

## Inleiding De regulering van partnermigratie: beleid en gevolgen

*Betty de Hart\**

In oktober 2009 kondigde het toenmalige kabinet Balkenende IV maatregelen ter beperking van de huwelijksmigratie aan in een brief aan de Tweede Kamer, die begon met de volgende zinsnede:

Achterblijvende integratie en emancipatie van gezinsmigranten stelt de Nederlandse overheid voor grote uitdagingen. Het verhaal van Fayza oom'Hamed getuigt van de gruwelijke omstandigheden waarin vrouwen terecht kunnen komen als gevolg van gedwongen uithuwelijking.<sup>1</sup>

Het is uitzonderlijk dat een reeks beleidsmaatregelen wordt aangekondigd met verwijzing naar een gepubliceerd levensverhaal. De twee zinnen zetten de toon van de brief waarin een reeks van restrictieve maatregelen worden aangekondigd om te komen tot een 'selectief migratiebeleid', dat een onderscheid maakt tussen gewenste en ongewenste gezinsmigranten. De aangekondigde maatregelen betreffen onder meer:

- verhoging van het niveau van de taaltoets in het kader van de Wet Inburgering Buitenland, met toevoeging van een schriftelijke toets;
- vergroten verantwoordelijkheid van de partner in Nederland voor de inburgering en opleiding van de migrant;
- opleidingseisen aan partner in Nederland;
- 100% controle bij aanvragen met indicaties voor schijnhuwelijk of schijnrelatie;
- invoeren huisvestingseis;
- inzage door buitenlandse partner in antecedenten van de partner in Nederland;
- polygame huwelijken in Nederland niet langer erkennen.

Daarnaast noemt de brief enkele maatregelen die op grond van internationaal of Europees recht niet mogelijk zijn, maar waarnaar in onderhandelingen met andere landen zou moeten worden gestreefd, zoals het uitsluiten van de partner in Nederland van gezinsmigratie bij strafrechtelijke veroordeling, met name bij relationeel geweld of verhoging van de leeftijdsgrens bij in het buitenland gesloten huwelijken. Met deze maatregelen beoogde het vorige

kabinet de integratie en inburgering te bevorderen, de emancipatie van migrantenvrouwen te versterken en fraude en misbruik te bestrijden.

In de brief wordt huwelijksmigratie en in het bijzonder de migratie van vrouwelijke gezinsmigranten als probleem gedefinieerd. Gezinsmigratie wordt gezien als het gevolg van gedwongen uithuwelijking en dus niet van de 'vrije partnerkeuze' die het kabinet zegt te willen garanderen. Hoewel de ministers zelf in de brief erkennen dat het geschetste beeld slechts voor een deel van de gezinsmigranten geldt en dat adequate cijfers over de omvang van de geschetste problematiek ontbreken, achten ze de problemen toch zo 'indringend' dat maatregelen noodzakelijk zijn.

De ministers creëren in de brief een beeld van een bepaald type gezinsmigrant: een Turkse of Marokkaanse 'importbruid' die naar Nederland wordt 'gehaald' door vooral tweede generatie migrantenmannen, omdat zij de vrouwen in Nederland te geëmancipeerd vinden. Gezinsmigratie leidt volgens het kabinet hoe dan ook tot ongelijke man-vrouwverhoudingen en vrouwenonderdrukking. De enige niet-problematische gezinsmigratie wordt gevormd door de gezinsleden van hoogopgeleide kennismigranten. Die zouden volgens de brief een internationale oriëntatie hebben, moeiteloos hun weg vinden en bijdragen aan 'de dynamiek van Nederland als kennisland'.<sup>2</sup>

Dat partnern migratie als uiterst problematisch wordt gezien, is allesbehalve nieuw. Zo werd ook in de jaren tachtig al getracht de gezinsvorming door tweedegeneratiemigranten met een partner uit het buitenland te beperken. Toen werd, in tegenstelling tot de huidige debatten, met name de komst van buitenlandse *mannen* via gezinsvorming geproblematiseerd. De keuze van tweedegeneratiemigranten vrouwen voor een partner uit het buitenland zou blijk geven van een culturele oriëntatie op het herkomstland en de mannen zouden louter economische motieven hebben om te migreren; zij werden gezien als verkapte arbeidsmigranten (De Hart, 2003, 107). De 'vermannelijking' van partnern migratie (Kofman, 2004) is sindsdien alleen maar toegenomen. Uit onderzoek blijkt dat in 31% van de partnern migratie een man zich bij een partner in Nederland voegt, een 'importbruidegom'.<sup>3</sup>

Partnern migratie is niet alleen het gevolg van 'transnationale huwelijken' van migranten met partners uit het herkomstland of het herkomstland van de ouders, maar ook van het toenemend aantal zogenaamde gemengde huwelijken, tussen personen van verschillende nationale of etnische herkomst (Williams, 2010, 9-10; Kraler & Bonizonni, 2010, 186). Tien procent van de buitenlandse partners is een Turkse of Marokkaanse man die zich bij een autochtone vrouw vestigt.<sup>4</sup> Over deze relaties met autochtone vrouwen wordt in de kabinetsbrief niet gerept, maar de relaties van autochtone mannen worden wel genoemd. Dit is de omvangrijkste groep van 'referenten' – personen die een buitenlandse partner naar Nederland laten overkomen – 35% van de mannelijke referenten is een autochtone Nederlander.<sup>5</sup> Deze autochtone mannen zouden, aldus de brief, uit zijn op een 'gewillige traditionele vrouw voor wie hij de meerdere is en die seksueel gewillig is'.<sup>6</sup>

Een restrictief gezinsmigratiebeleid doet meer dan partnern migratie reguleren. Het beleid bepaalt niet alleen of en welke gezinsleden iemand kan laten overkomen, maar ook hoe. Ten eerste wordt een bepaald beeld van het 'juiste

gezin' geschapen, dat wordt gekoppeld aan goed burgerschap (Kraler & Bonizonni, 2008). Al in 1994 wezen Bhabha and Shutter erop hoe normen over *gender*, etniciteit en klasse doorwerken in het migratiebeleid (Bhabha & Shutter, 1994). Anderen hebben daar de normen over seksualiteit aan toegevoegd (Luibheid, 2002). Voor Nederland hebben Sarah van Walsum (2008) en Saskia Bonjour (2009) aangetoond hoe veranderende normen over *gender*, etniciteit en gezin de historische ontwikkeling van het gezinsmigratiebeleid hebben bepaald.

In dit nummer is van elk van hen een bijdrage te vinden. Sarah van Walsum laat zien hoe de normen in de regulering van partnermigratie zich in de loop der decennia hebben ontwikkeld. Ze geeft aan hoe de genderverhoudingen in Nederland zijn veranderd en hoe dit de regulering van partnermigratie heeft bepaald. Tot 1985 was het vanzelfsprekend dat een Nederlandse man zijn buitenlandse echtgenote naar Nederland kon laten overkomen; zonder vrouw was de man immers geen volwaardig burger. Deze notie van de 'eenheid van het gezin' werd losgelaten en vervangen door de sociale cohesie van de samenleving. Van Walsum laat tevens zien hoe normen ontwikkeld in het familie-recht en de sociale zekerheid voor het 'moderne, geëmancipeerde gezinsleven' doorwerken in het vreemdelingenrecht. Tegen deze historische achtergrond fileert ze feilloos de genoemde kabinetsbrief.

Volgens Williams (2010) worden in het migratiebeleid nationale normen over het juiste gezin gehanteerd, die van land tot land verschillen. Nederland is zeker niet het enige Europese land dat restrictieve maatregelen ter regulering van partnermigratie heeft genomen. Saskia Bonjour vergelijkt in haar bijdrage de Nederlandse Wet Inburgering Buitenland met de Franse, vergelijkbare regelgeving. In beide landen wordt huwelijksmigranten de verplichting opgelegd om een examen af te leggen over de taalkennis en kennis van de maatschappij, voordat zij naar Nederland kunnen komen. In de twee landen zijn de maatregelen op vergelijkbare probleemdefinities gebaseerd: de integratie van migranten wordt als mislukt beschouwd, etnische en culturele diversiteit zouden de sociale cohesie bedreigen en de oorzaak daarvan wordt in het gedrag van migranten gezocht. Door gezinsmigranten te verplichten al in het buitenland te integreren zouden ze beter voorbereid worden op hun komst naar Nederland resp. Frankrijk. Ondanks deze vergelijkbare probleemdefinities, zijn er toch belangrijke verschillen in de manieren waarop de plicht tot inburgering in het buitenland is vormgegeven. Bonjour verklaart dat onder meer uit de andere visie op burgerschap: in Frankrijk is dat een eigenschap die kan worden verworven, maar in Nederland worden de kenmerken van een individu gezien als bepaald door de groep waartoe hij of zij behoort en worden verschillen tussen groepen als blijvend gezien.

Ten tweede worden met de regels en voorwaarden voor gezinsmigratie de keuzemogelijkheden van de paren bepaald om hun gezinsleven in te richten. Restrictieve maatregelen in het gezinsmigratiebeleid zijn niet nieuw en de gevolgen voor individuele gezinsleden in Nederland werden eerder beschreven door De Hart (2003) en Van Walsum (2000). Uit deze en andere onderzoeken blijkt dat het migratierecht mede de relatievorm, moment van vorming van de relatie, macht en afhankelijkheidsverhoudingen tussen de partners en arbeids-

marktpositie van beide partners bepaalt (Kraler & Bonizonni, 2010, 184; Strasser e.a., 2009; Constable, 2003). Beleidsdoelen van emancipatie en integratie kunnen dan ook tegengestelde effecten hebben; de arbeidsmarktpositie wordt verzwakt in plaats van versterkt, de afhankelijkheid van de referent wordt door de van de relatie afhankelijke verblijfsvergunning bewerkstelligd, partners worden langdurig van elkaar gescheiden. Het migratiebeleid kan aldus de kwetsbaarheid van vrouwen vergroten en hun *agency* beperken (Williams, 2010), maar heeft ook gevolgen voor de verhoudingen tussen man en vrouw, wanneer de man de vrouw ‘volgt’ (George, 2005).

Arjen Leerkes en İşık Kulu-Glasgow gaan in hun bijdrage in op de gevolgen van de inkomenseis, die in 2004 werd verhoogd. De inkomenseis houdt in dat de partner in Nederland door inkomen uit arbeid in het onderhoud van de buitenlandse partner dient te voorzien; in 2004 werd de norm op 120% van het sociaal minimum gesteld. Aan de hand van zowel kwantitatieve gegevens als kwalitatieve interviews schetsen zij de gevolgen van de inkomenseis voor de omvang van de gezinsvorming en de persoonlijke gevolgen voor de paren die met de inkomenseis te maken krijgen. Zij laten zien dat de aanzienlijke daling van de partnermigratie sinds de invoering van de inkomenseis grotendeels voor rekening komt van niet-westerse migranten, vrouwen en jongeren. Aan de hand van kwalitatieve interviews krijgen we een beeld van wat de ‘prijs van de liefde’ is: de inspanningen die partners zich moeten getroosten en de strategieën die zij hanteren om bij elkaar te kunnen zijn, ondanks de regels.

In de bijdragen komen de dilemma’s van overheidsregulering van partnermigratie op verschillende manieren naar voren. Van Walsum gaat in op de spanning ontstaan tussen het Nederlandse migratiebeleid en het Europese recht, dat grenzen stelt aan de nationale bevoegdheden het migratiebeleid te bepalen. Bonjour contrasteert de manier waarop in Frankrijk door de politiek werd gereageerd op de grenzen van het Europese recht en de grondwettelijke norm van het recht op gezinsleven met de Nederlandse politieke reacties. Waar in Frankrijk gekozen werd voor minder strenge regels, om strijd met die juridische grenzen te voorkomen, werden in Nederland de juridische grenzen bewust opgezocht. Die spanning met fundamentele rechten blijft niet zonder gevolgen: Leerkes en Kulu-Glasgow wijzen erop dat de inkomenseis inmiddels, na een uitspraak van het Europese Hof van Justitie, naar beneden moest worden bijgesteld. Het verlangen de migratie te beperken met oog op bescherming van gelijkheid, emancipatie en liberale gezinsnormen, kan op gespannen voet komen te staan met diezelfde normen.

## Noten

\* Betty de Hart is als universitair hoofddocent en onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen.

1. Tweede Kamer 2009-2010, Huwelijks- en gezinsmigratie. Brief van de minister voor wonen, wijken en integratie, de minister van justitie en de staatssecretaris van justitie, 2 oktober 2009, 32 175, nr. 1, p. 1. Een deel van de maatregelen is inmiddels in werking en verhoging van de eisen bij het examen in het kader Wet Inburgering Buitenland, waarin een toets begrip

- lezen is opgenomen, is voor december 2010 aangekondigd. Huwelijks- en gezinsmigratie, brief van de Ministers voor wonen, wijken en integratie en van justitie, 30 juni 2010, Tweede Kamer 2009-2010, 23 175, nr. 10.
2. Tweede Kamer 2009-2010, 32 175, nr. 1, p. 3.
  3. WODC/INDIAC, Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland. Den Haag, 2009, p. 29-30. De kabinetsbrief noemt andere cijfers, maar die hebben betrekking op gezinsmigratie in het geheel, inclusief minderjarige kinderen.
  4. WODC/INDIAC, p. 30.
  5. WODC/INDIAC, p. 30.
  6. Tweede Kamer 2009-2010, 32 175, nr. 1, p. 5.

## Literatuur

- Bhabha, J., & Shutter, S. (1994). *Women's Movement, Women under Immigration, Nationality and Refugee Law*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Constable, N. (2003). *Romance on a Global Stage. Pen Pals, Virtual ethnography, and 'mail order' marriages*. Berkeley: University of California Press.
- Hart, B. de (2003). *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en in het vreemdelingenrecht*. Amsterdam: Aksant.
- George, S.M. (2005). *When women come first: gender and class in transnational migration*. University of California Press.
- Kofman, E. (2004). Family-related migration: a critical review of European Studies. *Journal of ethnic and migration studies*, 30(2), 243-262.
- Kraler, A., & Bonizzoni, P. (2010). Gender, civic stratification and the right to family life: problematising immigrants; integration in the EU. *International Review of Sociology*, 20, 181-187.
- Luibheid, E. (2002). *Entry Denied*. Minneapolis, Londen: University of Minnesota Press.
- Strasser, E., Kraler, A., Bonjour, S., & Bilger, V. (2009). Doing family: Responses to the constructions of 'the migrant family' across Europe. *History of the Family*, 14, 165-176.
- Walsum, S. v. (2008). *The Family and the Nation. Dutch immigration policies in the context of changing family norms*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Walsum, S. v. (2000). *De schaduw van de grens. Het Nederlandse vreemdelingenrecht en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*. Arnhem: Gouda Quint.
- Williams, L. (2010). *Global Marriage: cross-border marriage and marriage migration in context*. Basingstoke: Palgrave McMillan (te verschijnen).