britse	334 (57%)	123 (21%)	92 (16%)	7 (1%)	22 (4%)	13 (2%)	591
Duitse	343 (61%)	160 (28%)	29 (5%)	5 (1%)	21 (4%)	6 (1%)	564
Portugese	173 (51%)	109 (32%)	18 (5%)	8 (2%)	22 (7%)	7 (2%)	337
Italiaanse	170 (56%)	73 (24%)	39 (13%)	*	17 (6%)	*	305
Franse	140 (51%)	88 (32%)	24 (9%)	*	12 (4%)	7 (3%)	273
Spaanse	131 (62%)	39 (18%)	22 (10%)	*	19 (9%)	*	213
Poolse	72 (47%)	69 (45%)	*		9 (6%)		152
Belgische	70 (50%)	43 (31%)	14 (10%)		7 (5%)	6 (4%)	140
Griekse	68 (62%)	25 (23%)	12 (11%)	*	3 (3%)		109
Ierse	45 (55%)	16 (20%)	16 (20%)		*	*	82
Oostenrijkse	37 (62%)	11 (18%)	11 (18%)		*		60
Deense	30 (65%)	10 (22%)	*	*	*	*	46
Litouwse	14 (35%)	16 (40%)	5 (13%)		*	*	40
Zweedse	26 (67%)	11 (28%)	*	*			39
Roemeense	11 (31%)	17 (49%)			*		35

Vervolg tabel 5.3 Relatie tussen referent en aanvrager (2005 tot en met 2008)

Nationaliteit referent	Echtgenoot/ echtgenote	Partner	Ouders	Kind	Onbekend	Overige	Totaal
Bulgaarse	22 (65%)	8 (24%)			*		34
Finse	10 (42%)	9(38%)	*	*	*		24
Noorse	13 (62%)	5 (24%)	*			*	21
Hongaarse	10 (53%)	8 (42%)	*				19
Zwitserse	13 (72%)	*	*				18
Tsjechische	8 (67%)	*	*				12
Slowaakse	6 (75%)	*					8
Letse	*	*		*			7
Sloveense	6 (86%)		*				7
Cypriotische	*	*				*	*
Estse	*	*					*
IJslandse		*					*
Luxemburgse	*	*					*
Maltese	*	*			*		*
Liechtensteinse							
Totaal	2.359 (60%)	920 (24%)	325 (8%)	36 (1%)	199 (5%)	64 (2%)	3.903

Bron: INDIS

* Aantal is minder dan 5.

Op grond van de steekproef blijkt dat het bij ongeveer vijf procent van het aantal huwelijks- en partnerrelaties om een relatie met iemand van hetzelfde geslacht gaat. Het vaakst zijn dit mannelijke stellen en onder de EU referenten zijn meer homoseksuele relaties dan onder de NL referenten. Tabel B2-3 in de bijlage geeft een overzicht van alle huwelijks- en partnerrelaties uit de steekproef naar geslacht.

Casus 5 Relatie met iemand van hetzelfde geslacht

De aanvrager is een Amerikaanse man (1980) die verblijf aanvraagt bij zijn Nederlandse partner (1975). Zij beschikken over een relatieverklaring en daarmee wordt de aanvrager uiteindelijk aangemerkt als een gezinslid van de Nederlandse referent.

Referent heeft enkele jaren in Frankrijk gewoond en daar een relatie met de aanvrager gekregen. Vervolgens zijn ze samen gaan wonen in het Verenigd Koninkrijk. Omdat de referent een goede baan aangeboden kreeg in Nederland is hij verhuisd. Vervolgens is door zijn partner verblijf bij de gemeenschapsonderdaan aangevraagd, zodat ze in Nederland samen kunnen wonen.

5.3 Huwelijksrelaties

Het percentage huwelijksrelaties in de steekproef is onder de Nederlandse referenten en de EU referenten respectievelijk 87 en 61 procent. Voor deze groepen is nagegaan hoe de trouwdatum zich verhoudt tot de aanvraagdatum van de verblijfsvergunning. Tabel 5.4 laat zien dat de grootste groep van de Nederlandse referenten (29%) reeds twee tot vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag is getrouwd. Onder Europese referenten is dit anders. Een

meerderheid (51%) trouwde in hetzelfde jaar als de aanvraag. Zestien procent van de stellen is getrouwd in dezelfde maand als de aanvraag.

Tabel 5.4 Verschil tussen aanvraagjaar en trouwjaar naar type referent (n=258)

Trouwjaar	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Na aanvraag	9	6%	5	4%
In dezelfde maand, voorafgaand aan de aanvraag	5	3%	18	16%
Een maand voorafgaand aan aanvraag	2	1%	12	10%
Twee tot zes maanden voorafgaand aan aanvraag	9	6%	15	13%
Zes maanden tot een jaar voorafgaand aan aanvraag	23	16%	14	12%
Een jaar tot anderhalf jaar voorafgaand aan aanvraag	16	11%	6	5%
Anderhalf tot twee jaar voorafgaand aan aanvraag	18	13%	8	7%
Twee tot vijf jaar voorafgaand aan aanvraag	42	29%	17	15%
Vijf tot tien jaar voorafgaand aan aanvraag	8	6%	11	9%
Tien jaar of meer voorafgaand aan aanvraag	10	7%	10	9%
Totaal	142	100%	116	100%

Bron: Dossieronderzoek

6 AANVRAAGPROCES

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de route die aanvragers afleggen alvorens een aanvraag te doen met een beroep op het gemeenschapsrecht. Daarbij komt onder andere aan bod hoe lang aanvragers en referenten verbleven in een andere EU-lidstaat of in Nederland en wat daarbij hun verblijfsdoel was. Ook wordt nader ingegaan op de eventuele procedures die aanvragers doorlopen hebben voordat zij een beroep op het gemeenschapsrecht deden.

6.2 Verblijfsdoel referent

Van zowel de Nederlandse referent als de EU referent is bekend wat het doel van zijn of haar verblijf was in respectievelijk een ander EU-land of Nederland. De doelen die men aangeeft zijn voor beide groepen vrijwel hetzelfde. De grootste groep referenten (44%) gaat naar een andere lidstaat om arbeid in loondienst te verrichten. Van een bijna even grote groep is het verblijfsdoel niet geregistreerd in het dossier.

Tabel 6.1 Verblijfsdoel referent naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Verblijf andere EU lidstaat		Verblijf Nederland	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Arbeid in loondienst	80	44%	87	44%
Arbeid als zelfstandige	15	8%	10	5%
Eigen middelen	6	3%	6	3%
Studie	4	2%	4	2%
Onbekend	77	42%	91	46%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Ook het verblijfsdoel van de aanvrager, zoals dat door de IND wordt geregistreerd, is onderzocht en wordt weergegeven in tabel 6.2. Ook daaruit blijkt dat veruit de meeste aanvragers verblijf aanvragen bij een economisch actief EG-er. Dit kan een aanwijzing zijn dat de grote onbekende groep, die tabel 6.1 laat zien, deels economisch actieve referenten betreft.

Casus 6 Voormalig au pair

De aanvrager is een Peruaanse vrouw (1982) die verblijf aanvraagt bij haar Poolse vriend/partner (Polen, 1977). Ze doet deze aanvraag in 2008, nadat zij reeds een jaar in Nederland als au pair heeft verbleven. Haar Poolse partner is zelfstandig ondernemer en sinds 2005 rechtmatig in Nederland.

Verblijfshistorie aanvrager:

2007	Aanvraag VVR Au pair	Ingewilligd
2008	Aanvraag VRR EU	Ingewilligd

Tabel 6.2 Verblijfsdoel aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Gezinsher.econ.actief EG-er	139	76%	170	86%
Gezinsher.econ.niet.actief EG-er	23	13%	18	9%
EG-er gezinsher.B2 Vc2000	7	4%	3	2%
Overig gezinshereniging	13	7%	7	4%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Een klein deel van de aanvragers heeft verblijf aangevraagd op grond van het nationale gezinsherenigingsbeleid zoals neergelegd in hoofdstuk B2 van het vreemdelingencirculaire 2000. Hoofdstuk B2 behandelt de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming.

6.3 Voorafgaande procedures

Voordat aanvragers een beroep deden op het gemeenschapsrecht deed een deel van hen eerder een andere aanvraag. Onder de aanvragers met een Nederlandse referent was dit iets meer dan een kwart van de aanvragers. Onder de groep met een EU referent ligt dit percentage hoger. Vijfendertig procent van de aanvragers doorliep eerder een andere procedure. Tabel 6.3 laat een overzicht zien van het aantal doorlopen procedures. Het soort procedures dat de aanvragers eerder doorliep, is uiteenlopend. Het gaat om asielprocedures, visumprocedures, MVV-procedures en VVR-procedures met of zonder MVV.

Tabel 6.3 Aantal voorafgaande procedures (Asiel, Visum, MVV, VVR)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	133	73%	128	65%
1 voorafgaande procedure	31	17%	44	22%
2 voorafgaande procedures	12	7%	20	10%
3 voorafgaande procedures	6	3%	6	3%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Casus 7 Aanvrager met veel procedures

De aanvrager is een Syrische man (1973) die verblijf aanvraagt bij zijn Portugees/Nederlandse vrouw (1965). In augustus 2003 trouwde het paar in Nederland. In ieder geval vanaf december 2002 (volgens de registratie in het GBA) woont de referent in Nederland. De aanvrager heeft een uitgebreide verblijfshistorie. Er is sprake van drie voorafgaande procedures en hij is vaak in bezwaar en beroep gegaan. Uiteindelijk werd in 2006 een aanvraag VVR EU ingewilligd.

Verblijfshistorie aanvrager:

1993	Asielaanvraag	
1996	Beslissing Asiel	Afwijzing
1996	Bezwaar	Ongegrond
1997	Beroep	Ongegrond
1997	Uitstel vertrek	
1999	Aanvraag VVR	Afwijzing
2002	Bezwaar	Ongegrond
2003	Voorlopige voorziening	Niet ontvankelijk
2003	Beroep	Ongegrond
2004	Aanvraag MVV	Ingetrokken
2004	Asiel Verzoek toelating als vluchteling	Gesloten
2004	Aanvraag VVR	Niet ingewilligd
2004	Voorlopige voorziening	Ingetrokken
2005	Bezwaar	Ongegrond
2006	Beroep	Ingetrokken
2006	Aanvraag VVR EU	Inwilliging

De grootste groep van de aanvragers met meerdere procedures heeft eerder een of meerdere reguliere procedures (VVR met MVV of VVR zonder MVV) doorlopen. Het gaat dan om achttien procent van de aanvragers met een Nederlandse referent en 28 procent van de aanvragers met een EU referent.

Tabel 6.4 Aantal voorafgaande reguliere procedures (VVR met MVV of VVR zonder MVV) aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	150	82%	144	72%
1	21	12%	34	17%
2	9	5%	18	9%
3	2	1%	2	1%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Naast de reguliere procedures is er ook een kleine groep aanvragers die alleen een machtiging voor voorlopig verblijf (MVV) aanvraagt. Dit betreft vier procent van de aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent en tien procent van de aanvragers van verblijf bij een EU referent.

Tabel 6.5 Aantal voorafgaande MVV procedures aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	172	95%	176	89%
1	9	4%	21	10%
2	1	1%	1	1%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Eveneens een klein deel van de aanvragers vroeg eerder een visum kort verblijf voor Nederland aan. Het betreft ongeveer tien procent van zowel de aanvragers met een Nederlandse referent als de aanvragers met een EU referent.

Tabel 6.6 Aantal voorafgaande visumprocedures aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	161	88%	179	90%
1	20	11%	16	8%
2	0	0%	2	1%
3	1	1%	1	1%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Ten slotte is er ook nog een kleine groep die eerder een asielprocedure doorliep. Dit gaat slechts om drie procent van beide groepen.

Tabel 6.7 Aantal voorafgaande asielprocedures aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	176	97%	193	97%
1	6	3%	4	2%
2	0	0%	1	1%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

6.3.1 Voorafgaande procedures (België-box)

In 131 van de 367 gevallen (36%) in de België-box hebben de aanvragers een eerdere verblijfsprocedure in Nederland doorlopen. In 192 gevallen (52%) is daarvan geen sprake. In 44 gevallen is het niet op het vragenformulier ingevuld. Overigens is het (volledig) invullen van het vragenformulier geen verplichting voor de aanvrager. Uit tabel 6.8 blijkt dat het bij aanvragers die eerder in Nederland een verblijfsprocedure hebben gevolgd in de meeste gevallen (31%) als laatste procedure ging om een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier (VVR), die heeft geresulteerd in een afwijzing (al dan niet tot en met beroep).

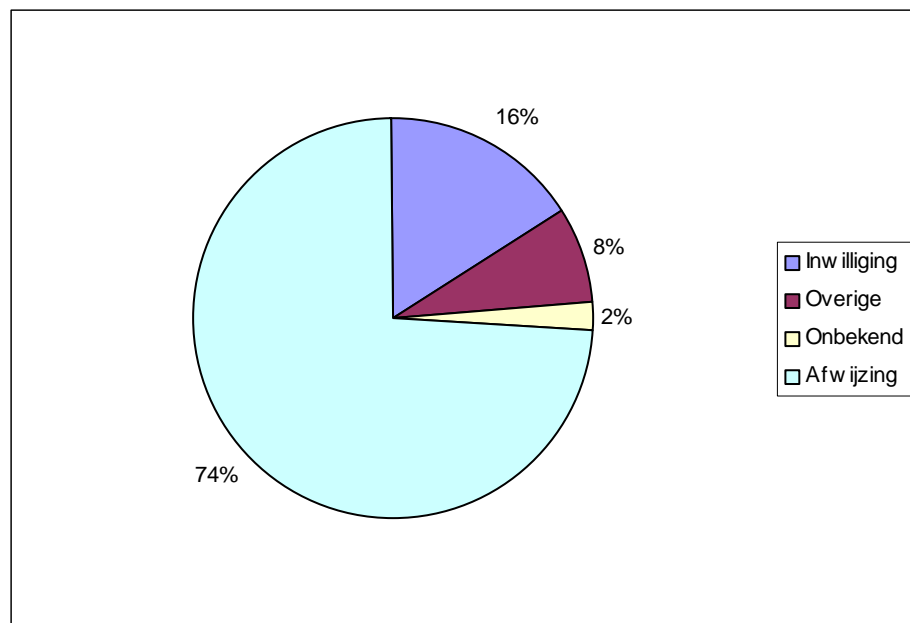
Tabel 6.8 De laatste door de aanvragers gevolgde verblijfsprocedure in Nederland

Procedure	Aantal	%
Afgewezen VVR	40	31%
Afgewezen MVV	37	28%
Afgewezen Visum	17	13%
Ingewilligde Visum	12	9%
Ingewilligde VVR	7	5%
Afgewezen Asiel	3	2%
Ingewilligde MVV	2	2%
Overige	11	8%
Onbekend	2	2%
Totaal	131	100%

Bron: INDIAC (België-box)

In figuur 6.1 is het resultaat weergegeven van de laatste door de aanvragers gevolgde verblijfsprocedure in Nederland. Uit de grafiek blijkt dat 74 procent van de laatste gevolgde procedure heeft geresulteerd in een afwijzing en zestien procent in een inwilliging.

Figuur 6.1 Resultaat van de laatste door de aanvragers gevolgde voorafgaande verblijfsprocedure in Nederland (in percentages)



Bron: INDIAC (België-box)

6.4 Juridische verblijfstatus van de aanvragers

Van de aanvragers met een Nederlandse referent wordt 65 procent toegelaten vanuit een andere EU-lidstaat. In die andere lidstaat hebben de aanvragers, al dan niet samen met de referent, verbleven. Acht procent van de aanvragers met een Nederlandse referent heeft geen voorafgaande procedures doorlopen

en daarom nooit eerder rechtmatig verblijf gehad in Nederland of een andere EU-lidstaat. Negen procent heeft eerder een visumaanvraag gedaan. In de overige gevallen werden door de aanvrager eerder een of meerdere VVR-, visum-, of asielprocedures doorlopen.

Onder aanvragers met een EU referent is een ander beeld zichtbaar. De grootste groep van deze aanvragers heeft geen voorafgaande procedures doorlopen en daarom nooit eerder rechtmatig verblijf gehad in Nederland of een andere EU-lidstaat. Of er in sommige gevallen sprake is van niet gelegaliseerd verblijf elders is op basis van deze gegevens niet te zeggen. Wat opvalt, is dat de groep aanvragers met een EU referent vaker voorafgaande procedures heeft doorlopen dan de groep aanvragers met een Nederlandse referent.

Tabel 6.9 Juridische status van de aanvraag naar type referent

Juridische verblijfstatus	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen voorafgaande procedures of gedocumenteerde verblijfshistorie	15	8%	126	64%
2 ^e procedure NL (VVR vooraf)	14	8%	25	13%
2 ^e procedure NL (Asiel vooraf)	5	3%	3	2%
2 ^e procedure NL (Visum vooraf)	16	9%	2	1%
3 ^e procedure NL (Visum + VVR)	0	0%	2	1%
3 ^e procedure NL (2 x VVR vooraf)	7	4%	7	4%
3 ^e procedure NL (2 x Visum vooraf)	0	0%	1	0%
4 ^e procedure NL (Visum + 2 x VVR)	2	1%	1	0%
4 ^e procedure NL (3 x Visum)	1	0%	1	0%
In Nederland geboren	0	0%	5	3%
Toelating vanuit andere EU-lidstaat met legaal verblijf	118	65%	18	9%
Onbekend	4	2%	7	4%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

6.5 Verblijfsperiode van referent

Onder andere om inzichtelijk te maken of Nederlandse referenten niet puur voor de vorm enkele dagen een andere EU-lidstaat opzoeken, is ook gekeken naar de periode die verstrijkt tussen de begindatum van het verblijf en de aanvraagdatum. Tabel 6.10 geeft een overzicht van het verschil in maanden/jaren tussen deze data voor de Nederlandse referenten. Allereerst valt daarbij op dat voor een derde van de referenten de periode dat zij in het buitenland verbleven onbekend is. Voor drie procent ligt de begindatum van het verblijf in een andere EU-lidstaat na de aanvraagdatum.

Tabel 6.10 Periode tussen aanvraagdatum en begindatum verblijf ander EU-lidstaat Nederlandse referent

Begin verblijf in andere EU staat	Absoluut	%
Na aanvraag	5	3%
Zelfde maand, voorafgaand aan aanvraag	2	1%
1 tot 6 maanden voor aanvraag	15	8%
6 maanden tot 1 jaar voor aanvraag	29	16%
1 tot 2 jaar voor aanvraag	28	15%
2 tot 5 jaar voor aanvraag	28	15%
5 tot 10 jaar voor aanvraag	10	5%
Meer dan 10 jaar voor aanvraag	5	3%
Onbekend	60	33%
Totaal	182	100%

Bron: Dossieronderzoek

Ongeveer een kwart van de Nederlandse referenten vestigde zich in een andere lidstaat binnen het jaar voordat de aanvraag werd gedaan. Een grotere groep van de referenten verbleef echter al langer dan een jaar voor de aanvraag in een andere EU-lidstaat.

Casus 8 Europa-route

Een Turkse vrouw (1984) vraagt verblijf aan bij haar Nederlands echtgenoot (1982). Ze zijn ongeveer een jaar voor de aanvraag in Turkije getrouwd. Zowel referent als aanvraagster hebben zich twee maanden voor de aanvraag in België ingeschreven. Er is aan beiden op dezelfde datum een verblijfsdocument verstrekt. Voor en na de afgifte van dit document werkt de Nederlandse referent bij een bedrijf in Nederland. Omdat de referent beschikt over eigen middelen en een ziektekostenverzekering wordt hij door de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken aangemerkt als niet-economisch actieve gemeenschapsonderdaan. Voordat de aanvraagster de onderhavige VVR-EU aanvraag deed, was er al een reguliere aanvraag op haar naam. Deze werd afgewezen aangezien zij toentertijd nog geen 21 jaar oud was.

Verblijfshistorie aanvrager:

2005	Aanvraag VVR	Afwijzing
2006	Aanvraag VVREU	Inwilliging

Een overzicht van de EU-lidstaten waar Nederlandse referenten verblijf hebben gehad, wordt weergegeven in tabel 6.11. Het land waar de grootste groep Nederlandse referenten verblijf had, is België. Iets meer dan een derde van de referenten vestigde zich daar. Iets meer dan een vijfde verbleef in het andere buurland, Duitsland. Andere populaire landen blijken Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Er bestaat ook een kleine groep referenten die in meerdere landen verblijf heeft gehad. Daarbij gaat het om personen met een grensoverschrijdend beroep, zoals truckchauffeurs.

Tabel 6.11 EU-land waar Nederlandse referent verblijf heeft gehad

	Absoluut	%
België	61	34%
Duitsland	38	21%
Spanje	28	15%
Verenigd Koninkrijk	23	13%
Frankrijk	8	4%
Italië	5	3%
Cyprus	2	1%
Griekenland	2	1%
Ierland	2	1%
Oostenrijk	2	1%
Zweden	2	1%
Noorwegen	1	1%
Portugal	1	1%
Meerdere landen	3	2%
Onbekend	4	2%
Totaal	182	100%

Bron: Dossieronderzoek

Van meer dan tachtig procent van de EU referenten is de periode tussen de begindatum van verblijf in Nederland en de aanvraagdatum bekend. 22 procent van de EU referenten komt in de maand van de aanvraag naar Nederland. In totaal komt veertig procent binnen het jaar van de aanvraag naar Nederland.

Tabel 6.12 Periode tussen aanvraagdatum en begindatum verblijf in Nederland EU referent

Begin verblijf in Nederland	Absoluut	%
Na aanvraag	10	5%
Zelfde maand, voorafgaand aan aanvraag	44	22%
1 tot 6 maanden voor aanvraag	20	10%
6 maanden tot 1 jaar voor aanvraag	15	8%
1 tot 2 jaar voor aanvraag	13	7%
2 tot 5 jaar voor aanvraag	27	14%
5 tot 10 jaar voor aanvraag	13	7%
Meer dan 10 jaar voor aanvraag	20	10%
Onbekend	36	18%
Totaal	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

6.5.1 Verblijfsperiode in een andere EU-lidstaat (België-box)

Referenten en aanvragers zijn tijdelijk in een andere EU-lidstaat gevestigd. De verblijfsduur verschilt van geval tot geval. Aan de hand van de op de vragenformulier geregistreerde datum van vestiging in andere lidstaat (van de referent) en de datum van de aanvraag in Nederland kan de verblijfsduur worden berekend. Uit tabel 6.12 blijkt dat de verblijfsduur vanaf 13 tot en met 24 maanden (24%) en de verblijfsduur vanaf 7 t/m 12 maanden het meest voorkomt (21%). In een kwart van de gevallen kon geen verblijfsduur worden

berekend, aangezien één van de data niet op het vragenformulier was ingevuld. De gemiddelde verblijfsduur is 19,7 maanden.

Tabel 6.13 Verblijfsduur in andere EU-lidstaat

Verblijfsduur	Aantal	%
0 t/m 3 maanden	13	4%
4 t/m 6 maanden	27	7%
7 t/m 12 maanden	77	21%
13 t/m 24 maanden	89	24%
25 t/m 36 maanden	41	11%
Meer dan 36 maanden	28	8%
Onbekend	92	25%
Totaal	367	100%

Bron: INDIAC (België-box)

De aanvragers die in Nederland hebben verbleven voor hun vestiging in een andere EU-lidstaat, hebben zich voor een deel in Nederland ingeschreven bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Uit tabel 6.14 blijkt dat 8% van de aanvragers de inschrijving in de GBA hebben gecontinueerd, terwijl zij zich in een andere EU-lidstaat hebben gevestigd. 63% van de aanvragers heeft dat niet gedaan (of heeft niet ingeschreven gestaan). Bij 29% van de aanvragers is het niet op het vragenformulier ingevuld.

Tabel 6.14 Continuering inschrijving GBA van aanvragers

	Aantal	%
Ja	6	8%
Nee	46	63%
Onbekend	21	29%
Totaal	73	100%

Bron: INDIAC (België-box)

Een deel van de referenten en aanvragers heeft gedurende het verblijf in de andere EU-lidstaat gewerkt. Uit tabel 6.15 blijkt dat respectievelijk 26 procent van de aanvragers en 35 procent van de referenten in de andere EU-lidstaat heeft gewerkt. Twee vijfde van de referenten heeft niet in de andere EU-lidstaat gewerkt.

Tabel 6.15 Werk in andere EU-lidstaat

Aanvrager	Aantal	%
Ja	95	26%
Nee	164	45%
Onbekend	108	29%
Totaal	367	100%

Referent	Aantal	%
Ja	127	35%
Nee	145	40%
Onbekend	95	26%
Totaal	367	100%

Bron: INDIAC (België-box)

6.5.2 Achtergelaten situatie referent in Nederland (België-box)

Wanneer de referent zich tijdelijk in een andere EU-lidstaat vestigt, laat hij of zij voor een korte of langere duur Nederland achter zich. In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord wat de situatie in Nederland is van de referent gedurende de periode van verblijf in de andere EU-lidstaat. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de administratieve situatie in de vorm van de continuering van de inschrijving in de GBA van de referent. Vervolgens wordt ingegaan op de leefsituatie, waarbij wordt gekeken naar de woning in Nederland, het al dan niet in Nederland blijven werken en de aanwezigheid van kinderen.

In paragraaf 6.5.1 is reeds ingegaan op de continuering van de inschrijving in de GBA van aanvragers die vóór hun vestiging in een andere EU-lidstaat in Nederland hebben verbleven. Op het vragenformulier wordt aan de referenten dezelfde vraag voorgelegd. Uit tabel 6.16 blijkt dat zeventien procent van de referenten de inschrijving in het GBA voortzet. 53 procent van de referenten schrijft zich uit. Bij dertig procent van de referenten is het niet op het vragenformulier ingevuld.

Tabel 6.16 Continuering inschrijving GBA van referent

	Aantal	%
Ja	61	17%
Nee	196	53%
Onbekend	110	30%
Totaal	367	100%

Bron: INDIAC (België-box)

De referenten die de inschrijving in de GBA hebben gecontinueerd, zijn ingeschreven gebleven op hun adres in Nederland. Op het vragenformulier wordt daarom gevraagd wat er met de woning van referent gebeurde tijdens het verblijf in de andere EU-lidstaat. Uit tabel 6.17 blijkt dat in 28 procent van

de gevallen de woning is aangehouden. In een kwart van de gevallen gaat het om de woning van de ouder(s) van referent.

Tabel 6.17 Situatie achtergelaten woning bij in GBA ingeschreven referent

	Aantal	%
Woning aangehouden	17	28%
Woning is van ouder(s)	15	25%
Doorverhuurd	5	8%
Huurwoning opgezegd	2	3%
Overig	3	5%
Onbekend	19	31%
Totaal	61	100%

Bron: INDIAC (België-box)

Op het vragenformulier staat de vraag of de referent gedurende zijn verblijf in de andere EU-lidstaat steeds in Nederland heeft gewerkt. Uit tabel 6.18 blijkt dat 39 procent van de referenten deze vraag positief heeft beantwoord.

Tabel 6.18 Referent werkzaam in Nederland

	Aantal	%
Ja	144	39%
Nee	136	37%
Onbekend	87	24%
Totaal	367	100%

Bron: INDIAC (België-box)

Aan de referenten en aanvragers is gevraagd of er kinderen zijn. Uit tabel 6.19 blijkt dat deze vraag in 36 procent van de gevallen positief is beantwoord.

Tabel 6.19 Aanwezigheid van kinderen

	Aantal	%
Ja	132	36%
Nee	179	49%
Onbekend	56	15%
Totaal	367	100%

Bron: INDIAC (België-box)

In de gevallen waar er kinderen aanwezig zijn, is gevraagd waar die kinderen verblijven. Uit tabel 6.20 blijkt dat de kinderen in de meeste gevallen (70%) in de andere EU-lidstaat bij de ouders verblijven. Opvallend is dat ook combinaties voorkomen zoals in de andere EU-lidstaat en in Nederland of in de andere lidstaat en het land van herkomst. In die gevallen gaat het vaak om meerdere kinderen die niet bij elkaar verblijven.

Tabel 6.20 Verblijf kinderen

	Aantal	%
In lidstaat	92	70%
In Nederland	9	7%
In lidstaat en Nederland	4	3%
In lidstaat en het land van herkomst	3	2%
In het land van herkomst	2	2%
In Nederland en het land van herkomst	1	1%
Onbekend	21	16%
Totaal	132	100%

Bron: INDIAC (België-box)

7 DUIDING EN CONCLUSIES

7.1 Verklaringen toename aantal toetsingen gemeenschapsrecht

Uit het door de IND en Regioplan uitgevoerde cijfermatige (dossier)onderzoek komt een aantal bevindingen naar boven. Op de eerste plaats blijkt dat het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht in de periode 2005 – 2008 is toegenomen van 923 in 2005 tot 2.558 in 2008 (zie tabel 2.1). Met name in 2007 en 2008 is er een opvallende stijging van het aantal toetsingen te zien. Een tweede belangrijke constatering heeft betrekking op de verdeling tussen de groep Nederlanders met een derdelander gezinslid en overige EU-onderdanen met een derdelander gezinslid. Hoewel geen exacte gegevens met betrekking tot de verdeling over deze twee groepen bekend zijn (zie paragraaf 3.1), blijkt wel dat het aantal Nederlandse referenten sterk in de minderheid is (19% in 2008; zie tabel 3.2). Ten aanzien van de groep Nederlandse referenten is hier ten slotte nog vermeldenswaardig de gemiddeld lange verblijfsduur in een ander EU-land voorafgaand aan de aanvraag voor een toetsing aan het gemeenschapsrecht (zie tabel 6.10 en 6.13)

Bij het zoeken naar verklaringen voor de toename van toetsingen aan het gemeenschapsrecht moet onderscheid worden gemaakt tussen de groep Nederlandse referenten en overige EU referenten. Ten aanzien van de groep overige EU-onderdanen met een derdelander gezinslid zou weer onderscheid moeten worden gemaakt tussen EU referenten die zich min of meer duurzaam in Nederland hebben gevestigd of zich hier duurzaam willen gaan vestigen en EU referenten die een tijdelijk verblijf in Nederland willen gebruiken om rechten te kunnen ontleen aan het gemeenschapsrecht bij terugkeer naar hun eigen lidstaat.

Uit de gegevens die in het dossieronderzoek zijn verzameld, kan niet worden afgeleid of het gaat om een U-bocht-constructie ('Nederland-route') waarbij een EU referent zich tijdelijk in Nederland vestigt om de nationale regelgeving in zijn lidstaat te omzeilen en vervolgens met zijn derdelander gezinslid teruggaat naar zijn land van herkomst, of om EU referenten met een derdelander gezinslid die in Nederland zijn gevestigd en hier ook blijven. Uit de dossiers kan namelijk niet worden afgeleid of de EU referenten na verloop van tijd weer naar hun eigen lidstaat zijn teruggekeerd.

In het noemen van mogelijke verklaringen zal wel aan beide mogelijkheden aandacht worden besteed. Deze vraag (gaat het om een U-bocht-constructie of een min of meer duurzaam verblijf van de overige EU referenten) is wel meegenomen in de interviews. In het duidingsdeel dat ingaat op de vraag om welke mensen het gaat en wat hun beweegredenen zijn, wordt hier nader op ingegaan.

Hoofdstuk 7 is geschreven op basis van conclusies die aan de hand van het cijfermatig onderzoek kunnen worden getrokken, interviews en bureauonderzoek. Er is een groepsinterview gehouden met vijf medewerkers van de IND, die verschillende functies bekleeden. Verder zijn twee advocaten geïnterviewd, die veel aanvragen voor toetsing aan het gemeenschapsrecht begeleiden van Nederlanders met een derdelander (verder advocaat-1 genoemd) respectievelijk overige EU-onderdanen met een derdelander (verder advocaat-2 genoemd). Ten slotte zijn schriftelijk enkele vragen voorgelegd aan een Duitse respondent om een indruk te krijgen van het eventuele gebruik van de Nederland-route door Duitse onderdanen. Alle informatie afkomstig uit de interviews is gebaseerd op de persoonlijke ervaringen van de geïnterviewden en wordt gebruikt als inkleuring van de bevindingen op grond van het cijfermatig onderzoek.

7.1.1 Toename aanvragen door derdelander met een Nederlandse referent

Derdelanders die verblijf willen bij een Nederlands gezinslid kunnen een aanvraag indienen op grond van de nationale regels voor gezinshereniging en gezinsvorming. Als de Nederlandse referent echter op grond van het gemeenschapsrecht beschouwd wordt als een gemeenschapsonderdaan, kunnen zijn derdelander gezinsleden in plaats van een aanvraag op grond van de nationale voorwaarden een toetsing op grond van het gemeenschapsrecht aanvragen. De verklaring voor het gebruik van deze mogelijkheid is, dat in Nederland (net als in een aantal andere lidstaten) de regels, voorwaarden, procedure en kosten voor een aanvraag op grond van de nationale regels minder gunstig zijn dan op grond van het gemeenschapsrecht. Dit verschijnsel wordt ook wel omgekeerde discriminatie van eigen onderdanen ten opzichte van gemeenschapsonderdanen genoemd.

Van de groep referenten van wie de nationaliteit is geregistreerd in de periode 2005 – 2008 is het aantal ingewilligde toetsingen aan het gemeenschapsrecht van onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van een Nederlander toegenomen van 57 in 2005 en 2006 tot 146 in 2007 en 493 in 2008 (zie tabel 3.2).

Dat mensen gebruikmaken van de mogelijkheid van toetsing aan het gemeenschapsrecht in plaats van een aanvraag in te dienen op grond van de nationale voorwaarden vormt nog geen verklaring voor de toename van het aantal aanvragen op grond van het gemeenschapsrecht.

Bij het zoeken naar verklaringen voor de toename in de periode 2005 – 2008 zijn verschillende hypothesen onderzocht. Factoren die van invloed kunnen zijn op de toename van het aantal toetsingen zijn:

- Toegenomen mobiliteit van Nederlanders naar het buitenland. Hierbij is in het bijzonder gekeken naar de vraag of er sprake is van een toegenomen mobiliteit van werknemers en studenten.
- Aandacht van politiek en media.
- Grotere bekendheid van de mogelijkheden via internetsites.
- Aanscherping van het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid.

- Ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG (met name de zaak Metock).
- Veranderingen in de werkwijze voor het indienen van aanvragen.
- Beleidswijzigingen in andere landen.

Deze verklaringen zijn waar mogelijk getoetst aan het beschikbare cijfermateriaal. Ook in de interviews zijn de mogelijke verklaringen voor de toename van toetsingen aan het gemeenschapsrecht besproken. Ten slotte is in literatuur en op internet gezocht naar materiaal met betrekking tot bovengenoemde factoren. Hieronder zullen de verschillende verklaringen nader worden belicht.

Toegenomen mobiliteit van Nederlanders naar het buitenland

Uit het dossieronderzoek en de informatie verzameld in de 'België-box' bleek dat een relatief grote groep Nederlandse referenten een jaar of langer in een andere EU-lidstaat heeft verbleven. Op grond van het dossieronderzoek is deze groep 38 procent (tabel 6.10). Op grond van de informatie uit de 'België-box' komt men zelfs op een percentage van 43 procent (tabel 6.13). Dit zou kunnen betekenen dat Nederlanders zich met een bepaald doel voor een jaar of langer in een andere EU-lidstaat vestigen, daar een partner ontmoeten en vervolgens met die partner na verloop van tijd naar Nederland terugkeren. Uit gegevens van het CBS is bekend dat er in de periode 2003 -2007 sprake was van een stijgende lijn in de emigratie van Nederlanders naar het buitenland.¹ In de periode 1999 – 2006 ging 61 procent van de Nederlandse emigranten naar een Europees land. De top 3 bestond uit België, Duitsland en Frankrijk.² Uit eerder onderzoek is gebleken dat ongeveer de helft van de geëmigreerde Nederlanders na verloop van tijd weer terugkeert.³ Van twee verblijfsdoelen in het buitenland kan men zich vooral voorstellen dat het gaat om een tijdelijk verblijf: studie en arbeidsmigratie. Er lijkt sprake te zijn van een toename van het aantal Nederlandse studenten dat tijdelijk in een van de lidstaten studeert.⁴ Uit het dossieronderzoek komt echter naar voren dat het aantal Nederlandse referenten dat voor studie in een andere EU-lidstaat heeft verbleven zeer beperkt is. In slechts vier van de 182 dossiers wordt studie als verblijfsdoel opgegeven (zie tabel 6.1). Ook uit de interviews kwam niet naar voren dat studie in het buitenland een belangrijke verklaring is voor

¹ H. van Dalen, K. Henkens, 'Ik vertrek, maar waarom? De emigratie van Nederlanders', www.mejudice.nl/node/99.

² Ibid.

³ H. Nicolaas, 'Helft Nederlandse emigranten keert weer terug'. www.cbs.nl/NR/rdonlyres/849E02D8-AAC1-40F4-8ED5-2F82C1D8783B/0/2004k4b15p043art.pdf.

⁴ Voor het jaar 2006 wordt een aantal van +/- 5000 studenten genoemd. Zie: D. Walters, 'Nederlandse student blijft thuis', NRC.nl, 17 juli 2007, http://blog.kennisland.nl/kennisland/2007/07/17/Nederlandse_student_blijft_thuis/. In een artikel van 11 juni 2009 in de Volkskrant wordt een aantal van +/- 14.000 studenten genoemd. Zie M. Bolwijn, 'Nederlandse student gaat niet graag naar het buitenland', www.volkskrant.nl/binnenland/article1241886.ece/Nederlandse_student_gaat_niet_graag_naar_buitenland.

de toename van het aantal aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht. Het lijkt op grond van deze gegevens daarom niet aannemelijk dat de licht toegenomen studentenmobiliteit een verklaring is voor de toename van het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht. Arbeid in loondienst wordt in 44 procent van de gevallen genoemd als verblijfsdoel van de Nederlandse referent in een andere EU-lidstaat (zie tabel 6.1). Het kan hier voor een gedeelte gaan om mensen die in een andere lidstaat gaan werken, daar een relatie krijgen met een derdelander en na verloop van tijd weer terugkeren naar Nederland met hun partner/ echtgenoot. Er zijn echter geen specifieke aanwijzingen waarom juist in 2007 en 2008 een flinke stijging te zien zou zijn van het aantal mensen dat in een andere EU-land heeft gewerkt en naar Nederland is teruggekeerd met een partner/ echtgenoot uit een derde land.

Aandacht van politiek en media

Het is moeilijk te verifiëren in hoeverre de politieke discussie en aandacht in de media hebben geleid tot een toename in het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht. Als je in de parlementaire documenten zoekt op de termen België-route en Europa-route zie je dat dit begrip in verband met het vrij personenverkeer binnen de EG voor het eerst opduikt in april 2005.^{5/6} Wat opvalt, is dat nog niet bij alle partijen en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie duidelijk is wat nu precies de België-route is, aan welke voorwaarden moet worden voldaan en of dit misbruik is. Vervolgens wordt er in december 2005 en januari 2006 in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet inburgering buitenland en de Wet inburgering, nogmaals enkele keren over gesproken. In haar brief van 8 december 2005 stelt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie nadrukkelijk dat als aan de voorwaarden is voldaan geen sprake is van misbruik.⁷ Ook ten aanzien van de voorwaarden brengt zij nu meer helderheid. Ongeveer een jaar later is er weer politieke aandacht voor de België-route naar aanleiding van vragen over de toename van importpartners uit Marokko naar België. Dit onderwerp komt enkele keren terug in het voorjaar van 2007. Vervolgens lijkt de politieke discussie in november 2008 weer op te laaien. Media-aandacht volgt de politieke discussie of vice versa. Op grond van dit overzicht zijn geen harde conclusies te trekken ten aanzien van de betekenis van politieke en media-aandacht voor de toename in 2007 en 2008. Dat sluit natuurlijk niet uit dat het wel een rol heeft gespeeld in een grotere bewustwording van de mogelijkheden zowel bij betrokkenen als binnen de overheid.

⁵ TK 2004 – 2005, Handelingen, 62-4013/4014. Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen.

⁶ Daarvoor, in 1999 – 2000, werd de term gebruikt in verband met pensioenkapitaal.

⁷ TK 2005 – 2006, 29 700, nr. 31.

Grotere bekendheid van de mogelijkheden via internetsites

Het is zeer waarschijnlijk dat de diverse internetsites die zich met dit onderwerp bezighouden van belang zijn geweest voor een toename van het aantal aanvragen. Naast de website www.buitenlandsepartner.nl zijn er ook nog twee andere sites waar informatie wordt verstrekt en ervaringen worden uitgewisseld over de België-route. Dit zijn www.mixed-couples.nl en www.rechttopgezinshereniging.nl. Verder is er nog een aantal fora voor bepaalde nationaliteiten zoals een Cuba-forum, een Turkije-forum en een Marokko-forum.

Volgens Wikipedia werd de naam België-route voor het eerst gebruikt door de Stichting Buitenlandse Partner op haar website op 20 februari 2004.⁸ Al in maart 2005 verscheen het 'Handboek België-route'. In juni 2008 verscheen een geactualiseerde versie 'Handboek EU-route'. Naast deze informatieve kant van de sites worden ook ervaringen uitgewisseld, tips gegeven voor het vinden van bijvoorbeeld woonruimte of een goede advocaat in het gastland en steunen mensen elkaar moreel in het nemen van de beslissing gebruik te maken van de Europa-route.

Aangescherpt nationaal vreemdelingenbeleid

Er is in de afgelopen jaren een aantal maatregelen doorgevoerd die gezinshereniging en dan met name gezinsvorming moeilijker hebben gemaakt:

- In het kader van de gezinsherenigingsrichtlijn (Richtlijn 2003/85/EG) zijn in november 2004 twee maatregelen ingevoerd ten aanzien van gezinsvorming:
 - a. Verhoging leeftijdseis;
 - b. Verhoging middelenvereiste.
- Afschaffing gunstiger beleid voor Nederlanders na overgangperiode bij invoering VW 2000.⁹
- Aanscherping openbare-ordebeleid februari 2005.
- Invoering van de Wet inburgering buitenland op 15 maart 2006.
- Verhoging van de leges met ingang van 1 juli 2005.

Deze maatregelen zouden voor personen die niet aan de nationale voorwaarden voor gezinshereniging of gezinsvorming (kunnen) voldoen, aanleiding kunnen zijn te zoeken naar alternatieven. Een van de mogelijkheden is gebruik te maken van het gemeenschapsrecht. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het percentage waarbij in ieder geval een van beiden (of de aanvrager of de referent) onder de 21 jaar is, zeventien procent is (zie tabel 3.7 en toelichting hierop). Nu er weinig ouder-kindrelaties lijken voor te komen (zie tabel 5.1: in 3% van de gevallen is de Nederlandse

⁸ Zie: <http://nl.wikipedia.org/wiki/België-route>.

⁹ Op grond van artikel 115 Vw werden tot drie jaar na invoering van de Vw 2000 op 1 april 2001 de inkomenseisen van artikel 16 lid 1 sub c Vw 2000 niet toegepast op Nederlanders. In plaats daarvan gold het oude recht. Op grond van het oude recht was een vrijstelling van de inkomenseis opgenomen voor een alleenstaande ouder met de zorg voor een kind onder de vijf jaar en personen van 57½ jaar of ouder.

referent de ouder; in 1% is de Nederlandse referent het kind), ligt de conclusie voor de hand dat de leeftijdseis een rol speelt in de keuze die personen maken voor gebruik van het gemeenschapsrecht.

Volgens de geïnterviewde IND-medewerkers speelt de verhoging van de leeftijdseis een beperkte rol. Van de vele tientallen zaken die de geïnterviewde advocaat-1 behandelde, kon hij zich slechts twee zaken herinneren waarin dit de reden was. In het WODC-rapport 'Internationale gezinshereniging begrensd?' wordt de verhoogde leeftijdseis ook genoemd door een van de geïnterviewde referenten die iemand kende die om die reden naar België was gegaan.¹⁰ In de discussies die op de diverse internetsites worden gevoerd, lijkt de leeftijdseis geen belangrijke rol te spelen. Hoewel de verhoogde leeftijdseis dus wel van belang lijkt te zijn, is niet duidelijk hoe groot de rol van deze maatregel is.

De inkomenseis en de inburgeringseis in het buitenland worden wel veelvuldig genoemd. Zowel volgens de geïnterviewde advocaat-1 als op de websites komen deze twee redenen het meeste voor. Ook in het hierboven genoemde WODC-rapport wordt door verschillende geïnterviewde personen de Europa-route genoemd om de inkomenseis te omzeilen.¹¹

Door de geïnterviewde advocaat-1 worden signalering in het Schengen Informatie Systeem als ongewenst vreemdeling of een strafrechtelijke sanctie nog genoemd als belangrijke redenen. Het gaat dan om gevallen waarin iemand op grond van het Nederlandse openbare-ordebeleid geen verblijfsvergunning kan krijgen, maar niet valt onder het gemeenschapsrechtelijk criterium van een ernstige en actuele bedreiging voor de openbare orde.

Hoewel de verhoogde inkomenseis en inburgeringseis al in november 2004, respectievelijk maart 2006 zijn ingevoerd kan het heel goed mogelijk zijn dat er een naijleffect is van deze maatregelen. Zowel de geïnterviewde IND-medewerkers als de advocaat-1 vermoeden dat veel stellen de Europa-route als een laatste optie zien als de aanvraag op grond van de nationale voorwaarden is afgewezen of als het niet is gelukt aan de nationale voorwaarden te voldoen. Dit vermoeden wordt bevestigd op de websites.

Ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG

Er zijn verschillende uitspraken door het Hof van Justitie gedaan in de periode 2003 – 2008 waarin de vraag aan de orde was of onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van een burger van de Unie en die nog niet eerder legaal verblijf hebben gehad in een lidstaat van de Europese Unie, rechten aan het gemeenschapsrecht kunnen ontleen. In de zaak Akrich oordeelde het Hof dat een derdelander-echtgenoot van een Unie burger, die niet eerder legaal verblijf in een lidstaat heeft gehad, bij terugkeer naar de lidstaat van de

¹⁰ WODC, 'Internationale gezinsvorming begrensd. Een evaluatie van de verhoging van de inkomenseis en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland'. Cahier 2009-4, p. 121.

¹¹ Het gaat dan om de vraag of de geïnterviewde stellen in hun sociale netwerk personen kennen die hier gebruik van hebben gemaakt. WODC. Cahier 2009-4, p. 84 – 86.

gemeenschapsonderdaan geen verblijfsrecht aan het gemeenschapsrecht kan ontlenen.¹² In de zaken *Jia*¹³ en *Eind*¹⁴ heeft het Hof deze zienswijze genuanceerd c.q. herzien. In de laatste uitspraak die ziet op deze vraag, de zaak *Metock*¹⁵, heeft het Hof uitdrukkelijk afstand genomen van het in de zaak *Akrich* ingenomen standpunt.

Nederland heeft zijn beleid ten aanzien van het recht op toegang en verblijf van onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van een gemeenschapsonderdaan en die niet eerder legaal verblijf hebben gehad in een lidstaat, naar aanleiding van de zaak *Akrich* en de daaropvolgende uitspraken niet veranderd.¹⁶ Aanvragers werd het ontbreken van eerder legaal verblijf niet tegengeworpen. Ook in de discussies over gebruik van het gemeenschapsrecht op de websites lijken deze uitspraken van het Hof geen factor van betekenis te zijn geweest. Naar aanleiding van de conclusie van Advocaat Generaal Geelhoed in de hierboven genoemde zaak *Jia*¹⁷ verscheen wel een bericht op de site mixedcouples.nl.¹⁸ Geelhoed bevestigde in zijn conclusie de lijn in *Akrich* en meende dat voor eerste toelating tot het grondgebied van de Unie de nationale regels zouden moeten gelden. Het bericht op de site mixedcouples.nl, waarin stond dat als het Hof de conclusie van de Advocaat Generaal overnam het geen zin meer zou hebben de België-route te volgen, leidde tot enkele bezorgde reacties. Na de uitspraak van het Hof in de zaak *Jia*, stelde de schrijver van het eerdere bericht over de zaak *Jia* de lezers gerust en ook op dit bericht kwam weer een enkele reactie.¹⁹ Naar aanleiding van de zaak *Metock* zijn berichten op de website van buitenlandse partners te vinden. Ook op deze berichten zijn weer enkele reacties gekomen. De geïnterviewde IND-medewerkers hebben de indruk dat de uitspraak in de zaak *Metock* wel tot een toename in het aantal aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht heeft geleid (dit zou overigens niet specifiek gelden voor de gezinsleden van Nederlandse referenten). Al met al lijkt de aandacht voor deze uitspraken echter niet zo groot dat deze de substantiële toename in het

¹² HvJEG 23 september 2003, *Akrich*, Zaak C-109/01.

¹³ HvJEG 9 januari 2007, *Jia*, Zaak C-1/05.

¹⁴ HvJEG 11 december 2007, *Eind*, Zaak C-291/05.

¹⁵ HvJEG 25 juli 2008, *Metock*, Zaak C-127/08.

¹⁶ Door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is overigens wel het standpunt verdedigd dat de zaak *Akrich* ook zo kon worden uitgelegd dat de eerste toegang en verblijf van gezinsleden van Unie burgers wordt bepaald door het nationale recht van de lidstaten. Zie Besluit van 24 april 2006, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEU L 158 en L 229), Staatsblad 2006 215, p.17.

¹⁷ Conclusie AG 27 april 2006, *Jia*, Zaak C-1/05.

¹⁸ Zie het bericht op www.mixedcouples.nl: Bom onder België-route. www.mixedcouples.nl/forum/index.php/action,printpage/topic,11889.0.html

¹⁹ *Ibid.*

aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht in 2007 en 2008 kunnen verklaren.

Veranderingen in de werkwijze voor het indienen van aanvragen

In de loop van 2007 zijn er verspreid over Nederland loketten van de IND geopend waar de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier moet worden ingediend. Voorheen gebeurde dit bij de gemeente (formeel de burgemeester). Daar werd de aanvraag ingenomen, gecontroleerd of alle documenten in orde waren en vervolgens werd de aanvraag doorgestuurd naar de IND. Volgens de geïnterviewde IND-medewerkers bestaat de mogelijkheid dat sinds 2007 bij de IND-loketten eerder wordt onderkend dat een toetsing aan het gemeenschapsrecht meer voor de hand ligt. Dan kan nog vóór de formele aanvraag wordt ingediend dat verblijfsdoel worden gekozen in plaats van het door betrokkenen aangegeven verblijfsdoel verblijfsvergunning regulier bij partner. Het is onduidelijk of dit vaak voorkwam of slechts incidenteel en of hierin dus een verklaring voor de toename kan worden gevonden. Een tweede punt dat naar voren kwam is dat de uitvoeringspraktijk zich bij de toepassing van het gemeenschapsrecht veelvuldig geconfronteerd ziet met onduidelijkheden. Als voorbeeld werd genoemd de vraag of naast een bewijs van rechtmatig verblijf van de EU-onderdaan nog aanvullende eisen mogen worden gesteld met betrekking tot het aantonen van een economische activiteit en de vraag of er een bepaalde minimum verblijfsduur in de gastlidstaat zou moeten gelden.²⁰

Beleidswijzigingen in andere EU-lidstaten

De geïnterviewde IND-medewerkers konden geen ontwikkelingen in beleid of andere ontwikkelingen in de EU-lidstaten noemen die een verklaring voor de toename konden vormen. Door de geïnterviewde advocaat-1 werd alleen gerefereerd aan de uitspraak in de zaak Commissie tegen Spanje.²¹ Na deze uitspraak ging de visumverlening aan derdelanders die gezinslid zijn van een EU-burger in Spanje een stuk beter.

Eind 2005 verscheen een bericht dat België maatregelen wilde nemen om de instroom van gezinsmigranten en Nederlanders die gebruik willen maken van de België-route te beperken.²²

In een discussie op het Marokko-forum in juli 2006 wordt genoemd dat de regels voor gezinshereniging in België strenger zijn geworden (bijvoorbeeld ten aanzien van het aantonen van huisvesting en inkomen voor twee personen).

²⁰ Mede hierom heeft de Europese Commissie op 2 juli 2009 richtsnoeren gepubliceerd voor een betere omzetting en toepassing van de richtlijn. Deze richtsnoeren hebben een deel van de onduidelijkheden weggenomen.

²¹ HvJEG 31 januari 2006, *Commissie tegen Spanje*, Zaak C-503/03.

²² België-route op slot? – Wereldomroep – nieuws.
<http://static.nw.nl/migratie/www.wereldomroep.nl/actua/europa/westeuropa/act200511>. Het gaat op dat moment niet om concrete maatregelen.

Het strenger worden van de regelgeving in België kan echter moeilijk worden gezien als een verklaring voor de toename. Het zou hooguit kunnen betekenen dat mensen uitwijken naar andere landen.

Conclusie

Er is een duidelijke toename van het gebruik van het gemeenschapsrecht door onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van een Nederlander.

Opvallend is het lange verblijf van een grote groep Nederlandse referenten in een andere lidstaat voordat de aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsrecht in Nederland door de derdelander wordt ingediend. Dit zou kunnen wijzen op een verblijf als werknemer (of voor een ander verblijfsdoel) in een andere lidstaat waar de Nederlander een partner uit een derde land ontmoet. Er zijn echter geen specifieke aanwijzingen dat deze tijdelijke arbeidsmigratie uit Nederland en remigratie naar Nederland na verloop van enige tijd juist in 2007 en 2008 is toegenomen.

Het aangescherpte Nederlandse vreemdelingenbeleid (met name de inkomenseis en de inburgeringseis en in mindere mate de leeftijdseis) lijkt van de overige onderzochte factoren de belangrijkste reden te zijn voor de toename van het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht door derdelander gezinsleden van een Nederlandse referent. Dat de toename zich pas enkele jaren na invoering van deze maatregelen laat zien, kan worden verklaard doordat stellen die worden geconfronteerd met de nationale regels eerst proberen hier aan te voldoen of hierover procederen en pas als laatste optie gebruikmaken van de Europa-route.

Naast het aangescherpte vreemdelingenbeleid 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.

7.1.2 Toename aanvragen door derdelanders met een EU referent

Het grootste gedeelte toetsingen aan het gemeenschapsrecht betreft derdelanders die gezinslid zijn van een niet Nederlandse burger van de Unie. Van de gevallen waarin de nationaliteit van de referent bekend is gaat het in de periode 2005 – 2008 om 3.150 ingewilligde aanvragen (zie tabel 3.2). Dat is 53 procent van het totaal aantal ingewilligde aanvragen (inclusief de gevallen waarin de nationaliteit niet is geregistreerd). Ook bij deze groep is de sterkste groei te zien in 2007 en 2008.²³

Zoals al eerder vermeld kan uit de dossiers niet worden afgeleid of deze EU referenten zich duurzaam in Nederland vestigen (of willen vestigen) of dat het gaat om een tijdelijk verblijf waarna men met het derdelander gezinslid wil terugkeren naar de eigen lidstaat.

²³ Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in 2007 slechts in 57% van de gevallen de nationaliteit is geregistreerd (zie tabel 3.1).

Toename arbeidsmigratie uit Oost-Europa en opening arbeidsmarkt

Als het gaat om EU-onderdanen die zich in Nederland vestigen kan de toename van het aantal Oost-Europese werknemers in Nederland een verklaring zijn.

Op 1 mei 2007 is de arbeidsmarkt voor onderdanen van acht lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie waren toegetreden, geopend. Het gaat om onderdanen van Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen en Polen.

Uit tabel 3.3 en 3.2 blijkt dat van de niet-Nederlandse referenten van wie de nationaliteit bekend is, in 2008 182 referenten van het totaal van 1.442 uit deze landen afkomstig is. In 2005 waren dit er acht. De opening van de arbeidsmarkt en het toegenomen aantal werknemers uit Oost-Europese landen zal dus zeker een gedeelte van de toename kunnen verklaren.

Toetreding Bulgarije en Roemenië

Ten tweede zijn op 1 januari 2007 Bulgarije en Roemenië toegetreden tot de Europese Unie. Onderdanen van deze landen kunnen arbeid in loondienst verrichten met een tewerkstellingsvergunning of zich op grond van het gemeenschapsrecht bijvoorbeeld als zelfstandige of economisch niet-actieve in Nederland vestigen. Zij kunnen dan ook op grond van het gemeenschapsrecht aanspraak op verblijf voor gezinsleden met de nationaliteit van een derde land maken. Het aantal Roemenen en Bulgaren onder de niet-Nederlandse EU referenten was in 2008 63 tegen 0 in 2005 (zie tabel 3.3). Ook de toetreding van Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007 zal dus hebben bijgedragen aan een stijging.

Deze verklaring voor de toename werd ook gegeven door de geïnterviewde advocaat-2.

Partnerrelaties

Ten derde kan Nederland aantrekkelijk zijn voor referenten die een partnerrelatie hebben in plaats van een huwelijksrelatie. De gelijkstelling van gehuwde en ongehuwde paren in het kader van gezinshereniging geldt in lang niet alle lidstaten.²⁴

Tabel 5.2 laat zien dat voor EU referenten het percentage partnerrelaties significant hoger is (23%) dan bij Nederlandse referenten (6%). Echter uit tabel 5.3 blijkt dat ook onder referenten met de nationaliteit van een EU-lidstaat waar voor partnerrelaties wel een recht op gezinshereniging bestaat, hoge percentages voorkomen (zie bijvoorbeeld Frankrijk 32% of België 31%). Opvallend is het erg hoge percentage onder Polen (45%), Litouwers (40%) en

²⁴ Uit het onderzoek naar de implementatie van de gezinsherenigingsrichtlijn in de lidstaten van de EU bleek dat alleen in België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk ongehuwde partners een recht op gezinshereniging hebben. Op grond van het gemeenschapsrecht zijn de lidstaten niet verplicht aan ongehuwde partners verblijfsrecht te verlenen, tenzij op grond van de nationale wetgeving gehuwde en ongehuwde stellen gelijk worden behandeld. Zie K. Groenendijk, R. Fernhout e.a., 'The Family Reunification Directive in EU Member States. The first year of implementation'. CMR, Nijmegen, 2007.

Roemenen (49%). Een verklaring voor het relatief hoge aantal partnerrelaties in Nederland kan mogelijk worden gevonden in het feit dat het in de onderzochte periode relatief eenvoudig zou zijn geweest om een partnerrelatie aan te tonen.²⁵

De mogelijkheid van partnerrelaties in Nederland kan dus wel een verklaring zijn voor het gebruik van het gemeenschapsrecht, maar het is niet duidelijk of dit wordt gedaan met het doel de eigen nationale regels te omzeilen. Ook zijn er geen aanwijzingen waarom juist in 2007 en 2008 in toenemende mate een beroep op het gemeenschapsrecht wordt gedaan door ongehuwde partners.

Overige verklaringen

Enkele mogelijke verklaringen voor de toename, die ook ten aanzien van de groep Nederlandse referenten zijn genoemd, zouden ook voor deze groep van betekenis kunnen zijn. Dit zijn ten eerste grotere bekendheid van de mogelijkheden via aandacht in de media of door eigen netwerken (genoemde netwerken voor deze groep zijn de horeca, de bouw en de tuinbouw), die een extra impuls heeft gekregen na de uitspraak in de zaak Metock. Ten slotte zou ook het aangescherpte nationale vreemdelingenbeleid er aan hebben kunnen bijgedragen dat derdelander aanvragers de voorkeur geven aan een EU referent in plaats van een referent met wie aan de nationale voorwaarden moet worden voldaan.

Omgekeerde discriminatie in andere EU-lidstaten

Een mogelijke verklaring voor het gebruik van het gemeenschapsrecht door EU referenten die hier tijdelijk wonen en vervolgens met het gezinslid terug (willen) keren naar hun eigen lidstaat, ligt in het verschijnsel van de omgekeerde discriminatie. Net als in Nederland gelden in een aantal andere EU-lidstaten voor eigen onderdanen die gezinshereniging willen met een gezinslid uit een derde land, de strengere nationale regels in plaats van de regels die gelden voor gemeenschapsonderdanen.

In een studie naar omgekeerde discriminatie neemt Anne Walter een aantal landen onder de loep.²⁶ Van de landen die in haar studie zijn betrokken, is er in Nederland, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk sprake van omgekeerde discriminatie. Voorbeelden van landen waar geen omgekeerde discriminatie zou bestaan (of in ieder geval niet ten aanzien van echtgenoot en minderjarige kinderen) zijn België, Italië, Hongarije en Spanje.²⁷ In het onderzoek naar de implementatie van de gezinsherenigingsrichtlijn van Groenendijk e.a. worden nog Portugal, Slovenië en Tsjechië genoemd als landen waar eigen onderdanen als gemeenschaps-

²⁵ Met ingang van januari 2009 (WBV 2009/1) is de Vreemdelingencirculaire in die zin gewijzigd, dat de duurzaamheid van de relatie moet worden aangetoond door middel van een bewijs van recente samenwoning gedurende tenminste zes maanden of het hebben van een gezamenlijk kind.

²⁶ A. Walter, 'Reverse Discrimination and Family Reunification', Nijmegen and Osnabrück, 2008.

²⁷ Ibid. p. 20.

onderdanen worden behandeld.²⁸ In Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk is de implementatie van de gezinsherenigingsrichtlijn aangevoerd als reden voor nieuwe aangescherpte maatregelen die ook voor eigen onderdanen gelden (en niet voor gemeenschapsonderdanen die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer). Hoewel de invoering dan wel aanscherping van de omgekeerde discriminatie zeker een mogelijke verklaring zou kunnen zijn, kan niet uit de cijfers worden afgeleid dat juist sprake is van een toename van referenten uit deze landen. Ook voor landen als Portugal en België waar eigen onderdanen worden behandeld als EU-onderdanen, is in 2007 en 2008 een stijging te zien in het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht.

Volgens een Duitse advocaat, die in de grensstreek met Nederland woont en praktiseert, is omgekeerde discriminatie wel een reden voor hem (en andere advocaten) om cliënten te adviseren hun gemeenschapsrechten te activeren door tijdelijk in Nederland te gaan wonen, maar zijn er niet veel cliënten die zijn advies opvolgen, omdat het vooruitzicht dat men daadwerkelijk in Nederland moet gaan wonen hen afschrikt.

Ten slotte zou ook voor deze groep de toegenomen mobiliteit binnen Europa een rol kunnen spelen. Als het gaat om studenten die in Nederland komen studeren lijkt dit op grond van de gegevens uit het dossieronderzoek geen belangrijke verklarende factor te zijn. Uit tabel 6.1 blijkt dat slechts in twee procent van de gevallen studie als verblijfsdoel van de EU referent in Nederland is opgegeven. In 44 procent van de dossiers is arbeid in loondienst opgegeven. Het kan dus gaan om werknemers uit andere lidstaten die hier een partner ontmoeten en vervolgens met de partner teruggaan naar hun land van herkomst. Uit de dossiers zijn echter geen gegevens af te leiden over de duur van het verblijf van de EU referent in Nederland en een eventuele terugkeer naar hun land van herkomst.

Conclusie

De toename in het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht van derdelander-gezinsleden van EU referenten kan gedeeltelijk worden verklaard door de opening van de arbeidsmarkt op 1 mei 2007 voor 8 nieuwe lidstaten, de toename van het aantal werknemers uit Oost-Europa in Nederland en de toetreding tot de Europese Unie op 1 januari 2007 van 2 nieuwe lidstaten. De mogelijkheid van gezinshereniging op grond van een partnerrelatie in Nederland kan een verklaring zijn voor het gebruik van het gemeenschapsrecht, maar er zijn geen specifieke aanwijzingen waarom dit gebruik in 2007 en 2008 zou zijn toegenomen. Een grotere bekendheid van de mogelijkheid via de media, via eigen netwerken of naar aanleiding van de uitspraak in de zaak Metock, zou ook een mogelijke verklaring kunnen zijn. Dit zijn echter factoren die zonder uitgebreid kwalitatief onderzoek moeilijk zijn te substantiëren.

Voor EU referenten die tijdelijk in Nederland verblijven, zou omgekeerde discriminatie in eigen land een reden kunnen zijn voor het verblijf in

²⁸ K. Groenendijk, R. Fernhout e.a., 'The Family Reunification Directive in EU Member States. The first year of implementation'. CMR, Nijmegen, 2007, p. 12-13.

Nederland. Of dit ook daadwerkelijk zo is, wordt op grond van dit onderzoek niet bevestigd. Ook toegenomen mobiliteit van werknemers binnen de Europese Unie zou een verklaring kunnen zijn. Er zijn echter geen specifieke aanwijzingen dat de arbeidsmobiliteit naar Nederland juist in 2007 en 2008 is gestegen.

7.2 Redenen voor gebruik gemeenschapsrecht

In de vorige paragraaf is ingegaan op mogelijke verklaringen voor de toename van het aantal toetsingen aan het gemeenschapsrecht zonder specifiek in te gaan op de vraag wie de mensen zijn die gebruik maken van deze rechten en wat hun beweegredenen zijn. Deze vraag komt in deze paragraaf aan de orde. Er wordt hier weer onderscheid gemaakt tussen enerzijds de groep Nederlandse referenten met een derdelander gezinslid en anderzijds de groep overige EU-onderdanen met een derdelander gezinslid. Zoals al eerder gezegd, kan er geen uitspraak worden gedaan over de vraag of er aanleiding is aan te nemen dat er sprake is van misbruik, omdat er geen sluitende juridische definiëring van dit begrip bestaat. Wel zal bekeken worden in hoeverre de door de Commissie genoemde indicatoren in de richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van de richtlijn kunnen worden herkend en welke betekenis hier aan kan worden verleend.

7.2.1 Vormen van gebruik door derdelander met een Nederlandse referent

De geïnterviewde advocaat-2 gaf aan dat de groep die gebruik maakt van de Europa-route heel divers is. Het gaat verhoudingsgewijs om veel hoger opgeleiden en zelfstandigen. Het gaat om relaties tussen allochtone Nederlanders met een partner uit het land van herkomst, maar je ziet ook veel autochtone Nederlanders die een relatie krijgen met een vakantieliefde uit landen als Marokko of Turkije. Naast partnerrelaties zie je in toenemende mate ook volwassen kinderen die een ouder willen laten overkomen of ouders die verblijf bij een minderjarig Nederlands kind beogen. Hieronder zal aan de hand van de gegevens uit het dossieronderzoek, de ervaringen van de geïnterviewden en indrukken van internet een beeld worden geschetst van de verschillende vormen van gebruik die zijn te onderkennen.

Lang verblijf in EU-gastlidstaat

Een opvallende uitkomst van het cijfermatige onderzoek is de grote groep referenten die meer dan een jaar in de gastlidstaat heeft verbleven. Uit het dossieronderzoek komt een percentage van 38 procent naar voren (zie tabel 6.10). Op grond van de 'België-box' zou dit percentage zelfs nog hoger zijn, namelijk 43 procent (zie tabel 6.13). Van deze groep woonde 23 procent c.q. 19 procent zelfs langer dan twee jaar in de gastlidstaat. Dit is een in de politieke discussie en media onderbelichte groep. De geïnterviewde advocaat-1 komt dergelijk lang verblijvenden in zijn praktijk weinig tegen. Hij gaf aan dat

deze groep waarschijnlijk geen enkel probleem heeft bij de aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsrecht en dat hij deze mensen daarom niet ziet. Casus 5 is een voorbeeld van een lang verblijf in een andere EU-lidstaat. Een Nederlandse referent gaat werken in een andere EU-lidstaat (of zelfs in verschillende lidstaten). Hij krijgt een relatie met een derdelander in die lidstaat en na enige tijd gaat hij weer werken in Nederland. Zijn partner gaat mee en doet een beroep op het gemeenschapsrecht.

Het is duidelijk dat bij een dergelijk lang verblijf sprake is van een 'reëel en daadwerkelijk' verblijf. Op grond van de richtsnoeren van de Commissie bestaat er dan geen aanleiding om onderzoek te doen naar mogelijk intenties van betrokkenen.

Lange huwelijksrelaties en meerdere procedures

Het percentage huwelijksrelaties in de steekproef is onder de Nederlandse referenten 81 procent. Een tweede opvallende constatering is dat 42 procent van deze groep gehuwde Nederlandse referenten al twee jaar of langer is getrouwd voor de aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsrecht wordt ingediend (zie tabel 5.4). Daarnaast is nog eens 24 procent tussen een en twee jaar getrouwd voor de aanvraag wordt ingediend. Slechts tien procent is getrouwd na of vlak voor de aanvraag (tot twee maanden voor de aanvraag). Een van de indicatieve criteria van de Commissie die doen vermoeden dat er waarschijnlijk geen sprake is van een schijnhuwelijk, is dat de echtgenoten al lang voor de aanvraag getrouwd zijn. Van de groep die een jaar of langer is gehuwd (66%) kan men op grond van dit criterium waarschijnlijk wel aannemen dat er geen sprake is van een schijnhuwelijk. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen (10%) zou er eventueel aanleiding kunnen zijn nader onderzoek te doen naar de relatie.

Het beeld dat het bij de Nederlandse referenten in het algemeen gaat om oprechte huwelijken wordt bevestigd door de geïnterviede IND-medewerkers, de geïnterviewde advocaat-1 en de websites.

Een terugkeer naar de eigen lidstaat van de EU-burger vlak nadat hij in de gastlidstaat is getrouwd, kan op grond van de criteria van de Commissie ook bijdragen aan het vermoeden dat het verblijf in de gastlidstaat niet reëel en daadwerkelijk was.

Het beeld van lange, oprechte huwelijken wordt aangevuld met de indruk dat mensen al een of meerdere procedures hebben doorlopen om gezinshereniging te bewerkstelligen dan wel eerst geprobeerd hebben aan de nationale voorwaarden te voldoen.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat 27 procent van de aanvragers eerder een of meerdere procedures doorliep (tabel 6.3). Slechts in drie procent ging het om een eerdere asielpcedure (tabel 6.7). De andere aanvragen betroffen een reguliere verblijfsvergunning (18%), een mvv-aanvraag (4%) of een visum (12%) (tabel 6.4, 6.5 en 6.6). Uit de gegevens verzameld in de 'België-box' kwam een hoger percentage eerdere aanvragen: 36 procent (zie paragraaf

6.3.1).²⁹ Zowel de gegevens uit het dossieronderzoek als de gegevens uit de 'België-box' geven geen opheldering over de vraag of het gaat om aanvragen bij dezelfde Nederlandse referent.

De Europese Commissie noemt eerdere vruchteloze pogingen, om op grond van het nationale recht verblijf te krijgen, een indicator voor de vraag of het verblijf in de gastlidstaat reëel en daadwerkelijk was. Dit is slechts een van de indicatoren die alleen in samenhang met andere indicatoren aanleiding kunnen zijn voor het vermoeden dat het verblijf in de gastlidstaat niet reëel en daadwerkelijk was.

Nederlandse referenten met gezinsleden die niet aan de nationale voorwaarden voldoen

Hierboven is al genoemd dat er waarschijnlijk een groep referenten is die niet aan de nationale voorwaarden kan voldoen.

Uit het interview met de advocaat-1 komen enkele specifieke categorieën van Nederlanders naar voren die moeilijk aan de nationale inkomenseis kunnen voldoen en daarom een beroep doen op het gemeenschapsrecht.

Het gaat om vrouwen, allochtonen, werklozen en startende zelfstandigen die in sterkere mate moeite hebben te voldoen aan de nationale voorwaarden.

Tabel 4.1 laat zien dat het aandeel mannelijke aanvragers in de periode 2005 - 2008 significant is gestegen van 34 procent in 2005 tot 44 procent in 2008. Nu het om 94 procent van de gevallen gaat om een huwelijks-of partnerrelatie (zie tabel 5.2) en het bij de huwelijks- en partnerrelaties slechts in een zeer beperkt aantal gevallen (5%) lijkt te gaan om een relatie met iemand van hetzelfde geslacht (zie paragraaf 5.2), ligt de conclusie voor de hand dat het voor een zeer groot gedeelte gaat om vrouwelijke referenten. Het aandeel vrouwelijke referenten is in de periode 2005 - 2008 dus toegenomen. Dat zou een ondersteuning van de theorie kunnen zijn dat vrouwen meer moeite hebben te voldoen aan de nationale inkomenseis, omdat zij in grotere mate banen in deeltijd hebben of lager betaalde functies.

Het WODC-onderzoek 'Internationale gezinsvorming begrensd?' bevestigt het vermoeden dat vrouwen meer moeite hebben te voldoen aan de aangescherpte voorwaarden van november 2004 (te weten de verhoogde inkomenseis en leeftijdseis bij gezinsvorming).³⁰ Het aantal vrouwelijke referenten in een aanvraagprocedure voor een MVV voor gezinsvorming is in de periode na invoering van de maatregelen sterker afgenomen dan het aantal mannelijke referenten (48% versus 32%).

Een tweede, door de advocaat-1 genoemde, groep zijn allochtonen. Bij een beroep op het gemeenschapsrecht gaat het per definitie om Nederlandse referenten. De termen allochtoon en autochtoon zien niet op nationaliteit of geboorteland, maar op de nationaliteit van een van de ouders. De dossiers

²⁹ Wel moet opgemerkt worden dat in twaalf procent van de gevallen niet was ingevuld of er eerdere procedures zijn doorlopen.

³⁰ WODC, 'Internationale gezinsvorming begrensd. Een evaluatie van de verhoging van de inkomenseis en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland'. Cahier 2009-4, p. 33.

bevatten geen informatie met betrekking tot de nationaliteit van de ouders van de referent. Uit een combinatie van gegevens die wel in de dossiers is te vinden, kan een voorzichtige inschatting worden gemaakt ten aanzien van de vraag of onder de Nederlandse referenten veel allochtonen zitten.

Ten aanzien van de Nederlandse referent is gekeken naar het geboorteland (zie tabel 3.4). Wat opvalt, is dat verreweg het grootste percentage (72%) van de Nederlandse referenten in Nederland is geboren. Vijf procent is in Turkije geboren en de overige 23 procent komt uit alle delen van de wereld. De tabel waarin de nationaliteit van de aanvragers is weergegeven, laat een divers beeld zien (zie tabel 4.2). Het gaat voor een groot gedeelte om kleine percentages van veel verschillende nationaliteiten. De 3 grootste percentages zijn aanvragers met de Turkse nationaliteit (15%), de Marokkaanse nationaliteit (11%) en de Braziliaanse nationaliteit (7%).

Hoewel er, zoals ook aangegeven door de advocaat-1, ongetwijfeld ook autochtone Nederlanders zullen zijn die een relatie hebben met een Turkse, Marokkaanse of Braziliaanse aanvrager (de vakantieliefdes), lijkt het voor de hand te liggen dat in ieder geval een gedeelte van de in Nederland geboren referenten zogenaamde tweede generatie allochtonen zijn die een partner uit het land van herkomst laten overkomen. Hoe groot dit gedeelte is, kan op grond van dit onderzoek niet worden vastgesteld.

De derde groep die door de advocaat-1 is genoemd zijn werklozen. Een werkloze referent zal in beginsel niet aan de nationale voorwaarden voor gezinshereniging kunnen voldoen. Ook als zijn partner wel werk in Nederland zou kunnen krijgen, kan geen aanspraak op gezinshereniging op grond van de nationale voorwaarden worden gemaakt. Als deze werkloze zich echter in een andere lidstaat vestigt en zijn partner gaat in de andere lidstaat werken, kan hij daar als economisch niet-actieve met eigen middelen (via zijn werkende partner) verblijfsrecht aan het gemeenschapsrecht ontleen voor hem en zijn partner. Of deze constructie veel voorkomt, is niet uit het dossieronderzoek af te leiden. In tabel 6.1 staat slechts een gering percentage (3%) van referenten met eigen middelen. Dat kunnen werklozen met een werkende partner zijn, maar ook personen die in de eigen lidstaat blijven werken of op een andere manier over eigen middelen kunnen beschikken. In een groot aantal gevallen (42%) is het verblijfsdoel van de Nederlandse referent onbekend. Uit de 'België-box' komt een ander beeld te voorschijn (tabel 6.15). Ruim een kwart van de aanvragers (voor zover bekend) heeft gewerkt in de andere EU-lidstaat. Van de referenten ligt dit percentage op 35 procent. Twee vijfde heeft niet gewerkt en in 26 procent is het niet bekend. Onder deze groep niet werkende referenten kan een gedeelte werklozen zijn met een werkende partner, maar dit kan ook op grond van deze cijfers niet met zekerheid worden vastgesteld.

De laatste groep die is genoemd zijn zelfstandigen. Ook voor zelfstandigen is het lastig om aan de inkomenseis te voldoen. Het aantal Nederlandse referenten dat arbeid als zelfstandige heeft verricht in de andere EU-lidstaat, kan een indicatie zijn voor het gebruik van het gemeenschapsrecht door economisch zelfstandigen. Tabel 6.1 laat zien dat het om een bescheiden groep van acht procent gaat.

In de hierboven beschreven gevallen gaat het volgens de geïnterviewde advocaat-1 om referenten die bewust gebruikmaken van het recht op vrij verkeer om een verblijfsrecht in Nederland voor hun partner/echtgenoot te verkrijgen. Volgens de Commissie kan er sprake zijn van misbruik als EU-burgers van wie de familieleden uit derde landen zich niet met hen kunnen herenigen op grond van de nationale voorschriften, naar een andere lidstaat verhuizen met als enig doel zich bij terugkeer in de eigen lidstaat aan de nationale wetgeving te onttrekken. Om onderscheid te maken tussen gewoon gebruik en misbruik stelt de Commissie dat moet worden beoordeeld of het verblijf in de andere lidstaat daadwerkelijk en reëel was. Is dat het geval, dan is er voor de lidstaat geen aanleiding de persoonlijke motieven voor de eerdere verhuizing te onderzoeken.

Het gegeven dat de hierboven genoemde groepen bewust gebruikmaken van de mogelijkheden van het gemeenschapsrecht is in de visie van de Commissie nog geen misbruik zolang het verblijf reëel en daadwerkelijk is.

Geen reëel en daadwerkelijk verblijf

De geïnterviewde IND-medewerkers hebben aangegeven dat de belangrijkste afwijzingsgrond voor een toetsing aan het gemeenschapsrecht van een aanvrager met een Nederlandse referent een schijnverhuizing is. De geïnterviewde advocaat-1 gaf aan dat voor hem een (klaarblijkelijke) schijnverhuizing een reden is om geen ondersteuning bij de aanvraag (dan wel bij bezwaar of beroep) te bieden. In de termen van de Commissie is er dan geen sprake van een reëel en daadwerkelijk verblijf.

In dat opzicht is de uitvoeringspraktijk in overeenstemming met de richtsnoeren van de Europese Commissie. De geïnterviewde IND-medewerkers vinden het overigens lastig te bepalen of sprake is van een schijnverhuizing. De vraag is welke criteria kunnen worden toegepast en hoe die moeten worden gewogen.

De richtsnoeren van de Commissie geven wel enig houvast met betrekking tot de factoren die in onderlinge samenhang in de beoordeling kunnen worden betrokken.

Het in casus 8 beschreven voorbeeld bevat een aantal van die factoren die aanleiding zouden kunnen zijn voor nader onderzoek:

1. Er is een eerdere aanvraag gedaan op grond van de nationale voorwaarden die is afgewezen.
2. Ze zijn twee maanden na inschrijving in België naar Nederland teruggekeerd;
3. De referent is in Nederland blijven werken.

Of deze omstandigheden in onderlinge samenhang gezien voldoende zijn voor de conclusie dat er geen reëel en daadwerkelijk verblijf in België is, kan op grond van de richtsnoeren niet worden vastgesteld. De omstandigheden van dit geval zouden wel aanleiding kunnen zijn voor nader onderzoek, gezien het voorbeeld dat de Commissie geeft.

Behalve de al eerder genoemde verblijfsduur in de andere EU-lidstaat, de eerdere vruchteloze pogingen om op grond van de nationale voorwaarden een verblijfsrecht te krijgen en het tijdstip tussen het huwelijk en de terugkeer naar

de eigen lidstaat, bevat de 'België -box' nog enkele gegevens die tot de door de Commissie genoemde indicatoren kunnen worden herleid.

Volgens de Commissie kan niet worden gesteld dat het verblijf niet reëel en daadwerkelijk was als de referent nog een aantal banden met zijn land van herkomst onderhoudt. Twee situaties waarover de 'België -box' gegevens bevat, worden door de Commissie wel genoemd als mogelijke indicatoren voor een niet reëel en daadwerkelijk verblijf. Dit zijn het werkzaam blijven in de lidstaat van herkomst en de situatie van kinderen (zijn ze meegenomen of achtergebleven en hoe blijkt dit, bijvoorbeeld door inschrijving op school). Tabel 6.18 laat zien dat in 39 procent van de gevallen door de referent is aangegeven dat hij in Nederland is blijven werken (in 24% is dit niet ingevuld). Dit zou in samenhang met andere indicatoren aanleiding kunnen zijn voor nader onderzoek. In zeventig procent van de gevallen waarin er kinderen zijn, zijn deze naar de gastlidstaat mee verhuisd. Dit is een indicatie dat er sprake is van een reëel en daadwerkelijk verblijf. In zeven procent zijn de kinderen in Nederland gebleven, een indicatie voor een niet reëel en daadwerkelijk verblijf in samenhang met andere indicatoren. In de andere gevallen is de situatie complexer (kinderen in meerdere landen) of onbekend.

Conclusie

De groep derdelanders met een Nederlandse referent die gebruik maakt van het gemeenschapsrecht is heel divers. 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 daadwerkelijk en reëel verblijf zonder de intentie gemeenschapsrechten te activeren. 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 autoriteiten van de lidstaten, in casu de IND."

De eerste vorm van verblijf die op grond van het cijfermatige onderzoek kan worden onderscheiden, is een lang verblijf in een andere EU-lidstaat. Het gaat om een grote groep van tussen de 38 en 43 procent die een jaar of langer in een andere EU-lidstaat heeft verbleven. Bij een dergelijk lang verblijf zal er zeer waarschijnlijk sprake zijn van een reëel en daadwerkelijk verblijf en is er geen sprake van misbruik.

Een tweede groep die kan worden onderscheiden, is de groep personen met lange relaties en eventueel meerdere doorlopende procedures. Van de gehuwden is 66 procent een jaar of langer getrouwd voor de aanvraag om toetsing wordt ingediend. Op grond van de criteria van de Commissie zal het in deze gevallen waarschijnlijk gaan om oprechte huwelijken. Slechts in tien procent van de gevallen ligt de trouwdatum vlak voor of na de aanvraag. Dit

zou in samenhang met andere factoren aanleiding kunnen zijn nader onderzoek te doen naar het huwelijk. Een gedeelte van de aanvragers (tussen 27 en 36%) heeft eerdere procedures doorlopen. Volgens de Commissie kunnen eerdere afgewezen aanvragen op grond van het nationale recht in combinatie met andere indicatoren een aanwijzing zijn dat het verblijf in de gastlidstaat niet reëel en daadwerkelijk was.

Een derde groep is de groep Nederlandse referenten die niet aan de nationale voorwaarden kunnen voldoen. Door de geïnterviewde advocaat-1 zijn specifiek vier groepen genoemd. Vrouwen, allochtonen, werklozen en zelfstandigen. Met name de groep vrouwen en allochtonen lijken in het dossieronderzoek duidelijk aanwezig. Bewust gebruik van het gemeenschapsrecht is echter nog geen misbruik volgens de Commissie zolang het verblijf reëel en daadwerkelijk was.

De laatste groep is de groep waarvan het verblijf mogelijk niet reëel en daadwerkelijk is. Mogelijke indicatoren zijn een zeer korte verblijfsduur in de gastlidstaat en eerdere vruchteloze pogingen om een verblijfsrecht te krijgen op nationale voorwaarden. Daarnaast bevat de 'België-box' nog gegevens die een indicator kunnen zijn, namelijk de vraag of men in het land van herkomst is blijven werken en of de kinderen zijn meegegaan. Als hier sprake van is, zou dit ook aanleiding kunnen zijn voor onderzoek naar de vraag of het verblijf wel reëel en daadwerkelijk was.

7.2.2 Vormen van gebruik door derdelander met EU referent

Patronen in nationaliteitencombinaties

Aan de hand van de gegevens over de nationaliteit van aanvrager en referent kunnen patronen in nationaliteitencombinaties worden herkend (zie tabel B2-15 en 4.3).

De grootste groep aanvragers bij een EU referent zijn Amerikanen (11%, tabel 4.3). De meest voorkomende combinaties zijn Amerikanen met Engelse referenten en Amerikanen met Duitse referenten (tabel B2-15). Op grond van het dossieronderzoek kan niet worden onderzocht wat van deze groep de verblijfsduur en de reden van verblijf in Nederland is en of hier bijvoorbeeld sprake is van internationale relaties als gevolg van een internationalisering van de arbeidsmarkt.

De tweede grootste groep zijn Turkse aanvragers (9%, tabel 4.3). Ook hier zien we twee nationaliteiten onder de referenten die er uit springen: Duitsers en Polen (tabel B2-15). Van Duitsland is bekend dat er relatief veel van origine dan wel tweede generatie Turken wonen. Het ligt voor de hand dat van deze groep Duitsers zeker een gedeelte een Turkse etnische achtergrond heeft. Ook is bekend dat in Duitsland de laatste jaren het nationale beleid voor gezinshereniging flink is aangescherpt (met name de inburgeringsplicht in het buitenland) en dat Duitsland omgekeerde discriminatie van de eigen onderdanen ten opzichte van gemeenschapsonderdanen kent. Het lijkt dan ook niet onwaarschijnlijk te veronderstellen dat in ieder geval een gedeelte van deze aanvragen verblijf bij referenten van etnisch Turkse Duitsers betreft die via een verblijf in Nederland verblijfsrecht aan het gemeenschapsrecht voor

hun gezinsleden willen ontlenu.

De andere belangrijke groep referenten heeft de Poolse nationaliteit. Deze combinatie werd door zowel de IND-medewerkers als de geïnterviewde advocaat-2 als een veel voorkomende combinatie genoemd. Volgens de advocaat-2 gaat het in veel gevallen om Polen die zich duurzaam in Nederland vestigen en hier relaties aangaan met mensen die zij op de werkvloer of in de horeca (hij noemde met name de bouw en de tuinbouw) tegenkomen. Omdat het in veel gevallen gaat het om personen met een vergelijkbaar normen en waarden-patroon (veelal afkomstig van het platteland) zijn in het in zijn ogen geen onwaarschijnlijke relaties. De IND beoordeelt dit anders. Op basis van nader onderzoek komt de IND regelmatig tot de conclusie dat er sprake is van een schijnrelatie. De geïnterviewde IND-medewerkers signaleren ook in toenemende mate de combinatie van een Bulgaarse referent met een Turkse aanvrager. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers. Bulgarije staat samen met Griekenland en Portugal op de derde plaats van aantallen referenten bij Turkse aanvragers (zie tabel B2-15).

De derde grootste groep aanvragers heeft de Braziliaanse nationaliteit (8%, zie tabel 4.3). De referent komt in de meeste gevallen uit Portugal of Italië (tabel B2-15). De combinatie Portugal-Brazilië lijkt vanwege de gezamenlijke taal, historische en culturele banden niet opvallend. In Portugal en Italië bestaat geen omgekeerde discriminatie. Er zijn geen aanwijzingen die de relatieve grootte van de groep Braziliaanse aanvragers met een Portugese of Italiaanse referent kunnen verklaren. Een gedeeltelijke verklaring zou kunnen zijn dat Portugal en Italië geen verblijfsrecht op grond van partnerrelaties kennen. Het aandeel partnerrelaties onder Portugese referenten en Italiaanse referenten ligt echter niet beduidend hoger dan het gemiddelde percentage partnerrelaties bij EU referenten (zie tabel 6.3)

De laatste groep die hier wordt uitgelicht is de groep Marokkaanse aanvragers (5%, tabel 4.3). Voor deze groep springen Spanje op één en Frankrijk op twee eruit als landen waar de referent vandaan komt (zie tabel B2-15). Spanje en Frankrijk zijn alle twee landen waar veel, al dan niet genaturaliseerde, Marokkanen van de eerste en tweede generatie wonen. Het is daarom, net als bij de Turken en Duitsers is betoogd, voor de hand liggend dat zeker een gedeelte van de referenten etnisch Marokkaans is.

Spanje kent geen omgekeerde discriminatie van de eigen onderdanen, Frankrijk wel sinds de invoering van inburgeringsverplichtingen in het buitenland. Deze omgekeerde discriminatie zou voor de combinatie Marokkaanse aanvrager met Franse referent dus een van de redenen voor het verblijf in Nederland kunnen zijn. Voor Spanje kan op grond van het dossieronderzoek alleen worden gekeken naar het percentage partnerrelaties onder Spaanse referenten, nu Spanje geen verblijfsrecht toekent op grond van een partnerrelatie. Dit is voor Spaanse referenten met 39 procent (tabel 6.3) relatief hoog en zou dus een reden voor verblijf in Nederland kunnen zijn.

Relatief veel partnerrelaties en korte huwelijksrelaties voorafgaand aan de aanvraag

Een belangrijk verschil tussen de groep Nederlandse referenten en de groep EU referenten is dat er onder de EU referenten verhoudingsgewijs veel partnerrelaties voorkomen (23% tegen 6%, zie tabel 5.2. en 5.3). Een tweede belangrijk verschil is dat de huwelijksdatum dichterbij de aanvraagdatum zit dan bij Nederlandse referenten. Onder EU referenten ligt de huwelijksdatum in 43 procent van de gevallen na de aanvraag of in de laatste zes maanden voor de aanvraag.

Korte relaties of huwelijken kunnen volgens de Commissie een indicator zijn voor nader onderzoek naar een mogelijk schijnhuwelijk of een schijnrelatie. Op basis van nader onderzoek³¹ komt de IND regelmatig tot de conclusie dat er sprake is van een schijnrelatie. Het is niet duidelijk in hoeverre afwijzingen in bezwaar of beroep in stand blijven.

Eerdere procedures

In 35 procent van de gevallen heeft de aanvrager eerdere procedures doorlopen (zie tabel 6.3). In slechts drie procent gaat het om asielprocedures (tabel 6.7). Het grootste gedeelte betreft reguliere aanvragen (27%, tabel 6.4) en mvv-aanvragen (10%, tabel 6.5). Uit deze tabel blijkt niet of het gaat om toegewezen of afgewezen aanvragen. Waarschijnlijk is er een groep aanvragers die al in Nederland verblijft zonder verblijfstitel op het moment dat de aanvraag voor toetsing aan het gemeenschapsrecht wordt ingediend (zie ook tabel 6.9: de juridische status van de aanvrager).

Dit strookt met het beeld van de geïnterviewde advocaat-2 die aangaf dat hij in zijn praktijk vaak stellen tegenkomt waarvan de EU referent zijn partner in Nederland heeft ontmoet, bijvoorbeeld in de horeca of in de bouw of tuinbouw. De derdelander heeft in veel gevallen naar zijn zeggen één of meerdere procedures doorlopen, woont vaak al geruime tijd in Nederland en spreekt vaak goed Nederlands.

De derdelander krijgt door het aangaan van een relatie met een EU referent een migratievoordeel. Dat hoeft op zich nog niet te betekenen dat er sprake is van een schijnrelatie of schijnhuwelijk.

Het dossieronderzoek bevat geen gegevens die direct aansluiten bij de indicatoren van de Commissie. De enige indicator die in de buurt komt van de in het dossieronderzoek verzamelde gegevens, is dat het gezinsleven pas wordt ontwikkeld nadat het verwijderingsbesluit is genomen. Nu het Nederlandse vreemdelingenrecht in beginsel geen apart verwijderingsbesluit kent, volgt de plicht Nederland te verlaten en de bevoegdheid om uit te zetten uit een onherroepelijk negatieve beslissing dan wel uit een onrechtmatig verblijf na illegale binnenkomst of nadat de duur van het visum kort verblijf of de vrije

³¹ Vanaf juli 2008 tot december 2008 heeft de IND in samenwerking met de vreemdelingenpolitie Haaglanden en de gemeente Den Haag een pilot uitgevoerd met als doel het tegengaan van schijnrelaties tussen onderdanen van EU-lidstaten en derdelanders. In de genoemde periode zijn 65 aanvragen geregistreerd, waarbij er in de helft van de zaken een vermoeden bestond dat er sprake was van een schijnrelatie. Deze zaken zijn onderzocht, hetgeen in tien zaken tot een afwijzing heeft geleid.

termijn is verstreken. Uit tabel 6.9 is af te leiden dat in 23 procent van de gevallen een eerdere aanvraag voor verblijf in Nederland is ingediend. Het is niet duidelijk in hoeveel gevallen een eerdere aanvraag is afgewezen of toegekend en in hoeveel gevallen mensen na een afwijzing onrechtmatig in Nederland verblijven. Het is echter wel waarschijnlijk dat een gedeelte van deze groep niet rechtmatig in Nederland verblijft. Overigens kan niet worden uitgesloten dat een deel van de groep personen die niet eerdere procedures heeft gevoerd, ook al in Nederland verbleef. Niet-rechtmatig verblijf kan een reden zijn nader onderzoek te doen naar het huwelijk of de relatie.

Conclusie

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. Ten aanzien van 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 een belangrijk onderscheidend criterium te zijn de vraag of er sprake is van een oprechte relatie of een oprecht huwelijk.

Het cijfermatig onderzoek bevat weinig aanknopingspunten voor harde conclusies. Er zijn wel enkele patronen te ontdekken waar heel voorzichtige uitspraken over kunnen worden gedaan.

Op de eerste plaats zijn er binnen de grote diversiteit in nationaliteiten van aanvragers en referenten wel enkele patronen in nationaliteitencombinaties te zien.

De grootste groep aanvragers zijn Amerikanen, waarbij de meest voorkomende combinaties Amerikanen met Engelse en Duitse referenten zijn. De tweede grootste groep zijn Turkse aanvragers die verblijf aanvragen bij Duitse of Poolse referenten. Bij de combinatie Turkse aanvrager en Duitse referent kan worden verondersteld dat een gedeelte van de Duitse referenten een Turkse achtergrond heeft en via verblijf in Nederland een Turkse partner wil laten overkomen. Dit zou te maken kunnen hebben met de omgekeerde discriminatie in Duitsland. De geïnterviewde IND-medewerkers noemen het aantal Turkse aanvragers met een Poolse referent opvallend. Ook de advocaat-2 bevestigt dat hij in zijn praktijk veel Turks-Poolse stellen tegen komt. Een derde combinatie is een Braziliaanse aanvrager met Portugese of Italiaanse referent. Vanwege de gemeenschappelijke taal lijkt de combinatie Portugees-Braziliaan logisch. Uit het onderzoek zijn weinig aanwijzingen te vinden wat de reden van het verblijf in Nederland is van deze stellen. Portugal en Italië kennen geen omgekeerde discriminatie. Een gedeeltelijke verklaring zou kunnen zijn dat Portugal en Italië geen verblijfsrecht op grond van een partnerrelatie kennen. Anderzijds zijn de percentages partnerrelaties onder

Portugese en Italiaanse referenten niet beduidend hoger dan het gemiddelde onder de EU referenten.

De laatste groep die opvalt zijn Marokkaanse aanvragers met een Spaanse of Franse referent. Ook in dit geval zou er sprake kunnen zijn van etnische Marokkanen uit Frankrijk en Spanje die een partner uit Marokko laten overkomen. Voor de Franse referenten kan voor een deel de omgekeerde discriminatie een reden zijn voor verblijf in Nederland. Voor de Spaanse referenten ligt misschien een gedeeltelijke verklaring in de mogelijkheid van verblijf bij partner in Nederland. Bij de Spaanse referenten valt het grote percentage partnerrelaties op.

Ten tweede valt op dat er onder de EU referenten relatief veel partnerrelaties voorkomen en dat een grote groep betrekkelijk kort voor de aanvraag is getrouwd. Volgens de Commissie kunnen korte relaties of huwelijken een indicator zijn voor nader onderzoek naar de oprechtheid van de relatie of het huwelijk. Volgens de IND-medewerkers komen schijnrelaties onder deze groep veel voor. De geïnterviewde advocaat-2 stelde echter dat in veel gevallen waarin de toetsing in eerste instantie was afgewezen deze beslissing in bezwaar of beroep moest worden herzien.

Ten slotte 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.

8 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk wordt beknopt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

1. Wat is de omvang van de totale groep die gebruik heeft gemaakt van gezinshereniging op grond van toetsing aan het gemeenschapsrecht in de periode 2005 tot en met 2008?

In de periode van 2005 tot en met 2008 zijn er bij de IND 7.068 aanvragen gedaan waarbij is getoetst aan het gemeenschapsrecht. Van deze aanvragen zijn 5.999 aanvragen ingewilligd (85%). Door de jaren heen is een toename van het aantal aanvragen te zien.

2. In hoeverre wijken de cijfers af van de cijfers die in november 2008 aan de Kamer zijn verstrekt en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

In november 2008 is een aantal van 1.080 ingewilligde aanvragen over de periode 2005-2007 aan de Kamer gerapporteerd. In dit onderzoek wordt over dezelfde periode 2005-2007 een aantal van 3.441 ingewilligde aanvragen geconstateerd. Daarnaast zijn in 2008 nog 2.558 aanvragen ingewilligd. De belangrijkste oorzaak voor dit verschil ligt in de wijze waarop INDIS, het registratiesysteem van de IND, geraadpleegd is.

De belangrijkste verklaringen voor de verschillen tussen de cijfers van november en de in dit rapport gepresenteerde cijfers zijn:

- Niet alleen de verblijfsprocedure VVR EU is relevant, maar ook bij andere procedures blijkt het soms te gaan om toetsing aan het gemeenschapsrecht. Deze procedures zijn in het onderhavige onderzoek wel meegeteld.
- In november 2008 is gekozen om (binnen de verblijfsprocedure 'VVR EU') een drietal type aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht te selecteren. Nader onderzoek wees uit dat het om vier typen aanvragen diende te gaan.
- In november 2008 is uitsluitend gekeken naar procedures waarbij nadrukkelijk om toetsing aan het gemeenschapsrecht werd gevraagd. In dit onderzoek zijn ook de aanvragen meegenomen waarbij niet expliciet om toetsing aan het gemeenschapsrecht is gevraagd, maar waarbij de aanvraag wel is ingewilligd op grond van het gemeenschapsrecht.

In het 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.

3. a. Wat is het totaal aantal onderdanen van derde landen dat toegang heeft verkregen op basis van gemeenschapsrecht om bij een EU-onderdaan te verblijven?

Het totaal aantal derdelanders dat toegang heeft gekregen op basis van gemeenschapsrecht om bij een EU referent te verblijven is 3.150. Dit is 53 procent van de ingewilligde aanvragen. Er is echter een grote groep onbekende referenten, waardoor dit aantal waarschijnlijk hoger zal zijn. Uit het dossieronderzoek blijkt namelijk dat een groot deel van de onbekende referenten EU referenten zijn. In totaal gaat het naar schatting (op basis van het dossieronderzoek) in driekwart van de gevallen om EU referenten.

- b. Wat is het totaal aantal onderdanen van derde landen dat toegang heeft verkregen op basis van gemeenschapsrecht om bij een Nederlander te verblijven die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen?

Het totaal aantal derdelanders dat toegang heeft gekregen op basis van gemeenschapsrecht om bij een Nederlandse referent te verblijven is 753. Dit is dertien procent van de ingewilligde aanvragen. Ook hier geldt echter dat er een grote groep onbekende referenten bestaat, waardoor dit aantal waarschijnlijk hoger zal zijn. Op basis van het dossieronderzoek komen we uit op een schatting van zestien procent van het totaal aantal ingewilligde aanvragen.

4. a. Wat valt er te zeggen over de herkomstgroepen van de Nederlandse referenten?
- b. Welke nationaliteit hebben de derdelanders, uitgesplitst naar:
- referent (dat wil zeggen Nederlander of EU-onderdaan);
 - naar nationaliteit van EU referent?

De eerste vraag is op grond van de onderzoeksresultaten moeilijk te beantwoorden. De meerderheid (72 procent) van de Nederlandse referenten is in Nederland geboren. Een deel van hen is mogelijk tweede generatie allochtoon. Van de in Nederland geboren referenten is naar schatting maximaal een kwart afkomstig uit een Turkse of Marokkaanse herkomstgroep. De volgende tabellen in de bijlage van dit rapport beantwoorden de tweede vraag: tabel B2-12, B2-13, B2-14 en B2-15. Van de aanvragers van verblijf bij Nederlandse referenten hebben de grootste drie groepen de Turkse, Braziliaanse en Marokkaanse nationaliteit. Van de aanvragers van verblijf bij EU referenten zijn dat de Amerikaanse, Turkse en Braziliaanse nationaliteit. Over alle referenten (inclusief de Nederlandse) zijn de laatste drie groepen eveneens het grootst.

5. Wat zijn de achtergrondkenmerken (zoals geslacht en leeftijd) van de derdelanders, eventueel uitgesplitst naar type referent?

Van de aanvragers is 41 procent man en 59 procent vrouw, over de gehele periode gezien. Het aandeel mannelijke aanvragers neemt in de laatste jaren langzaam toe. De meeste aanvragers zijn tussen de 27 en de 40 jaar oud (ongeveer 50%). Onder de aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent is dertien procent jonger dan 21, onder de aanvragers met een EU referent is dit veertien procent. In de leeftijdscategorie van 21 tot 27 jaar is dit respectievelijk 32 en 24 procent. In de kleinste categorie, veertig jaar en ouder, is dit respectievelijk acht en twaalf procent. Opvallend bij de leeftijdsverdeling 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).

6. Hoe is de verdeling van toelatingen naar toelatingsgrond, dat wil zeggen verblijf bij echtgenoot of (geregistreerd) partner/bij ouder/bij kind?

De meerderheid van de aanvragers wordt toegelaten op grond van verblijf bij echtgenoot of partner. Bij de aanvragers van verblijf bij een Nederlandse referent is er in 87 procent van de gevallen sprake van een huwelijksrelatie. Onder de aanvragers van verblijf bij een EU referent is dit in 61 procent van de gevallen zo. 23 procent van deze groep heeft een partnerrelatie tegenover 6 procent van de eerdergenoemde groep. Bij de EU referenten gaat het daarnaast relatief vaak om ouders (9%). De overige gronden komen niet vaker dan in 5 procent van de gevallen voor.

7. Hoeveel aanvragen om toetsing aan gemeenschapsrecht door derdelanders zijn ingewilligd en afgewezen en op welke gronden zijn de aanvragen afgewezen?

In de periode van 2005 tot en met 2008 zijn er bij de IND 7.068 aanvragen gedaan waarbij getoetst is aan het gemeenschapsrecht. Van deze aanvragen zijn 5.999 aanvragen ingewilligd (85%) en 828 aanvragen afgewezen (12%). Van de overige 241 is de beslissing onbekend (3%). De gronden van de afwijzingen zijn niet of erg algemeen geregistreerd. In de gevallen waar er wel geregistreerd is, luidt de afwijzingsgrond 'niet voldaan aan beperking'. Volgens de geïnterviewde IND-medewerkers is de meest voorkomende afwijzingsgrond bij aanvraag bij EU referenten een schijnrelatie en bij Nederlandse referenten schijnverhuizing of onvoldoende middelen van bestaan.

Verblijfsduur en juridische status

8. Hoe lang verblijven Nederlanders (referenten uit de doelgroep) gemiddeld in een andere EU-lidstaat voordat zij terugkeren naar Nederland met één of meer gezinsleden?

Uit de steekproef is informatie beschikbaar over de tijd die verstreekt tussen registratie in de andere EU-lidstaat en de aanvraag in Nederland. 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. Ongeveer 34 procent van deze referenten verblijft in België. Daarnaast zijn Duitsland (21%) en Spanje (15%) landen die veel voor komen. Van 33 procent is de periode tussen aanvraagdatum en de begindatum van verblijf in een andere lidstaat onbekend.

In de vragenlijst van de België-box is aan de aanvragers gevraagd hoe lang de referent in een andere EU-lidstaat verbleven heeft. Ook daaruit volgt dat de meerderheid van de referenten langer dan een half jaar in een andere lidstaat verblijft. De verblijfsduur tussen de 13 en 24 maanden komt het meest voor (24%) en de verblijfsduur tussen de 7 en 12 maanden is de tweede grootste categorie (21%). De gemiddelde verblijfsduur is 19,7 maanden.

Er is in het dossieronderzoek ook gekeken naar de tijd tussen de datum van een eventueel huwelijk en de aanvraagdatum. Daarbij blijkt dat de grootste groep van de Nederlandse referenten (29%) reeds twee tot vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag is getrouwd.

9. Op welke wijze kan inzichtelijk worden gemaakt hoe lang EU-onderdanen en hun gezinsleden uit de doelgroep gemiddeld in Nederland verblijven?

Het is niet bekend hoelang EU-onderdanen en hun gezinsleden uit de doelgroep gemiddeld in Nederland verbleven. Wel weten we van meer dan tachtig procent van de Europese referenten de periode tussen de begindatum van verblijf in Nederland en de aanvraagdatum. Europese referenten vragen relatief kort na vestiging in Nederland gezinshereniging aan. Vijf procent komt na de aanvraag naar Nederland, 22 procent in de maand van de aanvraag. In totaal komt veertig procent binnen het jaar van de aanvraag naar Nederland. Daarbij moet worden opgemerkt dat de categorie 'onbekend' voor de EU referenten (18%) aanzienlijk kleiner is dan voor de NL referenten (33%). Aan deze gegevens kan echter geen conclusie worden verbonden over de gemiddelde verblijfsduur in Nederland van de EU referenten.

De tijd tussen de trouwdatum en de aanvraagdatum is onder EU referenten korter dan onder Nederlandse referenten. Een meerderheid (51%) trouwde in hetzelfde jaar als de aanvraag, zestien procent van de stellen is getrouwd in dezelfde maand als de aanvraag.

10. Wat is de juridische verblijfsstatus van de groep derdelanders op het moment dat ze verblijf aanvragen bij een EU-onderdaan?
- Welk aandeel betreft de eerste toelating vanuit een (visumplichtig) derdeland?

Op grond van de steekproefgegevens is dit niet duidelijk. Wel gaat het bij 64

procent van de aanvragers van verblijf bij een EU-onderdaan 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. Soms hebben aanvragers wel eerdere aanvragen gedaan. Er werd door 28 procent een eerdere reguliere procedure doorlopen, tien procent vroeg eerder een visum voor kort verblijf aan en drie procent zat eerder in een asielprocedure.

- b. Welk aandeel betreft een verzoek tot toelating vanuit een andere EU-lidstaat waar ze legaal verblijf hebben (gehad)? (voor zover beschikbaar)

Negen procent van deze groep doet een verzoek tot toelating vanuit een andere EU-lidstaat.

- c. Kan op basis van bovenstaande categorieën en eerder gevoerde en afgewezen vreemdelingenrechtelijke procedures een schatting worden gemaakt van het aantal verzoeken vanuit een situatie van (nog) niet gelegaliseerd verblijf?

Er is op grond van de onderzoeksgegevens geen uitspraak te doen over eventueel (nog) niet gelegaliseerd verblijf. In de registraties is niet-gelegaliseerd verblijf niet vastgelegd.

11. Wat is de juridische verblijfsstatus van de groep derdelanders die verblijf vraagt bij een Nederlander?

- a. Welk aandeel had eerder legaal verblijf in een andere lidstaat?

Op grond van de steekproefgegevens kan worden geconcludeerd dat 65 procent van de groep derdelanders die verblijf aanvragen bij een Nederlandse referent eerder in een andere EU-lidstaat verbleef. Aanvragers hebben soms wel eerdere aanvragen gedaan. Er werd door achttien procent een eerdere reguliere procedure doorlopen, tien procent vroeg eerder een visum voor kort verblijf aan en drie procent zat eerder in een asielprocedure.

- b. Kan op basis van eerder gevoerde en afgewezen vreemdelingenrechtelijke procedures een schatting gemaakt worden van het aantal verzoeken vanuit een situatie van (nog) niet gelegaliseerd verblijf?

Er is op grond van de onderzoeksgegevens geen uitspraak te doen over eventueel (nog) niet gelegaliseerd verblijf. In de registraties is niet-gelegaliseerd verblijf niet vastgelegd.

Duiding

12. In hoeverre is er aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van misbruik van het recht op vrij verkeer van personen en wat is de omvang van het eventuele misbruik?

In de startnotitie van dit onderzoek wordt aangehaakt bij de termen rechtsmisbruik en fraude. 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 al dan niet sprake is van rechtsmisbruik of fraude.

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 vaststellen van schijnrelaties en kunnen aanleiding zijn voor het instellen van een nader onderzoek. De indicatoren die genoemd worden 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 mee verhuisd naar de gastlidstaat of niet). 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 gevormd zijn (twee derde is één jaar tot meer dan tien jaar voor 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 hebben 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 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 EU referenten 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. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat er sprake is van een schijnrelatie. Ook ligt de aanvraagdatum dicht bij de begin datum van het verblijf in Nederland van de EU referenten: 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.

13. Zijn er andere redenen dan de 'Europa-route' die de toename van het beroep doen op de Richtlijn 2004/38/EG verklaren?
- a. In hoeverre spelen beleidswijzigingen op nationaal en Europees niveau en in andere lidstaten of Europese jurisprudentie een rol?
 - b. In hoeverre zijn er nog andere factoren die een toename kunnen verklaren, zoals de uitbreiding van de EU, de invloed van de media en internet?

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 derdelander-gezinsleden 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 zijn mogelijk 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 nader te substantiëren.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Methodeverantwoording

Populatiegegevens

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van gegevens uit INDIS. In INDIS (en in het aan INDIS gekoppelde systeem REGIS) worden de gegevens geregistreerd van vreemdelingen die een verblijfsaanvraag indienen. Het gaat hier om aanvraaggegevens over de periode 2005 tot en met 2008.

Verder is, voor zover bij INDIAC bekend, voor het eerst een analyse gemaakt van de bij de IND beschikbare informatie over referenten. Deze informatie over referenten uit de gehele populatie is niet volledig en bevat onzuiverheden waardoor de betrouwbaarheid van de data in twijfel kan worden getrokken. Gelet hierop dient niet uit het oog te worden verloren dat alle uitspraken die gedaan worden over referenten (en over de aan de referent gerelateerde aanvragers) moeten worden gezien als indicatief en, voor zover het de totale populatie betreft, niet als harde conclusies.

In dit onderzoek worden percentages afgerond op hele getallen. Dit heeft tot gevolg dat optellingen van percentages in tabellen kunnen afwijken van honderd procent. In plaats van dit afwijkende percentage te vermelden, is ervoor gekozen om honderd procent weer te geven.

In het onderzoek wordt uitgegaan van het aantal procedures, niet van het aantal personen. Een persoon kan immers meerdere verblijfsaanvragen indienen.

Naast onderzoek op grond van de gehele populatie is een steekproef getrokken van dossiers. Dossieronderzoek heeft uiteindelijk geleid tot een dataset die meer en op sommige punten betrouwbaardere informatie biedt over de procedures.

Dossieronderzoek

Het doel van het cijfermatige dossieronderzoek was om, in aanvulling op het kwantitatieve vooronderzoek van de IND, beter inzicht te krijgen in de achtergronden van de aanvragers en referenten die een beroep doen op het gemeenschapsrecht. Hierbij gaat het om het in kaart brengen van informatie uit de dossiers die:

- ofwel niet in INDIS worden geregistreerd;
- of summier/ incorrect zijn ingevuld in INDIS.

Het betreft met name aspecten rondom de verblijfsduur en juridische status. Ook is uit het vooronderzoek gebleken dat referenten niet altijd door de IND

worden geregistreerd. Het dossieronderzoek levert tevens een bijdrage aan een beter inzicht in de groep referenten.

Totaal zijn in de periode 2005–2008 5.999 verzoeken tot toegang op basis van het gemeenschapsrecht ingewilligd. Deze groep vormt de basis van het onderzoek; deze personen hebben namelijk daadwerkelijk toegang gekregen tot Nederland. Door deze groep nader te bestuderen, kregen we een beter inzicht in hun achtergronden en mogelijk op basis daarvan indicaties van eventueel misbruik.

Er is gekozen voor een steekproef van 400 ingewilligde verzoeken (vanuit het argument dat dit de mensen zijn die daadwerkelijk toegang hebben gekregen tot Nederland). Het alternatief was om de 400 dossiers te verdelen over de afgewezen en ingewilligde aanvragen, maar dit komt de betrouwbaarheid van de uitspraken niet ten goede.

Steekproef uit ingewilligde aanvragen

De steekproef is getrokken uit de 5.999 ingewilligde aanvragen.¹ Het onderzoek doet aan de hand daarvan uitspraken over verschillen in aanvragen tussen de diverse jaren om ontwikkelingen in de tijd te kunnen signaleren. Daarnaast moeten uitspraken worden gedaan over de twee groepen/ typen referenten, dat wil zeggen Nederlandse referenten en EU-referenten. De verdeling van de ingewilligde verzoeken over de jaren en groepen ziet er in de populatie als volgt uit:

Tabel B1.1 Ingewilligde verzoeken naar jaar en type referent

	2005	2006	2007	2008	Totaal
EU-referent	557 (60%)	429 (48%)	722 (45%)	1.442 (56%)	3.150 (53%)
Nederlandse referent	57 (6%)	57 (6%)	146 (9%)	493 (19%)	753 (13%)
Onbekend of niet-EU *	309 (33%)	410 (45%)	754 (46%)	623 (24%)	2.096 (34%)
Totaal	923	896	1622	2.558	5.999

* In INDIS is de achtergrond van de referent in een aanzienlijk aantal aanvragen onbekend (circa dertig procent). Daarnaast is voor een klein percentage (circa 4%) de referent geregistreerd als 'niet EU/EER/Zwitserse'. Deze laatste groep is een onduidelijke categorie aangezien deze personen in principe geen beroep kunnen doen op het gemeenschapsrecht. Het betreft hier mogelijk mensen met een dubbele nationaliteit. In het dossieronderzoek werden de onbekende of niet-EU referenten voor zover mogelijk in kaart gebracht.

Bron: Vooronderzoek IND

Om voldoende 'waarnemingen' voor elke groep te hebben om betrouwbare uitspraken te kunnen doen, werd een gestratificeerde steekproef getrokken. Binnen de onderscheiden groepen werd a-select getrokken. In de analyse van

¹ Het gaat hier niet noodzakelijkerwijs om 5.999 unieke personen. Iemand kan bijvoorbeeld in 2005 een verzoek ingewilligd hebben gekregen, in 2006 weer zijn teruggekeerd naar het land van herkomst, om vervolgens in 2007 een nieuwe aanvraag te doen. Door de steekproef per jaar te trekken is de kans echter klein dat in dat specifieke jaar iemand twee keer voor komt. Het bestand is ontdubbeld zodat alleen unieke personen in de steekproef werden opgenomen.

het onderzoeksbestand is uiteindelijk altijd uitgesplitst naar subgroepen, waardoor weging niet noodzakelijk is.

Het uiteindelijke steekproefkader ziet er als volgt uit:

Tabel B1.2 Steekproefkader

	2005	2006	2007	2008	Totaal
EU	25	25	39	39	128
Nederland	25	25	61	61	172
Onbekend	25	25	25	25	100
Totaal	75	75	125	125	400

Van twee van de honderd onbekende referenten is nog steeds de nationaliteit onbekend en elf referenten hebben een niet-EU nationaliteit. De uiteindelijke verdeling van de steekproef naar type referent is weergegeven in tabel B1.3.

Tabel B1.3 Type referenten in dossieronderzoek (n=393)

	Absoluut
EU	198
NL	182
Niet EU	11
Onbekend	2
Totaal	393

Bron: Dossieronderzoek

Betrouwbaarheid

In een groot deel van de tabellen in dit rapport staan de uitkomsten in percentagevorm weergegeven. Metingen via een steekproef leveren een schatting van de werkelijkheid. Het toevalskarakter van de steekproef neemt met zich mee dat de schatting van de werkelijke waarde kan afwijken. Deze mogelijke afwijkingen kunnen worden uitgedrukt in statistische betrouwbaarheidsmarges. Daarbij is een uitdrukking in 95%-betrouwbaarheidsmarges gebruikelijk.

Een 95%-betrouwbaarheidsmarge bij een steekproefpercentage en een steekproefgrootte geeft aan hoe groot de afwijking van de geschatte waarde met de werkelijke waarde zou kunnen zijn ten gevolge van het toeval. De betekenis van een betrouwbaarheidsmarge is dat als de steekproef en de meting vaak zouden worden herhaald en er steeds een 95%-betrouwbaarheidsmarge zou worden bepaald, de werkelijke waarde zich in 95 van de 100 gevallen binnen dat betrouwbaarheidsmarge zal bevinden.

Een betrouwbaarheidsmarge, en dus de onnauwkeurigheid, is kleiner naarmate de steekproef groter is, maar verschilt ook met het gemeten percentage: percentages van rond de vijftig procent hebben de grootste

onnauwkeurigheid en hoe verder het percentage van de vijftig procent af zit, hoe kleiner de onnauwkeurigheid.

De volgende tabel geeft voor in steekproeven of delen daarvan gemeten percentages de betrouwbaarheidsmarges voor een meting van het aantal percentages in tientallen weer.

Tabel B1.4 Betrouwbaarheidsmarges

Steekproefomvang	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
50	±8%	±11%	±13%	±14%	±14%	±14%	±13%	±11%	±8%
100	±6%	±8%	±9%	±10%	±10%	±10%	±9%	±8%	±6%
150	±5%	±6%	±7%	±8%	±8%	±8%	±7%	±6%	±5%
200	±4%	±6%	±6%	±7%	±7%	±7%	±6%	±6%	±4%
250	±4%	±5%	±6%	±6%	±6%	±6%	±6%	±5%	±4%
380 (volledige steekproef)	±3%	±4%	±5%	±5%	±5%	±5%	±5%	±4%	±3%

BIJLAGE 2

Tabellenboek

Tabel B2.1 Type referenten in dossieronderzoek (n=393)

	Absoluut
NL	182
EU	198
Niet EU	11
Onbekend	2
Totaal	393

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.2 Geslacht referent naar type referent (n=380)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Man	121	67%	126	64%
Vrouw	61	33%	72	36%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.3 Geslacht aanvrager – referent naar type referent (n=336)*

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Man – Vrouw (ref)	56	33%	61	37%
Man – Man (ref)	5	3%	9	5%
Vrouw – Man (ref)	108	63%	96	58%
Vrouw – Vrouw (ref)	1	1%	0	0%
Totaal	170	100%	166	100%

Bron: Dossieronderzoek

* Alleen huwelijksrelaties en partnerrelaties werden geselecteerd.

Tabel B2.4 Leeftijd referent naar type referent (n=380)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Tot 21 jaar	10	6%	7	4%
21 tot 27 jaar	42	23%	26	13%
27 tot 40 jaar	75	41%	97	49%
40 jaar en ouder	47	26%	49	25%
Onbekend	8	4%	19	9%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.5 Leeftijd EU-referent naar leeftijd aanvrager (n=179)

	Tot 21 jaar	21 tot 27 jaar	27 tot 40 jaar	40 jaar en ouder	Totaal
Tot 21 jaar	0	4	3	0	7
21 tot 27 jaar	2	15	9	0	26
27 tot 40 jaar	12	22	56	7	97
40 jaar en ouder	9	2	23	15	49
Totaal	23	43	91	22	179

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.6 Leeftijd NL-referent naar leeftijd aanvrager (n=174)

	Tot 21 jaar	21 tot 27 jaar	27 tot 40 jaar	40 jaar en ouder	Totaal
Tot 21 jaar	2	5	3	0	10
21 tot 27 jaar	9	20	13	0	42
27 tot 40 jaar	4	28	39	4	75
40 jaar en ouder	6	4	26	11	47
Totaal	21	57	81	15	174

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.7 Nationaliteit(en) Nederlandse referent (n=182)

	Absoluut	%
Nederlandse	161	88%
Nederlandse / EU of EER	2	1%
Anders dubbel	19	11%
Totaal	182	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.8 Geboorteland Nederlandse referent (n=181)

	Absoluut	Percentage
Nederland	130	72%
Turkije	9	5%
Suriname	4	2%
Afghanistan	3	2%
India	3	2%
Joegoslavië	3	2%
Marokko	3	2%
China	2	1%
Colombia	2	1%
Duitsland	2	1%
Indonesië	2	1%
Pakistan	2	1%
Servië	2	1%
Armenië	1	1%
België	1	1%
Cuba	1	1%
Curacao	1	1%
Iran	1	1%
Kongo	1	1%
Libanon	1	1%
Liberia	1	1%

Vervolg tabel B2.8 Geboorteland Nederlandse referent (n=181)

	Absoluut	Percentage
Polen	1	1%
Rusland	1	1%
Rwanda	1	1%
Senegal	1	1%
Uruguay	1	1%
Zweden	1	1%
Totaal	181	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.9 Nationaliteit EU referent (n=198)

	Absoluut	%
Duitse	36	18%
Britse	33	17%
Portugese	24	12%
Italiaanse	20	10%
Franse	16	8%
Spaanse	13	7%
Poolse	12	6%
Belgische	9	5%
Griekse	6	3%
Deense	4	2%
Ierse	4	2%
Zweedse	4	2%
Oostenrijkse	3	2%
Roemeense	3	2%
Bulgaarse	2	1%
Hongaarse	2	1%
Finse	2	1%
Noorse	1	1%
Tsjechische	1	1%
Onbekend	3	2%
Totaal	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.10 Geslacht aanvrager naar type referent (n=380)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Man	65	36%	89	45%
Vrouw	117	64%	109	55%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.11 Leeftijd aanvrager naar type referent (N=380)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Tot 21 jaar	23	13%	27	14%
21 tot 27 jaar	58	32%	47	24%
27 tot 40 jaar	86	47%	100	50%
40 jaar en ouder	15	8%	24	12%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.12 Nationaliteit van de aanvrager (derdelanders) met Nederlandse referent naar jaar einde procedure (n=175)

Nederlandse referent	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Turkse	3	1	5	14	23	13%
Braziliaanse	3	0	3	5	11	6%
Marokkaanse	0	3	2	5	10	6%
Colombiaanse	1	0	3	4	8	5%
Russische	0	1	5	2	8	5%
Nigeriaanse	0	1	2	3	6	3%
Thaise	0	0	2	4	6	3%
Chinese	1	1	1	2	5	3%
Indiase	1	2	1	1	5	3%
Joegoslavische	1	1	3	0	5	3%
Peruaanse	1	1	1	2	5	3%
Amerikaanse	1	0	2	1	4	2%
Argentijnse	1	1	2	0	4	2%
Indonesische	1	0	2	1	4	2%
Mexicaanse	0	1	2	1	4	2%
Afghaanse	0	0	1	2	3	2%
Australische	0	0	2	1	3	2%
Filippijnse	0	1	0	2	3	2%
Japanse	1	0	1	1	3	2%
Oekraïense	1	0	0	2	3	2%
Zuid-Afrikaanse	0	0	2	1	3	2%
Aziatische overig	4	2	6	3	15	9%
Afrikaanse overig	3	7	3	1	14	8%
Europese overig	1	2	3	3	9	5%
Zuid-Amerikaanse overig	0	3	1	2	6	3%
Noord-Amerikaanse overig	2	1	2	0	5	3%
Totaal	26	29	57	63	175	100%

* Waar referent een dubbele nationaliteit heeft is er voor gekozen de nationaliteit die men naast de Europese nationaliteit heeft weer te geven.

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.13 Nationaliteit van de aanvrager (derdelanders) met EU referent naar jaar van aanvraag (n=195)

EU referent	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Amerikaanse	4	5	6	6	21	11%
Turkse	3	1	6	7	17	9%
Braziliaanse	5	4	5	4	18	9%
Marokkaanse	1	4	4	2	11	6%
Israëlische	3	1	3	1	8	4%
Kaapverdise	2	2	1	2	7	4%
Colombiaanse	1	1	2	2	6	3%
Indiase	1	0	0	4	5	3%
Zuid-Afrikaanse	0	3	2	0	5	3%
Russische	2	0	1	1	4	2%
Chinese	0	0	3	1	4	2%
Peruaanse	0	1	1	1	3	2%
Argentijnse	0	1	0	2	3	2%
Indonesische	2	0	2	0	4	2%
Australische	1	2	1	0	4	2%
Filippijnse	0	1	0	2	3	2%
Oekraïense	2	1	0	0	3	2%
Nigeriaanse	2	0	0	0	2	1%
Thaise	0	0	2	0	2	1%
Joegoslavische	1	0	0	0	1	1%
Mexicaanse	0	0	1	0	1	1%
Japanse	0	0	0	1	1	1%
Afghaanse	0	0	0	0	0	0%
Aziatische overig	2	9	4	3	18	9%
Afrikaanse overig	3	2	4	7	16	8%
Noord-Amerikaanse overig	3	2	7	2	14	7%
Zuid-Amerikaanse overig	0	3	4	1	8	4%
Europese overig	2	1	1	2	6	3%
Totaal	40	44	60	51	195	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.14 Nationaliteit van derdelanders afgezet naar nationaliteit referent

	NL	DE	GB	PT	IT	FR	ES	PL	BE	GR	IE	DK	SE	AT	RO	BG	FI	HU	NO	CZ	?	TOT
Turkse	23	5	1	3		1		3	1	1	1						1					40
Amerikaanse	4	3	4		2		3	2	2	2	2	1		1							3	29
Braziliaanse	11	3	2	5	2		1	1	1			2	1									29
Marokkaanse	10	1			1	3	2	2	1		1										2	23
Colombiaanse	8				2	1	3															14
Russische	9	1	1								1		1									13
Chinese	5		1	1			1											1			1	10
Indiase	5		2	1				1								1						10
Canadese	1	2	6																			9
Israëlische	1	4	2			2																9
Kaapverdische	1			7																	1	9
Nigeriaanse	6		2																		1	9
Indonesische	4	1	2										1									8
Joegoslavische	7	1																				8
Peruaanse	5	1			1			1														8
Thaise	6	1							1													8
Zuid-Afrikaanse	3	2	1		2																	8
Argentijnse	4				1	1	1															7
Australische	3	2			1					1												7
Ghanese		3				1			1					1								6
Oekraïense	3					1	1											1				6
Filippijnse	3		1				1															5
Mexicaanse	4					1																5
Chileense	1	2	1																			4

Vervolg tabel B2.14 Nationaliteit van derdelanders afgezet naar nationaliteit referent

	NL	DE	GB	PT	IT	FR	ES	PL	BE	GR	IE	DK	SE	AT	RO	BG	FI	HU	NO	CZ	?	TOT	
Ecuadoraanse				2													1				1	4	
Iranese	2												1	1									4
Japanse	3				1																		4
Libanese	2				1		1																4
Nieuw-Zeelandse			2					1				1											4
Pakistaanse	2		1	1																			4
Afghaanse	3																						3
Albanese	2									1													3
Cubaanse	2				1																		3
Maleisische	2		1																				3
Roemeense	1	1													1								3
Surinaamse	1						2																3
Uruguayaanse	2				1																		3
Venezolaanse	3																						3
Vietnamese	2																				1		3
Angolese	1			1																			2
Belarussische	2																						2
Bosnische	2																						2
Dominicaanse	1						1																2
Egyptische	1														1								2
Gambiaanse	2																						2
Guinese	1							1															2
Irakese		1								1													2
Kenyaanse	2																						2

Vervolg tabel B2.14 Nationaliteit van derdelanders afgezet naar nationaliteit referent

	NL	DE	GB	PT	IT	FR	ES	PL	BE	GR	IE	DK	SE	AT	RO	BG	FI	HU	NO	CZ	?	TOT	
Kroatische	1				1																	2	
Madagassische	1					1																	2
Moldavische															1	1							2
Mozambiquaanse				2																			2
Senegalese	1					1																	2
Sri Lankaanse	2																						2
Syrische				1				1															2
Algerijnse	1																						1
Armeense	1																						1
Bengalese	1																						1
Bulgaarse			1																				1
Georgische										1													1
Guatamalteekse	1																						1
Haitiaanse	1																						1
Jordaanse									1														1
Kameroense	1																						1
Kongolese																					1		1
Kyrgyzstaanse																			1				1
Libische		1																					1
Macedonische	1																						1
Mongoolse																						1	1
Myanmarese																						1	1
Nepalese	1																						1
Nigerese	1																						1

Vervolg tabel B2.14 Nationaliteit van derdelanders afgezet naar nationaliteit referent

	NL	DE	GB	PT	IT	FR	ES	PL	BE	GR	IE	DK	SE	AT	RO	BG	FI	HU	NO	CZ	?	TOT		
Oezbekistaanse					1																		1	
Rwandese	1																							1
Singaporaanse			1																					1
Sudanese	1																							1
Taiwanese	1																							1
Togolese	1																							1
Tunesische	1																							1
Zambiaanse			1																					1
Totaal	185	35	33	24	18	16	14	13	9	6	5	4	4	3	3	2	2	2	1	1	12		392	

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.15 Nationaliteit van derdelanders afgezet naar nationaliteit referent

Nationaliteit derdelander	Nationaliteit referent																																
	NL	GB	DE	PT	IT	FR	ES	PL	BE	GR	IE	AT	DK	LT	SE	RO	BG	FI	NO	HU	CH	CZ	SK	SI	LV	EE	CY	MT	IS	LU	LI	TOT	
Turkse	112	6	87	24	*	12	*	60	12	24		18	*	9		*	24	*	*		*				*		*						404
Amerikaanse	29	80	66	*	30	34	24	10	21	*	23	8	8		*	*		*	*	*	*	*	*				*			*		364	
Braziliaanse	54	17	29	96	70	7	11	6	7	*	*		6		6			*													312		
Marokkaanse	80	6	19	11	10	37	52	8	7		*	*	*	*	*			*													240		
Russische	16	27	21	*	11	*	*	10	5	20	*		*	5	*	*	*		*	*			*		*	*					147		
Ghanese	10	29	20	*		34	9	*	15		*	7	*	*	*			*	*												140		
Australische	5	63	16	*	7	9		*	*	*	15	*	*		*			*	*	*											130		
Nigeriaanse	33	17	17	6	5	7	*	5	*	*		*	*		*			*							*	*					109		
Israëlische	*	22	34	*	5	6	*	*	6		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*				*				*			99	
Kaapverdise	5			80	*	*	*																								92		
Zuid-Afrikaanse	12	35	11	*	7	5	5	*	*		*		*	*	*																	90	
Chineze	11	11	15	5	7	13	*	*	7		6		*	*	5					*												89	
Colombiaanse	24	7	8	5	12	7	13		*	*	*	*	*	*				*				*					*					88	
Pakistaanse	22	42	*	9		*	*					*		*		*		*					*									83	
Canadese	*	35	8	*	*	8	*		*	*	5	*		*	*			*	*		*	*										77	
Egyptische	6	*	12	10	5	*	5	10	*	7		*	*		*	*							*	*								71	
Indiase	25	16	10	7	*	*	*	*	*								*		*		*											71	
Thaise	20	15	12	*	*	5	*		6			*	*			*					*											68	
Japanse	6	15	9		*	10	5	*	*		*	*		*	*					*	*											63	
Mexicaanse	14	6	8	*	*	8	12	*	*		*			*	*			*	*										*			60	
Filippijnse	14	14	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*						*										57
Indonesische	12	10	13	*	*	*			7		*			*	*			*			*											55	

Vervolg tabel B2.15 Nationaliteit van derdelanders afgezet naar nationaliteit referent

Nationaliteit derdelander	Nationaliteit referent																																			
	NL	GB	DE	PT	IT	FR	ES	PL	BE	GR	IE	AT	DK	LT	SE	RO	BG	FI	NO	HU	CH	CZ	SK	SI	LV	EE	CY	MT	IS	LU	LI	TOT				
Venezolaanse	11	8	*	*	14	*	14		*											*														55		
Oekraïense	10	6	*	*	*			10	*	7	*		*	*		*				*														51		
Argentijnse	*	5	5		24	*	5			*		*			*						*													49		
Peruaanse	7	*	15	*	8	*	*	*	*											*	*													47		
Servische	17	*	15		*		*	*		*			*								*				*									45		
Albanese	*	*	*	*	9	*	*	*		*				*		15	*			*							*							42		
Nieuw-Zeelandse	*	13	*		*	*	*	*			5		*										*											33		
Maleisische	5	11	6			*		*			*		*																					28		
Cubaanse	7		7	*	*	*	*			*																			*					27		
Surinaamse	12		5	*		6	*													*														27		
Bulgaarse	*	*	*	*	*	*	*		*	5					*						*		*												24	
Ecuadoraanse	6	*		5	*	*	6																											24		
Tunesische	5	*	5	*	*	*			*				*							*															22	
Kroatische	*	*	5	*	*		*				*										*			*											20	
Angolese	*			13		*			*																										19	
Iraanse	7	*	*			*			*			*			*				*																19	
Kameroense	*	*	*	*		*		*	*		*																									19
Algerijnse	*		*		*	8	*	*					*																							18
Chileense	6	*	*		*	*	*														*	*													18	
Georgische			*		*		*			10				*																						17
Libanese	7		*		*	*	*			*																										17
Afghaanse	10	*	*				*																													16

Vervolg tabel B2.15 Nationaliteit van derdelanders afgezet naar nationaliteit referent

Nationaliteit derdelander	Nationaliteit referent																										TOT						
	NL	GB	DE	PT	IT	FR	ES	PL	BE	GR	IE	AT	DK	LT	SE	RO	BG	FI	NO	HU	CH	CZ	SK	SI	LV	EE		CY	MT	IS	LU	LI	
Roemeense	*		*	*	*		*																										15
Singaporese	*	6	*		*	*			*				*																			15	
Bosnische	*		*	*	*																			*								13	
Dominicaanse	*	*	*		*		*			*			*								*											13	
Azerbeidjaanse										*				8											*	*					11		
Moldavische	*	*			*					*						*															11		
Sri Lankaanse	9	*	*																												11		
Togolese	*		*	*		*		*	*																						11		
Uruguayaanse	*	*	*		6																										11		
Armeense	*		*		*					*						*															10		
Gambiaanse	*		*						*			*										*									10		
Guinese	*			*			*	*	*																						10		
Iraakse	*	*	*						*																			*			10		
Kazachse	*	*	*		*					*																					10		
Overige	48	25	32	16	7	17	6	5	7	*	*	6	*	*		*			*	*	*	*	*		*			*	*	*	196		
Totaal	753	591	564	337	305	273	213	152	140	109	82	60	46	40	39	35	34	24	21	19	18	12	8	7	7	*	*	*	*	*	3903		

Bron: INDIS

Tabel B2.16 Relatie referent tot aanvrager naar type referent (n=380)

	Nederlandse referent		EU/EER referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Echtgenoot/echtgenote	159	87%	121	61%
Partner	11	6%	45	23%
Ouder*	5	3%	18	9%
Kind	1	1%	5	3%
Overig	5	3%	9	5%
Onbekend	1	1%	0	0%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

* Inclusief adoptief ouders en stiefouders.

Tabel B2.17 Verschil tussen aanvraagjaar en trouwjaar naar type referent (n=258)

Trouwjaar	Nederlandse referent		EU/EER referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Na aanvraag	9	6%	5	4%
In dezelfde maand als aanvraag	5	3%	18	16%
Een maand voorafgaand aan aanvraag	2	1%	12	10%
Twee tot zes maanden voorafgaand aan aanvraag	9	6%	15	13%
Zes maanden tot een jaar voorafgaand aan aanvraag	23	16%	14	12%
Een jaar tot anderhalf jaar voorafgaand aan aanvraag	16	11%	6	5%
Anderhalf tot twee jaar voorafgaand aan aanvraag	18	13%	8	7%
Twee tot vijf jaar voorafgaand aan aanvraag	42	29%	17	15%
Vijf tot tien jaar voorafgaand aan aanvraag	8	6%	11	9%
Tien jaar of meer voorafgaand aan aanvraag	10	7%	10	9%
Totaal	142	100%	116	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.18 Verbljfsdoel referent naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Verblijf andere EU lidstaat		Verblijf Nederland	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Studie	4	2%	4	2%
Arbeid in loondienst	80	44%	87	44%
Arbeid als zelfstandige	15	8%	10	5%
Eigen middelen	6	3%	6	3%
Onbekend	77	42%	91	46%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.19 Aantal voorafgaande procedures (Asiel, Visum, VVR)

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	133	73%	128	65%
1 voorafgaande procedure	31	17%	44	22%
2 voorafgaande procedures	12	7%	20	10%
3 voorafgaande procedures	6	3%	6	3%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.20 Aantal voorafgaande reguliere procedures aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	150	82%	144	72%
1	21	12%	34	17%
2	9	5%	18	9%
3	2	1%	2	1%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.21 Aantal voorafgaande visumprocedures aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	161	88%	179	90%
1	20	11%	16	8%
2	0	0%	2	1%
3	1	1%	1	1%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.22 Aantal voorafgaande asielprocedures aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Geen	176	97%	193	97%
1	6	3%	4	2%
2	0	0%	1	1%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.23 Juridische status van de aanvraag naar type referent

Juridische verblijfstatus	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
1 ^e procedure NL vanuit derde land	15	8%	126	64%
2 ^e procedure NL (VVR vooraf)	3	2%	25	13%
2 ^e procedure NL (Asiel vooraf)	4	2%	3	2%
2 ^e procedure NL (Visum vooraf)	0	0%	2	1%
3 ^e procedure NL (Visum + VVR)	0	0%	2	1%
3 ^e procedure NL (2 x VVR vooraf)	0	0%	7	4%
3 ^e procedure NL (2 x Visum vooraf)	0	0%	1	0%
4 ^e procedure NL (Visum + 2 x VVR)	0	0%	1	0%
4 ^e procedure NL (3 x Visum)	0	0%	1	0%
In Nederland geboren	0	0%	5	3%
Toelating vanuit andere EU-lidstaat met legaal verblijf	156	86%	18	9%
Onbekend	4	2%	7	4%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

**Tabel B2.24 Periode tussen aanvraagjaar en beginjaar verblijf andere EU staat
Nederlandse referent**

Begin verblijf in andere EU staat	Absoluut	%
Na aanvraag	5	3%
Zelfde maand als aanvraag	2	1%
1 tot 6 maanden voor aanvraag	15	8%
6 maanden tot 1 jaar voor aanvraag	29	16%
1 tot 2 jaar voor aanvraag	28	15%
2 tot 5 jaar voor aanvraag	28	15%
5 tot 10 jaar voor aanvraag	10	5%
Meer dan 10 jaar voor aanvraag	5	3%
Onbekend	60	33%
Totaal	182	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.25 Periode tussen aanvraagjaar en beginjaar verblijf in Nederland EU referent

Begin verblijf in Nederland	Absoluut	%
Na aanvraag	10	5%
Zelfde maand als aanvraag	44	22%
1 tot 6 maanden voor aanvraag	20	10%
6 maanden tot 1 jaar voor aanvraag	15	8%
1 tot 2 jaar voor aanvraag	13	7%
2 tot 5 jaar voor aanvraag	27	14%
5 tot 10 jaar voor aanvraag	13	7%
Meer dan 10 jaar voor aanvraag	20	10%
Onbekend	36	18%
Totaal	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.26 EU land waar Nederlandse referent verblijf heeft gehad

	Absoluut	%
België	61	34%
Duitsland	38	21%
Spanje	28	15%
Verenigd Koninkrijk	23	13%
Frankrijk	8	4%
Italië	5	3%
Cyprus	2	1%
Griekenland	2	1%
Ierland	2	1%
Oostenrijk	2	1%
Zweden	2	1%
Noorwegen	1	1%
Portugal	1	1%
Meerdere landen	3	2%
Onbekend	4	2%
Totaal	182	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.27 Verbljfsdoel aanvrager naar type referent

	Nederlandse referent		EU referent	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Gezinsher.econ.actief EG-er	139	76%	170	86%
Gezinsher.econ.niet.actief EG-er	23	13%	18	9%
EC-er gezinsher.B2 Vc2000	7	4%	3	2%
Overig gezinshereniging	13	7%	7	4%
Totaal	182	100%	198	100%

Bron: Dossieronderzoek

Tabel B2.28 Nationaliteit van derdelanders die verblijf krijgen bij een Britse referent

Britse (referent)	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Amerikaans	18	11	24	27	80	14%
Australische	22	*	18	20	63	11%
Pakistaanse	10	9	11	12	42	7%
Overige	73	67	95	171	406	69%
Totaal	123	90	148	230	591	100%

Bron: INDIS

* Aantal is minder dan 5.

Tabel B2.29 Nationaliteit van derdelanders die verblijf krijgen bij een Duitse referent

Duitse (referent)	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Turkse	20	16	10	41	87	15%
Amerikaanse	8	11	14	33	66	12%
Israëlische	9	7	9	9	34	6%
Overige	65	52	102	158	377	67%
Totaal	102	86	135	241	564	100%

Bron: INDIS

Tabel B2.30 Nationaliteit van derdelanders die verblijf krijgen bij een Portugese referent

Portugese (referent)	2005	2006	2007	2008	Totaal	%
Braziliaanse	17	10	23	46	96	28%
Kaapverdische	7	14	17	42	80	24%
Turkse	*	*	5	18	24	7%
Overige	25	22	34	56	137	41%
Totaal	49	47	79	162	337	100%

Bron: INDIS

* Aantal is minder dan 5.

BIJLAGE 3



Onderweg in Europa

Juli 2009

Justitie



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Onderweg in Europa

Een analyse van het gebruik van het
gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit
derde landen voor verblijf bij een Nederlander

Juli 2009
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)
Versie 1.0

Managementsamenvatting

Inleiding

Begin 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer toegezegd dat nader onderzoek door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie zal worden uitgevoerd om de omvang en de samenstelling van de groep derdelanders die in Nederland een beroep doen op het gemeenschapsrecht voor gezinsmigratie in kaart te brengen. Voor de opzet van dit onderzoek heeft het WODC een startnotitie opgesteld.

Het onderzoek bestaat uit drie delen:

1. Deel I – Cijfermatig onderzoek IND;
 - a. Verkenning en analyse van de gegevens van het IND Informatiesysteem (INDIS);
 - b. Analyse van de resultaten van de zogenaamde België-box.
2. Deel II – Cijfermatig (dossier)onderzoek extern onderzoeksbureau in opdracht van het WODC;
3. Deel III – Analyse door extern onderzoeksbureau in opdracht van het WODC.

Onderhavig rapport betreft de bevindingen van de analyse van de resultaten van de zogenaamde België-box. De bevindingen worden hieronder in het kort geschetst.

De België-box

De zogenaamde België-box is een functionele e-mailbox die sinds 1 mei 2008 wordt gebruikt binnen de IND. In deze box worden digitale vragenformulieren verzameld die voor het grootste deel door loketmedewerkers van de IND worden ingevuld tijdens een interview aan het loket met de aanvrager (en de referent), die aldaar een aanvraag komt indienen voor verblijf bij een Nederlandse referent op grond van het gemeenschapsrecht. Het resterende deel wordt door de beslismedewerkers ingevuld nadat de beslissing op de aanvraag is genomen. In de België-box zijn in de periode vanaf 1 mei 2008 tot 1 mei 2009 367 ingevulde vragenformulieren opgenomen. Op basis van de antwoorden op de vragen van de vragenformulieren zijn onderstaande bevindingen gedaan.

Samenstelling van de groep derdelanders

De groep derdelanders die verblijf op grond van het gemeenschapsrecht aanvraagt bij een Nederlandse referent bestaat voor een groot deel uit vreemdelingen met een Turkse (23%) of Marokkaanse (12%) nationaliteit. 52% heeft niet eerder een verblijfsprocedure in Nederland doorlopen. Bij 36% is dat wel het geval. De laatste in Nederland gevolgde verblijfsprocedure van deze groep is in 31% van de gevallen een afgewezen aanvraag tot het verlenen van een VVR. In 28% van de gevallen gaat het om een afgewezen MVV-procedure. De aanvragers hebben in 53% van de gevallen vóór vestiging in een andere EU-lidstaat in het land van herkomst verbleven. 20% verbleef reeds in Nederland. Van de aanvragers die reeds in Nederland verbleven, heeft een groot deel (63%) de inschrijving in de GBA niet gecontinueerd (of heeft nimmer ingeschreven gestaan), alvorens zich in een andere EU-lidstaat te vestigen.

Verblijf in een andere EU-lidstaat

De andere EU-lidstaat waar de meeste aanvragers en hun referent zich vestigen is België (43%), gevolgd door Duitsland (20%) en Spanje (12%). De veruit populairste woonplaats is Antwerpen. Opvallend is dat veel van de Belgische en Duitse woonplaatsen waar de aanvragers zich vestigen in de grensstreek liggen.

Beweegredenen van vestiging

De referenten en de aanvragers geven met name wonen en/of werken aan als reden van vestiging in een andere lidstaat (34%). Gezinsmigratie (14%) komt op de tweede plaats. Ook wordt gebruikmaking van de Europa-route gegeven als reden van vestiging (4%).

Juridische verblijfsstatus aanvrager

In de andere EU-lidstaat hebben de aanvragers dikwijls rechtmatig verblijf dat kan worden aangetoond door middel van een verblijfsdocument en/of verblijfssticker (85%). Ook referenten hebben dikwijls een bewijs van rechtmatig verblijf (76%). 26% van de aanvragers is in de andere EU-lidstaat gaan werken. Van de referenten is 35% gaan werken.

Verblijfsduur

De meeste referenten en aanvragers verblijven tussen de 13 en de 24 maanden in de andere EU-lidstaat. Gemiddeld verblijven zij 19,7 maanden in de andere EU-lidstaat.

Achtergelaten situatie in Nederland

Van de referenten die zich in een andere EU-lidstaat vestigen schrijft 53% zich uit de GBA. Van deze groep houdt 28% de woning in Nederland aan. In 25% van de gevallen gaat het om de ouderlijke woning die door referent wordt verlaten. 39% van alle referenten is tijdens het verblijf in de andere EU-staat steeds in Nederland blijven werken. In 36% van de gevallen spelen kinderen een rol. In 70% van de gevallen vestigen de kinderen zich met de ouders in de andere EU-lidstaat.

Aanvragen en beslissingen

Vanaf de invoering van de België-box toont het aantal vragenformulieren dat in de box is opgenomen een stijgende trend. Dit geldt ook voor het aantal aanvragen waar de vragenformulieren betrekking op hebben. Uit de vragenformulieren blijkt dat 94% van de aanvragen is ingewilligd. 6% is afgewezen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Doel van het rapport	9
1.3 Onderzoeksvragen	10
1.4 Verantwoording	10
2. De samenstelling van de groep aanvragers	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Nationaliteit van de aanvragers	13
2.3 Eerdere verblijfsprocedures in Nederland	13
2.4 Verblijf voorafgaand aan de komst naar andere EU-lidstaat	14
2.5 Continuering inschrijving GBA	14
3. Verblijf in een andere EU-lidstaat	15
3.1 Inleiding	15
3.2 De andere EU-lidstaat	15
3.3 Reden van vestiging in een andere EU-lidstaat	16
3.4 Verblijfsduur in een andere EU-lidstaat	16
3.5 Juridische verblijfstatus bij indiening aanvraag	17
3.6 Werk in andere EU-lidstaat	17
4. Achtergelaten situatie in Nederland	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Continuering inschrijving GBA	19
4.3 Achtergelaten woning	19
4.4 Werk in Nederland	19
4.5 Aanwezigheid van kinderen	20
5. Aanvragen en beslissingen	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Aanvragen	21
5.3 Beslissingen	22
6. Conclusies	23
Bijlage 1 – Vragenformulier België-box	25

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 4 november 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie vragen van Kamerlid Fritsma over de 'Europa-route' beantwoord. Daarbij is gebleken dat het aantal aanvragen op grond van toetsing aan het gemeenschapsrecht in de afgelopen drie jaar is toegenomen. Vervolgens is de politieke behoefte ontstaan om op korte termijn met precieze aantallen te komen en na te gaan in welke gevallen er een beroep op het gemeenschapsrecht wordt gedaan door onderdanen van derdelanden (verder: derdelanders), en of er aanwijzingen zijn dat er in die gevallen sprake is van rechtsmisbruik.¹

Bij brief van 27 januari 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer toegezegd dat nader onderzoek door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie is vereist, alvorens zij informatie kan geven over de omvang en samenstelling van de groep derdelanders die een beroep doen op het gemeenschapsrecht.² Gelet hierop is door het WODC en de IND een gezamenlijk onderzoek gestart. Daartoe heeft het WODC een startnotitie opgesteld.

De probleemstelling van het gezamenlijke onderzoek is:

1. Wat is de omvang en samenstelling van de groep gezinsmigranten uit derdelanden die in Nederland een verzoek doen tot toelating op grond van het gemeenschapsrecht?
2. Waar is de toename van het aantal aanvragen, zoals deze reeds aan de hand van de eerste cijfers in november 2008 is geconstateerd, aan toe te schrijven?
3. In hoeverre en op welke gronden is er aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van gebruik dan wel misbruik bij een aanvraag tot verblijf aan de hand van toetsing aan het gemeenschapsrecht, en welke omvang heeft dit dan?

Het onderzoek bestaat uit drie delen:

1. Deel I – Cijfermatig onderzoek IND;
 - a. Verkenning en analyse van de gegevens van het IND Informatiesysteem (INDIS);
 - b. Analyse van de resultaten van de zogenaamde België-box.
2. Deel II – Cijfermatig (dossier)onderzoek extern onderzoeksbureau in opdracht van het WODC;
3. Deel III – Analyse door extern onderzoeksbureau in opdracht van het WODC.

1.2 Doel van het rapport

Het eerste onderdeel (a) van deel I van het onderzoek, de verkenning en analyse van de gegevens van INDIS, is reeds afgerond. De bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport *Gemeenschapsrecht en Gezinsmigratie*.³ Het tweede onderdeel (b) van deel I van het onderzoek, de analyse van de resultaten van de België-box, is het onderwerp van het onderhavige rapport. Het onderhavige rapport is in juli 2009 opgesteld door drs. M.J. Vleugel van het Informatie- en analysecentrum van de IND (INDIAC). Het belangrijkste doel van de analyse van de resultaten van de België-box is om meer te zeggen over derdelanders en hun beweegredenen om gebruik van het gemeenschapsrecht te maken.

Voor de volledigheid wordt hier ook nog ingegaan op deel II en deel III van het onderzoek. In deel II van het onderzoek, dat in opdracht van het WODC wordt uitgevoerd door het externe onderzoeksbureau *Regioplan Beleidonderzoek*, vindt dossieronderzoek plaats om deel I van het

¹ Kamerstukken II, Aangangsel bij handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, nr. 552

² Kamerstukken II, Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 19 637, nr. 1247

³ IND Informatie- en Analysecentrum, *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie*, April 2009

onderzoek aan te vullen, daar waar INDIS in beperkte mate informatie kan verschaffen waarmee de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. In deel III van het onderzoek wordt op basis van de verzamelde gegevens inzicht verkregen in de vraag hoeverre kan worden aangenomen dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die Richtlijn 2004/38 EG biedt voor EU-onderdanen om zich met hun gezin binnen de EU te verplaatsen, en in hoeverre er sprake is van ongewenste neveneffecten van dit recht. Er zou inzicht moeten worden gegeven in hoeverre er aanleiding is om aan te nemen dat er misbruik wordt gemaakt van het recht op vrij verkeer van personen en welke omvang dit mogelijk aanneemt. Ook wordt nagegaan welke redenen de toename kunnen verklaren in de afgelopen vier jaren.

De drie separate delen van het onderzoek zullen door *Regioplan Beleidsonderzoek* worden geïntegreerd tot één onderzoeksrapport dat in september 2009 zal worden opgeleverd, om vervolgens na het opstellen van een beleidsreactie aan de Tweede Kamer te worden aangeboden.

1.3 Onderzoeksvragen

In onderhavige analyse van de resultaten van de België-box worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat is de samenstelling van de groep derdelanders die verblijf op grond van het gemeenschapsrecht aanvragen bij een Nederlandse referent?
2. In welke andere EU-lidstaat (dan Nederland) en waar in die EU-lidstaat heeft de aanvrager verbleven vóór het indienen van de aanvraag?
3. Wat zijn de beweegredenen van de referent en de aanvrager om zich (tijdelijk) in een andere lidstaat te vestigen?
4. Wat is de juridische verblijfstatus van de aanvrager op het moment van het indienen van de aanvraag in Nederland?
5. Hoe lang verblijven de referent en de aanvrager gemiddeld in een andere EU-lidstaat voordat zij terugkeren naar Nederland?
6. Wat is de in Nederland achtergelaten situatie van de referent gedurende de periode van verblijf in de andere EU-lidstaat?
7. Wat zijn de resultaten van de aanvragen in de België-box?

1.4 Verantwoording

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de gegevens van één jaar België-box. De België-box is een functionele e-mailbox die sinds 1 mei 2008 wordt gebruikt binnen de IND. In deze box worden digitale vragenformulieren verzameld die voor het grootste deel door loketmedewerkers van de IND worden ingevuld tijdens een interview aan het loket met de aanvrager (en de referent), die aldaar een aanvraag komt indienen voor verblijf bij een Nederlandse referent op grond van het gemeenschapsrecht. Het resterende deel wordt door de beslismedewerkers ingevuld nadat de beslissing op de aanvraag is genomen. Het formulier bevat vragen over de achtergrond van de aanvrager en diens referent, vragen naar het verblijf van de aanvrager en de referent in een andere EU-lidstaat, vragen naar de in Nederland achtergelaten situatie van referent en vragen over de aanvraag en de beslissing (zie bijlage 1 voor een exemplaar van het vragenformulier). De antwoorden op de vragen zijn door de aanvrager en de referent op vrijwillige basis verstrekt en leveren met name zachte informatie op, die niet inhoudelijk is geverifieerd. De vragenlijst heeft overigens geen enkele juridische status.

De tot 1 mei 2009 in de België-box binnengekomen ingevulde vragenformulieren zijn opgenomen in een database (in de vorm van een Excel-bestand). Na een bewerkingsslag, waarbij is getracht om de database zo goed mogelijk toegankelijk te maken voor analyse, zijn de gegevens op een kwantitatieve wijze geanalyseerd. Bij deze gegevens zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo is opgevallen dat de vragenformulieren niet altijd compleet zijn ingevuld. Dit leidt ertoe dat er de tabellen een percentage onbekend voorkomt. Daarnaast wordt opgemerkt dat uit de antwoorden op de vragen is gebleken dat een aantal van de in het vragenformulier opgenomen vragen niet goed begrepen zijn. Deze vragen zijn daarom buiten de analyse gelaten.

In dit onderzoek worden percentages afgerond op hele getallen. Dit heeft tot gevolg dat optellingen van percentages in tabellen kunnen afwijken van honderd procent. In plaats van dit afwijkende percentage te vermelden is ervoor gekozen om honderd procent weer te geven.

2. De samenstelling van de groep aanvragers

2.1 Inleiding

In de België-box worden vragenformulieren verzameld behorende bij aanvragen van derdelanders die verblijf wensen bij een Nederlandse referent op grond van het gemeenschapsrecht. Eén jaar België-box heeft 367 van deze vragenformulieren opgeleverd. Aan de hand van de gegevens afkomstig van deze vragenformulieren wordt in dit hoofdstuk de vraag beantwoord wat de samenstelling is van de groep aanvragers. Allereerst wordt ingegaan op hun nationaliteit. Daarna wordt ingegaan op hun eerdere verblijfsprocedures. Vervolgens komt aan bod waar de aanvragers voorafgaand aan hun komst naar de andere EU-lidstaat hebben verbleven. Tot slot wordt ingegaan op het al dan niet uitschrijven uit de GBA door de aanvragers.

2.2 Nationaliteit van de aanvragers

De aanvragers zijn allen afkomstig uit derdelanden. Derdelanden zijn landen van buiten de EU, EER of Zwitserland. In tabel 2.1 is de top vijf van nationaliteiten van de aanvragers weergegeven. Uit deze top vijf volgt dat de totale groep aanvragers voor 23% bestaat uit vreemdelingen met een Turkse nationaliteit en voor 12% uit vreemdelingen met een Marokkaanse nationaliteit.

Tabel 2.1 – Top vijf nationaliteiten van aanvragers

Nationaliteit	Aantal	%
Turkse	85	23%
Marokkaanse	45	12%
Braziliaanse	21	6%
Nigeriaanse	19	5%
Colombiaanse	10	3%
Overige	174	47%
Onbekend	13	4%
Totaal	367	100%

2.3 Eerdere verblijfsprocedures in Nederland

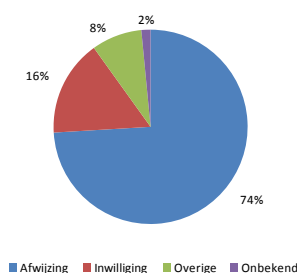
In 131 van de 367 gevallen (36%) hebben de aanvragers een eerdere verblijfsprocedure in Nederland doorlopen. In 192 gevallen (52%) is daarvan geen sprake. In 44 gevallen is het niet op het vragenformulier ingevuld. Uit tabel 2.2 blijkt dat het bij aanvragers die eerder in Nederland een verblijfsprocedure hebben gevolgd in de meeste gevallen (31%) als laatste procedure ging om een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier (VVR), die heeft geresulteerd in een afwijzing (al dan niet tot en met beroep).

Tabel 2.2 – De laatste door de aanvragers gevolgde verblijfsprocedure in Nederland

Procedure	Aantal	%
Afgewezen VVR	40	31%
Afgewezen MVV	37	28%
Afgewezen Visum	17	13%
Ingewilligde Visum	12	9%
Ingewilligde VVR	7	5%
Afgewezen Asiel	3	2%
Ingewilligde MVV	2	2%
Overige	11	8%
Onbekend	2	2%
Totaal	131	100%

In grafiek 2.1 is het resultaat weergegeven van de laatste door de aanvragers gevolgde verblijfsprocedure in Nederland. Uit de grafiek blijkt dat 74% van de laatste gevolgde procedure heeft geresulteerd in een afwijzing en 16% in een inwilliging.

Grafiek 2.1 – Resultaat van de laatste door de aanvragers gevolgde verblijfsprocedure in Nederland



2.4 Verblijf voorafgaand aan de komst naar andere EU-lidstaat

Voordat de aanvragers naar een andere EU-lidstaat gaan om aldaar samen met hun referent te verblijven om op een later tijdstip in Nederland te kunnen worden aangemerkt als gemeenschapsonderdaan, verblijven de aanvragers elders. In tabel 2.3 is weergegeven waar zij hebben verbleven. Uit de tabel blijkt dat 53% van de aanvragers in het land van herkomst heeft verbleven alvorens zich te vestigen in een andere EU-lidstaat. 20% van de aanvragers heeft reeds in Nederland verbleven.

Tabel 2.3 – Verblijf voor komst naar andere EU-lidstaat

Land	Aantal	%
Land van herkomst	193	53%
Nederland	73	20%
Andere EU-lidstaat	13	4%
Onbekend	88	24%
Eindtotaal	367	100%

2.5 Continuering inschrijving GBA

De aanvragers die in Nederland hebben verbleven voor hun vestiging in een andere EU-lidstaat, hebben zich voor een deel in Nederland ingeschreven bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Uit tabel 2.4 blijkt dat 8% van de aanvragers de inschrijving in de GBA hebben gecontinueerd, terwijl zij zich in een andere EU-lidstaat hebben gevestigd. 63% van de aanvragers heeft dat niet gedaan (of heeft niet ingeschreven gestaan). Bij 29% van de aanvragers is het niet op het vragenformulier ingevuld.

Tabel 2.4 – Continuering inschrijving GBA van aanvragers

	Aantal	%
Ja	6	8%
Nee	46	63%
Onbekend	21	29%
Totaal	73	100%

3. Verblijf in een andere EU-lidstaat

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

- In welke andere EU-lidstaat (dan Nederland) en waar in die EU-lidstaat heeft de aanvrager verbleven vóór het indienen van de aanvraag?
- Wat zijn de beweegredenen van de referent en de aanvrager om zich (tijdelijk) in een andere lidstaat te vestigen?
- Hoe lang verblijven de referent en de aanvrager gemiddeld in een andere EU-lidstaat voordat zij terugkeren naar Nederland?
- Wat is de juridische verblijfstatus van de aanvrager op het moment van het indienen van de aanvraag in Nederland?

3.2 De andere EU-lidstaat

Alvorens in Nederland een aanvraag voor verblijf bij een Nederlander op grond van het gemeenschapsrecht wordt aangevraagd, verblijven de aanvrager en diens referent in een andere EU-lidstaat, waardoor de aanvrager in Nederland als familielid van een gemeenschapsonderdaan kan worden aangemerkt. In tabel 3.1 wordt weergegeven in welke andere EU-lidstaten de aanvragers (en hun gezinsleden) tijdelijk verblijven.

Tabel 3.1 – Verblijf van aanvragers in andere EU-lidstaten

Lidstaat	Aantal	%
België	158	43%
Duitsland	75	20%
Spanje	45	12%
Engeland	11	3%
Overig	20	5%
Onbekend	58	16%
Totaal	367	100%

Uit tabel 3.1 blijkt dat de aanvragers zich met name vestigen in België, gevolgd door Duitsland en Spanje. In tabel 3.2 wordt weergegeven in welke woonplaatsen in België, Duitsland en Spanje de aanvragers zich vestigen. In afbeelding 3.1 wordt getoond waar deze woonplaatsen in België en Duitsland gelegen zijn. Opvallend is dat deze voornamelijk in de grensstreek bij Nederland liggen.

Tabel 3.2 – Woonplaatsen van aanvragers in België, Duitsland en Spanje

België	Aantal	%
Antwerpen	31	20%
Riemst	5	3%
Brussel	5	3%
Maasmechelen	3	2%
Essen	3	2%
Overig	29	18%
Onbekend	82	52%
Totaal	158	100%

Duitsland	Aantal	%
Gronau	6	8%
Emmerich am Rhein	4	5%
Aken	3	4%
Overig	30	40%
Onbekend	32	43%
Totaal	75	100%

Spanje	Aantal	%
Barcelona	2	4%
Madrid	2	4%
Malaga	2	4%
Overig	11	24%
Onbekend	28	62%
Totaal	45	100%

Afbeelding 3.1 – Ligging woonplaatsen in België en Duitsland



3.3 Reden van vestiging in een andere EU-lidstaat

Referenten en aanvragers geven diverse redenen op waarom zij zich in een andere EU-lidstaat zijn gaan vestigen. Uit tabel 3.3 blijkt dat wonen en/of werken met 34% het meest voorkomt. Opvallend is dat ook een aantal keer het bewust gebruikmaken van de Europa-route wordt genoemd als reden van vestiging. In 33% van de gevallen is er geen reden van vestiging op het vragenformulier ingevuld.

Tabel 3.3 – Redenen van vestiging aanvragers

Reden vestiging	Aantal	%
Wonen en/of werken	124	34%
Gezinsmigratie	53	14%
Aantrekkelijkheid LS	18	5%
Europa-route	15	4%
Studie of stage	12	3%
Familieproblemen	8	2%
Overig	15	4%
Onbekend	122	33%
Totaal	367	100%

3.4 Verblijfsduur in een andere EU-lidstaat

Referenten en aanvragers zijn tijdelijk in een andere EU-lidstaat gevestigd. De verblijfsduur verschilt van geval tot geval. Aan de hand van de op de vragenformulier geregistreerde datum van vestiging in andere lidstaat (van de referent) en de datum van de aanvraag in Nederland kan de verblijfsduur worden berekend. Uit tabel 3.4 blijkt dat de verblijfsduur vanaf 13 tot en met 24 maanden (24%) en de verblijfsduur vanaf 7 t/m 12 maanden het meest voorkomt (21%). In 25% van de gevallen kon geen verblijfsduur worden berekend, aangezien één van de data niet op het vragenformulier was ingevuld. De gemiddelde verblijfsduur is 19,7 maanden.

Tabel 3.4 – Verblijfsduur in een andere EU-lidstaat

Verblijfsduur	Aantal	%
0 t/m 3 maanden	13	4%
4 t/m 6 maanden	27	7%
7 t/m 12 maanden	77	21%
13 t/m 24 maanden	89	24%
25 t/m 36 maanden	41	11%
meer dan 36 maanden	28	8%
Onbekend	92	25%
Totaal	367	100%

3.5 Juridische verblijfstatus bij indiening aanvraag

Referenten en aanvragers hebben gedurende hun verblijf in een andere EU-lidstaat een bepaalde juridische verblijfsstatus in die andere EU-lidstaat. Uit tabel 3.5 blijkt dat de meeste referenten en aanvragers gedurende hun verblijf in een andere EU-lidstaat in het bezit waren van een (verblijfs)document/sticker. Bij aanvragers ging dat vaak om een variant van een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie. Bij referenten ging dat vaak om een variant van een verklaring van inschrijving. Gelet op de diversiteit in registratie op de vragenformulieren kunnen geen specifieke aantallen van de types verblijfsdocumenten worden gegeven.

Tabel 3.5 – In het bezit van (verblijfs)document/sticker in andere lidstaat

Aanvrager	Aantal	%
Ja	312	85%
Nee	9	2%
Onbekend	46	13%
Totaal	367	100%

Referent	Aantal	%
Ja	278	76%
Nee	38	10%
Onbekend	51	14%
Totaal	367	100%

3.6 Werk in andere EU-lidstaat

Een deel van de referenten en aanvragers heeft gedurende het verblijf in de andere EU-lidstaat gewerkt. Uit tabel 3.6 blijkt dat respectievelijk 26% van de aanvragers en 35% van de referenten in de andere EU-lidstaat heeft gewerkt. 40% van de referenten heeft niet in de andere EU-lidstaat gewerkt. Uit tabel 4.4 (zie verder) blijkt dat 39% van de referenten steeds in Nederland is blijven werken.

Tabel 3.6 – Werk in andere EU-lidstaat

Aanvrager	Aantal	%
Ja	95	26%
Nee	164	45%
Onbekend	108	29%
Totaal	367	100%

Referent	Aantal	%
Ja	127	35%
Nee	145	40%
Onbekend	95	26%
Totaal	367	100%

4. Achtergelaten situatie in Nederland

4.1 Inleiding

Wanneer de referent zich tijdelijk in een andere EU-lidstaat vestigt, laat hij of zij voor een korte of langere duur Nederland achter zich. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de situatie in Nederland is van de referent gedurende de periode van verblijf in de andere EU-lidstaat. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de administratieve situatie in de vorm van de continuering van de inschrijving in de GBA van de referent. Vervolgens wordt ingegaan op de leefsituatie, waarbij wordt gekeken naar de woning in Nederland, het al dan niet in Nederland blijven werken en de aanwezigheid van kinderen.

4.2 Continuering inschrijving GBA

In paragraaf 2.6 is reeds ingegaan op de continuering van de inschrijving in de GBA van aanvragers die vóór hun vestiging in een andere EU-lidstaat in Nederland hebben verbleven. Op het vragenformulier wordt aan de referenten dezelfde vraag voorgelegd. Uit tabel 4.1 blijkt dat 17% van de referenten de inschrijving in het GBA voortzet. 53% van de referenten schrijft zich uit. Bij 30% van de referenten is het niet op het vragenformulier ingevuld.

Tabel 4.1 – Continuering inschrijving GBA van referent

	Aantal	%
Ja	61	17%
Nee	196	53%
Onbekend	110	30%
Totaal	367	100%

4.3 Achtergelaten woning

De referenten die de inschrijving in de GBA hebben gecontinueerd, zijn ingeschreven gebleven op hun adres in Nederland. Op het vragenformulier wordt daarom gevraagd wat er met de woning van referent gebeurde tijdens het verblijf in de andere EU-lidstaat. Uit tabel 4.2 blijkt dat in 28% van de gevallen de woning is aangehouden. In 25% gevallen gaat het om de woning van de ouder(s) van referent.

Tabel 4.2 – Situatie achtergelaten woning bij in GBA ingeschreven referent

	Aantal	%
Woning aangehouden	17	28%
Woning is van ouder(s)	15	25%
Doorverhuurd	5	8%
Huurwoning opgezegd	2	3%
Overig	3	5%
Onbekend	19	31%
Totaal	61	100%

4.4 Werk in Nederland

Op het vragenformulier staat de vraag of de referent gedurende zijn verblijf in de andere EU-lidstaat steeds in Nederland heeft gewerkt. Uit tabel 4.3 blijkt dat 39% van de referenten deze vraag positief heeft beantwoord.

Tabel 4.3 – Referent werkzaam in Nederland

	Aantal	%
Ja	144	39%
Nee	136	37%
Onbekend	87	24%
Totaal	367	100%

4.5 Aanwezigheid van kinderen

Aan de referenten en aanvragers is gevraagd of er kinderen aanwezig zijn. Uit tabel 4.5 blijkt dat deze vraag in 36% van de gevallen positief is beantwoord.

Tabel 4.5 – Aanwezigheid kinderen

	Aantal	%
Ja	132	36%
Nee	179	49%
Onbekend	56	15%
Totaal	367	100%

In de gevallen waar er kinderen aanwezig zijn is gevraagd waar die kinderen verblijven. Uit tabel 4.6 blijkt dat de kinderen in de meeste gevallen (70%) in de andere EU-lidstaat bij de ouders verblijven. Opvallend is dat ook combinaties voorkomen zoals in de andere EU-lidstaat en in Nederland of in de andere lidstaat en het land van herkomst. In die gevallen gaat het vaak om meerdere kinderen die niet bij elkaar verblijven.

Tabel 4.6 – Verblijf kinderen

	Aantal	%
In lidstaat	92	70%
In Nederland	9	7%
In lidstaat en in Nederland	4	3%
In lidstaat en het land van herkomst	3	2%
In het land van herkomst	2	2%
In Nederland en het land van herkomst	1	1%
Onbekend	21	16%
Totaal	132	100%

5. Aanvragen en beslissingen

5.1 Inleiding

Op de ingediende aanvragen wordt door de IND een beslissing genomen. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de resultaten zijn van de aanvragen in de België-box. Allereerst wordt ingegaan op de aanvragen, daarna wordt stilgestaan bij de op die aanvragen genomen beslissingen.

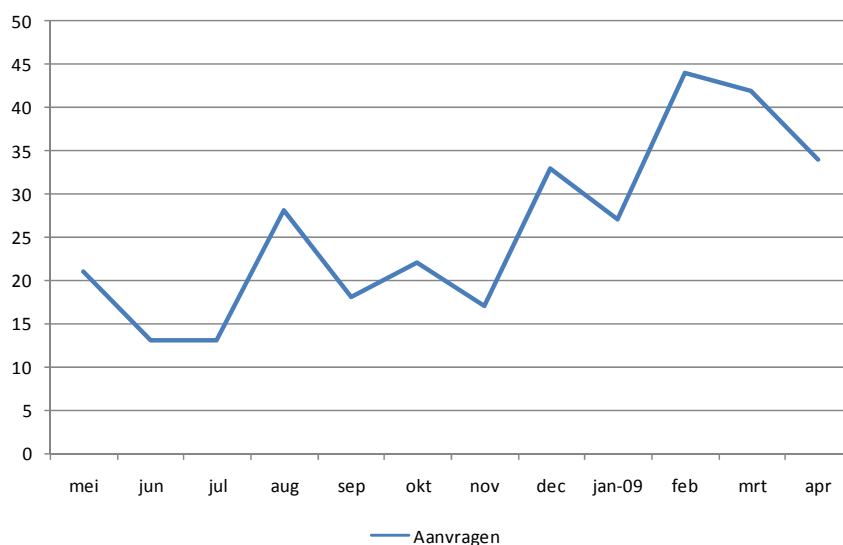
5.2 Aanvragen

De België-box bestaat vanaf 1 mei 2008. De meeste vragenformulieren die in de België-box zijn opgenomen hebben betrekking op aanvragen van na deze datum. Gebleken is dat er ook een aantal vragenformulieren in de België-box zijn opgenomen behorende bij aanvragen van een eerdere datum. In tabel 5.1 worden deze aantallen weergegeven. In grafiek 5.1 worden de aantallen per maand vanaf het bestaan van de België-box inzichtelijk gemaakt. Opvallend is dat het aantal vragenformulieren dat in de België-box is opgenomen sinds de invoering ervan een stijgende trend laat zien. Dit is geheel in lijn met de stijgende trend die het aanbod van dit type aanvragen sinds 2007 laat zien.⁴

Tabel 5.1 – Het aantal vragenformulieren in België-box per jaar

Jaar	Aantal	%
Aanvraag voor 1 mei 2008	12	3%
Aanvraag na 1 mei 2008	312	85%
Onbekend	43	12%
Totaal	367	100%

Grafiek 5.1 – Het aantal vragenformulieren in de België-box per maand



Voor het indienen van een aanvraag kunnen de aanvrager en de referent gebruikmaken van een advocaat of een andere gemachtigde. Uit tabel 5.2 blijkt dat in 13% van de gevallen gebruik wordt gemaakt van een advocaat of andere gemachtigde.

⁴ IND Informatie- en Analysecentrum, *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie*, April 2009, p.13.

Tabel 5.2 – Gebruikmaking van advocaat of andere gemachtigde

	Aantal	%
Ja	46	13%
Nee	218	59%
Onbekend	103	28%
Totaal	367	100%

5.3 Beslissingen

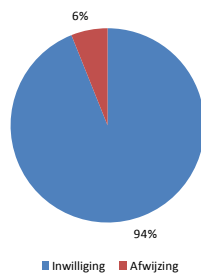
Op de aanvragen waarvan de vragenformulieren in de België-box zijn opgenomen, is in 2008 of 2009 een beslissing genomen. In tabel 5.3 zijn de aantallen per jaar weergegeven. Van een deel van de beslissingen is de datum nog niet bekend, daar deze beslissingen nog niet zijn genomen.

Tabel 5.3 – Het aantal beslissingen per jaar

Jaar	Aantal	%
2008	161	44%
2009	180	49%
Onbekend	26	7%
Totaal	367	100%

Een aanvraag kan worden ingewilligd of afgewezen. Van de aanvragen waarvan de beslissing op het vragenformulier is ingevuld, blijkt uit grafiek 5.2 dat 94% wordt ingewilligd en dat 6% wordt afgewezen.

Grafiek 5.2 – Verhouding inwilligingen/afwijzingen



6. Conclusies

In dit laatste hoofdstuk wordt elke onderzoeksvraag kort beantwoord. In paragraaf 1.3 zijn de volgende onderzoeksvragen gepresenteerd:

1. Wat is de samenstelling van de groep derdelanders die verblijf op grond van het gemeenschapsrecht aanvragen bij een Nederlandse referent?
2. In welke andere EU-lidstaat (dan Nederland) en waar in die EU-lidstaat heeft de aanvrager verbleven vóór het indienen van de aanvraag?
3. Wat zijn de beweegredenen van de referent en de aanvrager om zich (tijdelijk) in een andere lidstaat te vestigen?
4. Wat is de juridische verblijfstatus van de aanvrager op het moment van het indienen van de aanvraag in Nederland?
5. Hoe lang verblijven de referent en de aanvrager gemiddeld in een andere EU-lidstaat voordat zij terugkeren naar Nederland?
6. Wat is de in Nederland achtergelaten situatie van de referent gedurende de periode van verblijf in de andere EU-lidstaat?
7. Wat zijn de resultaten van de aanvragen in de België-box?

Samenstelling van de groep derdelanders

De groep derdelanders die verblijf op grond van het gemeenschapsrecht aanvraagt bij een Nederlandse referent bestaat voor een groot deel uit vreemdelingen met een Turkse (23%) of Marokkaanse (12%) nationaliteit. 52% heeft niet eerder een verblijfsprocedure in Nederland doorlopen. Bij 36% is dat wel het geval. De laatste in Nederland gevolgde verblijfsprocedure van deze groep is in 31% van de gevallen een afgewezen aanvraag tot het verlenen van een VVR. In 28% van de gevallen gaat het om een afgewezen MVV-procedure. De aanvragers hebben in 53% van de gevallen vóór vestiging in een andere EU-lidstaat in het land van herkomst verbleven. 20% verbleef reeds in Nederland. Van de aanvragers die reeds in Nederland verbleven, heeft een groot deel (63%) de inschrijving in de GBA niet gecontinueerd (of heeft nimmer ingeschreven gestaan), alvorens zich in een andere EU-lidstaat te vestigen.

Verblijf in een andere EU-lidstaat

De andere EU-lidstaat waar de meeste aanvragers en hun referent zich vestigen is België (43%), gevolgd door Duitsland (20%) en Spanje (12%). De veruit populairste woonplaats is Antwerpen. Opvallend is dat veel van de Belgische en Duitse woonplaatsen waar de aanvragers zich vestigen in de grensstreek liggen.

Beweegredenen van vestiging

De referenten en de aanvragers geven met name wonen en/of werken aan als reden van vestiging in een andere lidstaat (34%). Gezinsmigratie (14%) komt op de tweede plaats. Ook wordt gebruikmaking van de Europa-route gegeven als reden van vestiging (4%).

Juridische verblijfsstatus aanvrager

In de andere EU-lidstaat hebben de aanvragers dikwijls rechtmatig verblijf dat kan worden aangetoond door middel van een verblijfsdocument en/of verblijfssticker (85%). Ook referenten hebben dikwijls een bewijs van rechtmatig verblijf (76%). 26% van de aanvragers is in de andere EU-lidstaat gaan werken. Van de referenten is 35% gaan werken.

Verblijfsduur

De meeste referenten en aanvragers verblijven tussen de 13 en de 24 maanden in de andere EU-lidstaat. Gemiddeld verblijven zij 19,7 maanden in de andere EU-lidstaat.

Achtergelaten situatie in Nederland

Van de referenten die zich in een andere EU-lidstaat vestigen schrijft 53% zich uit de GBA. Van deze groep houdt 28% de woning in Nederland aan. In 25% van de gevallen gaat het om de ouderlijke woning die door referent wordt verlaten. 39% van alle referenten is tijdens het verblijf in de andere EU-staat steeds in Nederland blijven werken. In 36% van de gevallen spelen kinderen een rol. In 70% van de gevallen vestigen de kinderen zich met de ouders in de andere EU-lidstaat.

Aanvragen en beslissingen

In de België-box zijn in de periode vanaf 1 mei 2008 tot 1 mei 2009 367 vragenformulieren opgenomen, behorende bij aanvragen waarbij door de aanvrager verblijf op grond van het gemeenschapsrecht wordt beoogt bij een Nederlandse referent . Vanaf de invoering van de België-box toont het aantal vragenformulieren dat in de box is opgenomen een stijgende trend. Dit geldt ook voor het aantal aanvragen waar de vragenformulieren betrekking op hebben. Uit de vragenformulieren blijkt dat 94% van de aanvragen is ingewilligd. 6% is afgewezen.

Bijlage 1 – Vragenformulier België-box

Vragenformulier België – route.

Registratienummer¹ :

In te vullen door loketmedewerker:

Naam Datum

In te vullen door beslismedewerker:

Aanvraag ingewilligd Ja / Nee

Motivering beslissing onderaan formulier

Naam..... Datum:

In te vullen door loketmedewerker:

De volgende vragen kunnen vooraf worden beantwoord:

1.	Naam betrokkene	
2.	Dossiernummer	
3.	Nationaliteit	
4.	Heeft betrokkene eerder procedures in Nederland gevoerd?	Ja / Nee
4a	Indien ja: Proceduregegevens	
5.	Heeft betrokkene antecedenten in Nederland of is betrokkene ongewenst verklaard (OVR)	Ja/Nee Indien ja zaak zsm naar beslisser
6.	Is er een gemachtigde?	Ja: Naam Nee/Onbekend

De volgende vragen dienen betrokkene en referent bij de afspraak te beantwoorden:

Betrokkene:

7.	Datum en plaats vestiging in andere lidstaat	
7a	Waar verbleef (-) voorafgaand aan vestiging in andere lidstaat?	Land van herkomst/Nederland/anders
7b	Indien Nederland: Is inschrijving in GBA gedurende verblijf in andere lidstaat gecontinueerd?	Ja/Nee
8.	Heeft betrokkene een (verblijfs)document /sticker gekregen in andere lidstaat	Ja / Nee Naam document:
8a	Indien ja: datum aanvraag en afgifte (verblijfs)document	
8b	geldigheidsduur	
9.	Datum aanvraag toetsing in Nederland	
10.	Heeft betrokkene in andere lidstaat gewerkt?	Ja / Nee
10a	Indien ja, van wanneer tot wanneer?	

Referent (Nederlandse nationaliteit)

11	Naam	
12.	Datum en plaats vestiging in andere lidstaat	
12a	Reden vestiging andere lidstaat	
12b	Duurt inschrijving GBA Nederland voort tijdens verblijf in andere lidstaat?	Ja/Nee

¹ Let op: het registratienummer wordt door AUB ingevuld!

12.	Datum en plaats vestiging in andere lidstaat	
12a	Reden vestiging andere lidstaat	
12b	Duurt inschrijving GBA Nederland voort tijdens verblijf in andere lidstaat?	Ja/Nee
12c	Indien ja: wat is er met woning gebeurt tijdens verblijf in andere lidstaat?	
13.	Heeft referent een verblijfsdocument/sticker gekregen in andere lidstaat	Ja / Nee Naam document
13a	Indien ja: datum aanvraag en afgifte verblijfsdocument	
13b	Geldigheidsduur	
14	Heeft referent steeds in Nederland gewerkt?	Ja / Nee
14a	Indien ja: hoe ging het woon/werk verkeer	
15	Heeft referent in andere lidstaat gewerkt	Ja / Nee
15a.	Indien ja: van wanneer tot wanneer	
16.	Zijn er kinderen?	Ja / Nee
16a	Indien ja: waar verbleven deze kinderen tijdens het verblijf in een andere lidstaat	

In te vullen door beslismedewerker
Korte motivering inwilliging/afwijzing:

Ministerie van Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
Afdeling IND Informatie-en Analysecentrum (INDIAC)

Juli 2009