

VERBLIJFSRECHTELIJKE CONSEQUENTIES VAN DE WET
INBURGERING

Verblijfsrechtelijke consequenties van de
Wet inburgering.
Een onderzoek naar de ervaringen van
migranten in Amsterdam

Elles Besselsen & Betty de Hart



Verbljfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering. Een onderzoek naar de ervaringen van migranten in Amsterdam

Elles Besselsen & Betty de Hart



Dit rapport geeft de resultaten weer van het onderzoek naar de effecten van de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering, uitgevoerd in de periode februari-november 2014 door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Centre for European Law and Governance. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van de gemeente Amsterdam en stichting Ammodo.

Lay-out: Hannie van de Put

Uitgave: Universiteit van Amsterdam, ACELG

Contact: b.dehart@uva.nl

Productie:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 313

5060 AH Oisterwijk

E-Mail: info@wolfpublishers.nl

www.wolfpublishers.com

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s) en de uitgever. Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

© De auteurs, 2014

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
1 Inleiding	3
1.1 <i>Achtergrond</i>	3
1.2 <i>Verblijfszekerheid, integratie, emancipatie en toebehoren</i>	4
1.3 <i>Onderzoeksdoel en -vragen</i>	6
1.4 <i>Leeswijzer</i>	7
2 Onderzoeksmethoden	9
2.1 <i>Kwantitatieve analyse</i>	9
2.2 <i>Kwalitatieve analyse</i>	10
Interviews met migranten	10
Interviewguide	12
Interviews met stakeholders	13
3 Juridisch kader	15
3.1 <i>De inburgeringsplicht</i>	15
Inburgeren: van inspannings- naar resultaatsverplichting	15
Voor wie geldt de inburgeringsplicht (niet)?	16
Rol van de gemeente voor 1 januari 2013	17
Ontheffing van de inburgeringsplicht	17
Wat houdt de inburgeringsplicht in?	18
3.2 <i>Sancties op het niet voldoen aan de inburgeringsplicht</i>	19
Bestuurlijke boete	19
Verblijfsrechtelijke consequenties	20
3.3 <i>Wijzigingen in de Wet inburgering sinds 1 januari 2013</i>	23
3.4 <i>Resumé</i>	24
4 Kwantitatieve effecten van de Wet inburgering	27
4.1 <i>Invloed inburgeringsvereiste op aanvragen en inwilligingen verblijfsvergunningen</i>	27
Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier	27
Verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf	28
Relatie met het inburgeringsvereiste	29
Geslacht	31
Nationaliteit	33
4.2 <i>Dossieronderzoek</i>	33
Onvoldoende inburgering als afwijzingsgrond	34
Redenen waarom niet aan de inburgeringsvoorwaarde werd voldaan	34
Geslacht	36
4.3 <i>Conclusies</i>	36

5 Niet voldoen aan de inburgeringsplicht: oorzaken en gevolgen	39
5.1 <i>Redenen om niet tijdig aan de inburgeringsplicht te voldoen</i>	39
Gebrek aan informatie en bewustzijn	39
Niet inburgeren: weigeren of afwachten	41
Moeite met het leren van de Nederlandse taal	43
Combinatie van factoren	45
5.2 <i>Vrijstelling of ontbeffing van de inburgeringsplicht</i>	45
5.3 <i>Verblijfsrechtelijke consequenties</i>	47
Bewustzijn	48
Geen aanspraak op een vergunning voor onbepaalde tijd	49
Geen aanspraak op een zelfstandige vergunning voortgezet verblijf	50
5.4 <i>Conclusies</i>	51
6 Gevolgen van verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan de Wet inburgering voor de integratie van migranten	53
6.1 <i>Arbeid en educatie</i>	53
Onzekere verblijfspositie en werkloosheid	54
Discriminatie op de arbeidsmarkt	54
Middelenvereiste	55
Niet kunnen afsluiten van een lening	57
Invloed van een zekere verblijfspositie op loopbaan	57
6.2 <i>Huisvesting</i>	58
6.3 <i>Conclusies</i>	59
7 Gevolgen van verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan de Wet inburgering voor de emancipatie van migranten	61
7.1 <i>Zelfstandigheid en zelfbeschikking van gezinsleden</i>	62
Gevoel van afhankelijkheid van partner voor verblijfspositie	62
Afhankelijkheid van partner op andere terreinen	63
Gevoel van verantwoordelijkheid van de referent	64
Machtspositie van de referent	65
Beeldvorming over relaties en verblijfsrecht	66
7.2 <i>Genderverhoudingen en de relatie tussen ouders en kinderen</i>	67
7.3 <i>Conclusies</i>	70
8 Gevolgen van verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan de Wet inburgering voor het gevoel van toebehoren van migranten	73
8.1 <i>Emotionele verbondenheid met stad en land</i>	73
Identiteit en verblijfspositie	73
Lokale identiteit: emotionele verbondenheid met Amsterdam	74
Nationale identiteit: emotionele verbondenheid met Nederland	75
Meervoudige identiteit	76
Gezinseenheid en identiteit	77
Interne en externe identiteit	78

8.2	<i>Gevoel van (on)veiligheid en (on)zekerheid</i>	79
	Toekomstbeeld	81
	Veranderende mentaliteit, verharding van de samenleving	82
8.3	<i>Conclusies</i>	83
9	Concluderende samenvatting	85
	<i>Effecten van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering voor de integratie van migranten</i>	86
	<i>Effecten van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering voor de emancipatie van migranten</i>	87
	<i>Effecten van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering voor het gevoel van toebehoren aan de Amsterdamse en Nederlandse samenleving van migranten</i>	87
	<i>De averechtse werking van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering</i>	88
	<i>Hoe zal het inburgeraars in 2016 vergaan?</i>	89
	Literatuurlijst	91

VOORWOORD

Het onderzoek naar de effecten van de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering is een initiatief van prof. mr. Betty de Hart, hoogleraar migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam. De gemeente Amsterdam Dienst Werk en Inkomen heeft het project gefinancierd en mede mogelijk gemaakt. Wij danken Harro Hoogerwerf voor zijn inspanningen hiervoor. Daarnaast heeft stichting Ammodo, die de leerstoel Migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam financiert, dit onderzoek financieel mogelijk gemaakt.

Het onderzoek is in de periode februari-november 2014 uitgevoerd door drs. Elles Besselsen, onderzoeker migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam. Twee studentassistenten, Dion Kramer en Anita Veenstra, hebben de interviews getranscribeerd, kwantitatieve data van de IND geïnventariseerd en dossieronderzoek verricht. Een begeleidingscommissie bestaande uit Dr. Tesseltje de Lange, universitair docent en onderzoeker bestuursrecht en migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam en Corrine van der Hoeven, senior adviseur Educatie en Inburgering gemeente Amsterdam, zag toe op de voortgang en inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek. Tom Luinge, teammanager Knooppunt en Wettelijke taken Educatie en Inburgering, gemeente Amsterdam maakte het onderzoek praktisch mogelijk.

Maarten Vleugel van INDIAC was ons behulpzaam bij het verzamelen van de kwantitatieve gegevens en maakte tevens het dossieronderzoek mogelijk, waarvoor onze dank.

Onze dank gaat tevens uit naar Erik Scheers en Vera Kidjan van Everaert advocaten, Fadime Kilic van Kilic advocatuur en Jarinda Temmink van Van der Woude de Graaf Advocaten, Sara Visbeek van het Juridisch Loket in Amsterdam, Godia Ejiogu van stichting Migrant Moeder Kind en Nadia el Hamrani, Amal Oumghar, Margreet Veenstra en Claus Visser van de gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen. Prof. mr. Kees Groenendijk, emeritus hoogleraar Rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen, was als altijd bereid het conceptrapport door te lezen en van commentaar te voorzien.

Maar vooral zijn wij dank verschuldigd aan alle inburgeraars die bereid waren hun verhaal te vertellen en zonder wie het onderzoek niet mogelijk was geweest.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Sinds 2010 zijn verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen 3,5 jaar. Deze verblijfsrechtelijke consequenties houden in dat houders van een vergunning voor bepaalde tijd geen toegang hebben tot een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd, alsmede geen toegang tot voortgezet verblijf na vijf jaar toelating te hebben gehad als gezinslid.¹ Wanneer migranten een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben, blijven voor hen meer eisen gelden: zo moeten zij aan de inkomenseis blijven voldoen, kan eerder worden ingetrokken wegens een inbreuk op de openbare orde en kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken wanneer niet langer wordt voldaan aan het doel waarvoor hij werd verleend.²

Voor personen die vanaf 1 januari 2013 zijn toegelaten tot Nederland, komt daar nog een verblijfsrechtelijke consequentie bij: de vergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken of niet verlengd, wanneer niet aan de inburgeringsplicht wordt voldaan. De periode waarin aan deze plicht moet worden voldaan, is drie jaar. Omdat deze verblijfsrechtelijke consequentie uitsluitend geldt voor nieuwe gevallen, kan deze nog niet worden onderzocht en zal deze consequentie voor dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten. Van verschillende zijden is de verwachting uitgesproken dat de sanctie van intrekking slechts bij hoge uitzondering zal worden toegepast.³

In de politieke debatten over de Wet inburgering (Wi) gaf de Minister te kennen dat de inburgeringsplicht geen drempel zou vormen voor het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd, omdat het vereiste niveau voor iedereen haalbaar is en gezien de bestaande ontheffingsmogelijkheden.⁴ Inmiddels wordt van verschillende zijden getwijfeld aan deze veronderstelling. Zo werd opgemerkt dat het aantal aanvragen voor een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf sinds 2010 is gehalveerd.⁵ Tevens blijkt uit de rechtspraak dat de inburgeringsplicht in voorkomende gevallen een belemmering vormt voor verkrijging van een vergunning voor voortgezet verblijf na verbreking van de relatie voor migrantenvrouwen, ook in geval van aanwezigheid van kinderen.⁶ Uit deze rechtspraak blijkt bovendien dat de inburgeringsplicht in geval van een verbroken relatie of huwelijk niet alleen tot gevolg heeft dat migranten geen toegang tot verblijf voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf hebben, maar dat elke verblijfsgrond komt te ontvallen. Dat zou betekenen dat de inburgeringsplicht mogelijk niet alleen tot gevolg heeft dat mensen langdurig in een positie van een tijdelijk verblijfsrecht komen te verkeren, maar ook dat zij mede ten ge-

1 Art. 21 lid 1 k Vw en art. 34 Vw i.g.v. asiel (vergunning onbepaalde tijd), 3.51 Vb jo. 3.80 a Vb (vergunning voortgezet verblijf).

2 Art. 18 Vw 2000.

3 Van der Winden 2013, p. 82-90; Van Oers 2013, p. 131-135.

4 *Kamerstukken II* 33086, nr. 6, p. 35.

5 *Kamerstukken II* 33086, nr. 6, p. 38.

6 Rechtbank Den Haag, zp Middelburg, 2 augustus 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4928; Rechtbank Den Haag zp Utrecht, 7 maart 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ7402; Rechtbank Den Haag zp Zwolle, 9 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ8211, *JV* 2013/207.

volge van die inburgeringsplicht hun verblijfsvergunning verliezen en dat hun verblijf niet langer rechtmatig is. Wanneer zij niet vertrekken of niet uitgezet kunnen worden, kan dat leiden tot illegaal verblijf.

1.2 Verblijfszekerheid, integratie, emancipatie en toebehoren

De achterliggende beleidstheorie die aan de Wet Inburgering ten grondslag ligt, is dat met de dreiging van de verblijfsrechtelijke sancties de verantwoordelijkheid voor de inburgering bij mensen zelf wordt gelegd en zij zich daarom meer zullen inspannen voor die inburgering. Kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving worden door de regering gezien als essentiële voorwaarden voor verblijf in Nederland. Als mensen verwijtbaar niet binnen de gestelde termijn voldoen aan de inburgeringsplicht, zijn zij niet bereid deel te nemen aan de Nederlandse samenleving, zo is de gedachte. Uitgangspunt is dus dat wie zich onvoldoende inspant, zijn of haar verblijfspositie niet kan versterken; en dat wie zich voldoende inspant, niets te vrezen heeft.

Wetgeving kan echter onbedoelde gevolgen hebben. Het is voor de beoordeling van de effectiviteit van wetgeving van groot belang inzicht te hebben in dergelijke eventuele onbedoelde gevolgen. Deze staan dan ook centraal in dit onderzoek. Hoewel de verblijfspositie zeker niet het enige aspect van integratie is, gaat dit onderzoek ervan uit dat zolang een zekere verblijfspositie niet is bereikt, het vreemdelingenrecht een aanzienlijke impact kan hebben op het dagelijks leven van migranten en hun families. Deze invloed op het dagelijks leven kan op drie manieren worden onderzocht:

Integratie: de toegang tot de arbeidsmarkt (bijv. vast arbeidscontract), huisvesting (bijv. hypotheek) en educatie zou kunnen worden belemmerd door een tijdelijk verblijfsrecht.

Emancipatie: keuzes gemaakt in de gezinsrelaties kunnen verblijfsrechtelijke gevolgen hebben, hetgeen de zelfstandigheid en zelfbeschikking van gezinsleden, en onderlinge genderverhoudingen (o.a. verdeling arbeid en zorg, huiselijk geweld) kan beïnvloeden, alsmede de relaties tussen ouders en kinderen.

Gevoel van toebehoren: toebehoren verwijst naar de emotionele verbondenheid met een land en stad, het gevoel er thuis te horen en veilig en zeker te zijn.⁷ Langdurige verblijfsrechtelijke onzekerheid zou het gevoel van toebehoren negatief kunnen beïnvloeden.

Van de eerdere onderzoeken naar de impact van restrictieve maatregelen in het migratiebeleid, biedt dat van Leerkes en Kulu-Glasgow over de gevolgen van de in 2004 ingevoerde inkomenseis voor gezinshereniging een nuttig analytisch raamwerk om de gevolgen voor migranten en hun gezinsleden te onderzoeken. Zij vonden dat mensen hun gedrag aanpassen aan de voorwaarden van het beleid. Volgens hun analyse verhoogden de restrictieve voorwaarden de kosten van migratie, niet alleen voor migranten zelf, maar ook voor de gezinsleden bij wie zij verblijven (de referenten). Hoe migranten en hun gezinsleden reageren, is afhankelijk van kapitaal (financieel, sociaal of ander kapitaal) en de mate waarin migranten en hun gezinsleden bereid zijn

7 Yuval-Davis 2006, p. 197-214.

de prijs te betalen, met andere woorden: hun emotionele verbondenheid aan de gezinsrelatie.⁸

De studie van Leerkes en Kulu-Glasgow in 2011 was beperkt tot de inkomenseis voor gezinshereniging, maar aan te nemen is dat deze gevolgen zich niet beperken tot de toelatingsprocedure. Strasser e.a. laten zien dat gezinnen zich voortdurend genoodzaakt zagen wat zij noemen het ‘gezinsproject’ aan te passen aan de externe voorwaarden van het gezinsherenigingsbeleid, meer dan aan hun eigen voorkeuren.⁹ Zoals reeds gesteld, is het uitgangspunt voor dit onderzoek dat zolang er geen verblijfszekerheid is (in de vorm van een vergunning voor onbepaalde tijd, voortgezet verblijf of Nederlanderschap) het gezinsherenigingsbeleid een aanzienlijke invloed op het leven van migranten en hun gezinnen kan hebben. Het kan betekenen dat zij afwachten, wachtend op verblijfszekerheid en zich richten op de toekomst waarin die zekerheid wordt bereikt. Het heden wordt van onderschikt belang, verliest aan betekenis, elan en creativiteit en wordt verplaatst naar de toekomst, waarin de verblijfszekerheid en bestaanszekerheid worden bereikt.¹⁰ Het maakt het moeilijk plannen te maken, bijvoorbeeld een huis kopen, een andere baan zoeken of een studie beginnen.

Voortdurende verblijfsonzekerheid en verblijfsafhankelijkheid kunnen een potentiële hindernis vormen voor integratie en emancipatie. Zo betekent het hebben van een vergunning voor bepaalde tijd dat blijvend aan de inkomenseis moet worden voldaan. Dit zou gevolgen voor de arbeidsmarktpositie en voor het financiële kapitaal van gezinnen kunnen hebben.

Verblijfsonzekerheid kan de emancipatie van vrouwelijke gezinsmigranten belemmeren, omdat keuzes gemaakt in de relatie en spanningen in gezinnen gevolgen kunnen hebben voor de verblijfspositie. Zo kan de beslissing tijdelijk apart te gaan wonen of echtscheiding aan te vragen, ertoe leiden dat het verblijfsrecht gekoppeld aan de relatie wordt verloren. De gevolgen van deze afhankelijkheid voor migrantenvrouwen zijn reeds lang bekend en uitgebreid onderzocht.¹¹ Uit nader onderzoek blijkt dat verblijfsafhankelijkheid niet alleen gevolgen heeft voor vrouwelijke, maar ook voor mannelijke gezinsmigranten en voor de referenten.¹² Hoewel dit in het politieke en wetenschappelijke debat vaak weinig wordt onderkend, komen migrantenmannen steeds vaker ook als afhankelijk gezinslid naar Nederland.¹³ In 2011 kwamen bijna 16.000 meerderjarige vrouwen en bijna 9.000 meerderjarige mannen naar Nederland als gezinsmigranten.¹⁴

De afhankelijkheid van de verblijfsvergunning kan zich op verschillende manieren uiten. Het zou onder meer kunnen leiden tot een versterking van traditionele rollenpatronen – in geval de migrantenvrouw de afhankelijke partner is – of tot omdraaiing van *genderrollen* – wanneer de migrantenman de afhankelijke partner is – bei-

8 Leerkes & Kulu-Glasgow 2011.

9 Strasser *et al.* 2009

10 De Hart 2003.

11 Van Blokland & De Vries 1992.

12 Strasser *et al.* 2009; Van Walsum 2000; De Hart 2003.

13 Kofman 2004.

14 CBS Statline, Immigratie van niet-Nederlanders; migratiemotief, geboorteland, leeftijd.

de met spanningen binnen het gezin tot gevolg.¹⁵ Aan de andere kant kunnen referenten zich verantwoordelijk voelen en zich niet vrij voelen in hun relatie, vanwege de mogelijke gevolgen voor de migrantenpartner. Naarmate het moeilijker wordt een onafhankelijk en permanent verblijfsrecht te verwerven, wordt het voor paren en gezinnen moeilijker om een zekere mate van gelijkheid van genderverhoudingen te bereiken, ook als zij daar zelf wel naar streven. Tot slot kan de afhankelijkheid van de vergunning soms worden ingezet als machtsmiddel in geval van echtscheiding.¹⁶ Zowel migrantenmannen als migrantenvrouwen kunnen trachten de verblijfsvergunning te gebruiken als middel om te bereiken dat de ex-partner uit Nederland wordt verwijderd, ook in het geval zij samen kinderen hebben. In eerder onderzoek uitten advocaten bezorgdheid over de gevolgen van echtscheiding waar kinderen bij betrokken zijn, als de migrantenouder het verblijfsrecht in Nederland verliest.¹⁷

Tot slot nemen we aan dat het verkrijgen van verblijfszekerheid gevolgen kan hebben voor het gevoel van toebehoren, dat essentieel onderdeel uitmaakt van integratie. Yuval-Davis beschrijft toebehoren als een emotionele verbondenheid met het land van verblijf, een gevoel van thuis zijn, veiligheid en zekerheid. Ander onderzoek duidt erop dat niet alleen het gevoel van toebehoren van de migrant, maar ook dat van gezinsleden kan worden beïnvloed door het migratiebeleid. De referent-gezinsleden die wel over een zeker verblijfsrecht of Nederlanderschap beschikken, schamen zich soms voor de wijze waarop de migrant door het beleid wordt behandeld, niet welkom lijkt en ondervinden soms een gevoel van vervreemding van de Nederlandse samenleving.¹⁸

Deze mogelijke gevolgen van de verminderde toegang tot een permanent verblijfsrecht komen niet uit de cijfers over aangevraagde en verleende vergunningen naar voren. In dit onderzoek worden daarom, naast de verzameling van kwantitatieve gegevens, migranten en hun gezinsleden in interviews gevraagd naar hun ervaringen. In de komende hoofdstukken zullen we aan de hand van die interviews nagaan of en op welke wijze deze gevolgen voor integratie, emancipatie en toebehoren verbonden zijn aan de integratievoorwaarde bij de vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf.

1.3 Onderzoeksdoel en -vragen

Met dit onderzoek stellen we ons ten doel inzicht te verkrijgen in:

- de mate waarin de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet Inburgering belemmeringen opwerpen voor het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd dan wel een vergunning voor voortgezet verblijf voor inburgeringsplichtige migranten;
- de gevolgen van deze verblijfsrechtelijke consequenties voor de integratie, emancipatie en toebehoren van migrantengezinnen in Amsterdam.

15 Refsing 1998.

16 Liversage 2013; Sportel 2014.

17 Strik, De Hart & Nissen 2013.

18 Van Walsum 2000; De Hart 2003.

Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen onderscheiden:

- In welke mate leidt de koppeling van verblijfsrechtelijke sancties aan de inburgeringsplicht ertoe dat migranten niet langer toegang hebben tot de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd dan wel voortgezet verblijf?
- Welke gevolgen hebben de verblijfsrechtelijke sancties verbonden aan de Wet inburgering voor de integratie van migranten?
- Welke gevolgen hebben de verblijfsrechtelijke sancties verbonden aan de Wet inburgering voor de emancipatie van migranten?
- Welke gevolgen hebben de verblijfsrechtelijke sancties voor het gevoel van toebehoren aan de Amsterdamse en Nederlandse samenleving van migranten?
- Zijn de gevolgen van de verblijfsrechtelijke sancties verbonden aan de Wet inburgering anders voor vrouwelijke dan voor mannelijke migranten en zo ja, in welk opzicht?
- Wat zijn de gevolgen voor overige gezinsleden (partner en kinderen) van de verblijfsrechtelijke gevolgen van de Wet inburgering?

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het juridisch kader geschetst. In dit hoofdstuk wordt het recht beschreven zoals dat geldt voor inburgeraars die voor 1 januari 2013 in Nederland zijn toegelaten. Vanwege de rol van de gemeenten bij de inburgering van deze migranten, wordt tevens aandacht aan het beleid van de gemeente Amsterdam besteed. Hoofdstuk 4 behandelt de kwantitatieve effecten van de Wet inburgering. Gekeken is naar de invloed van het inburgeringsvereiste op het aantal aanvragen en inwilligingen van verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd en voortgezet verblijf en naar eventuele verschillen op grond van geslacht. In dit hoofdstuk wordt ook het dossieronderzoek gepresenteerd, waarin is nagegaan hoe vaak inburgering als afwijzingsgrond voorkomt. In hoofdstuk 5 staan de oorzaken en verblijfsrechtelijke gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht centraal, waarmee een groot deel van de geïnterviewde migranten te maken heeft. De hoofdstukken 6, 7 en 8 beschrijven de effecten van deze consequenties op het dagelijks leven van migranten en hun gezinnen, respectievelijk wat betreft integratie, emancipatie en gevoel van toebehoren. Het rapport sluit af met een concluderende samenvatting en aanbevelingen voor vervolgonderzoek in hoofdstuk 9.

2 ONDERZOEKSMETHODEN

Centraal in dit onderzoek staan de kwalitatieve interviews met migranten uit de gemeente Amsterdam die niet binnen de gestelde 3,5 jaar aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan en met verblijfsrechtelijke gevolgen (geen vergunning onbepaalde tijd of geen voortgezet verblijf) te maken kunnen krijgen. Aanvullend zijn enkele interviews gehouden met stakeholders, met name advocaten. Verder is een kwantitatieve analyse van gegevens over de groep betrokkenen bij de gemeente en de IND gemaakt. Zoals verderop zal blijken, werd een aanzienlijk deel van de geïnterviewde migranten op enigerlei wijze met verblijfsrechtelijke gevolgen van de inburgeringsvoorwaarde geconfronteerd. Maar hoe vaak deze gevolgen zich voordoen, is aan de hand van onze niet-representatieve selectie van respondenten niet vast te stellen. Daarom werd gekozen voor een kwantitatieve analyse, met de vraag hoe vaak de verblijfsrechtelijke gevolgen zich voordoen en bij welke groepen, aan de hand van cijfers van de IND. Daarnaast konden via de gemeente Amsterdam cijfers worden verzameld over het aantal opgelegde sancties in de vorm van boetes. Tot slot werd een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de invloed van verblijfsrecht op de integratie, emancipatie en toebehoren van migranten en hun gezinsleden.

2.1 Kwantitatieve analyse

Om inzicht te verkrijgen in de frequentie waarmee een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf wordt geweigerd op grond van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht en de ontwikkelingen in de tijd, zijn bij de IND de cijfers opgevraagd van het aantal aanvragen en afwijzingen voor vergunningen asiel en regulier voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf voor de periode 2008-2013, met onderscheid naar nationaliteit en geslacht.

Voor de factoren nationaliteit en geslacht werd gekozen, omdat uit eerder onderzoek is gebleken dat het voor vrouwen moeilijker is om te slagen voor inburgeringsexamens dan voor mannen. Zo bleek dat vrouwelijke kandidaten voor het inburgeringsexamen in de periode voor 2010 een slagingspercentage hadden van 76%, tegen 83% voor mannen. Tevens bleek dat het voor bepaalde nationaliteitsgroepen, bijvoorbeeld die met een ander schrift, zoals Chinezen, moeilijker is aan integratievoorwaarden te voldoen.¹⁹

Het beantwoorden van de vraag hoe vaak een aanvraag voor een vergunning onbepaalde tijd of voortgezet verblijf wordt afgewezen vanwege onvoldoende inburgering, bleek moeilijker dan verwacht, omdat de IND geen kwantitatieve gegevens kon leveren over de afwijzingsronden van deze vergunningen. Ook al zou het met het nieuwe, in 2012 ingevoerde INDIGO-systeem mogelijk moeten zijn afwijzingsgronden te registreren, IND bleek niet in staat deze cijfers te leveren. Dat betekent dat het op basis van de gegevens van INDIAC moeilijk is de kwantitatieve effecten van het beleid te evalueren. Daarnaast bleek de IND niet in staat om over de gevraagde peri-

19 Strik, De Hart & Nissen 2013, p. 101.

ode (2008-2013) kwantitatieve gegevens te leveren over de nationaliteit van aanvragers en afgewezenen.

Omdat we toch enig inzicht wilden hebben in de mate waarop een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf wordt afgewezen vanwege het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, hebben we een dossieronderzoek uitgevoerd. Doel van dat dossieronderzoek is na te gaan hoe vaak vergunningen onbepaalde tijd of voortgezet verblijf worden afgewezen omdat niet aan de inburgeringsvoorwaarde is voldaan, welke groepen migranten dit betreft (nationaliteit en geslacht), de redenen waarom zij niet aan het inburgeringsvereiste voldoen en in welke situaties zij verkeren (met name gezinssituatie etc.). Daartoe werd een aselechte steekproef gemaakt van 100 dossiers van afwijzingen van aanvragen voor een vergunning voor onbepaalde tijd (50 asiel en 50 regulier) en 50 voortgezet verblijf in de periode 2012-2013; in totaal 150 dossiers. Er werden per categorie evenveel dossiers van mannen en van vrouwen onderzocht. Voor de jaren 2012-2013 werd gekozen, omdat de dossiers in die periode digitaal konden worden onderzocht.

2.2 Kwalitatieve analyse

Interviews met migranten

De werving van respondenten voor interviews vond plaats op verschillende manieren. De meeste respondenten zijn via de gemeente Amsterdam bereikt. Dit is op twee manieren gebeurd, namelijk via een uitnodigingsbrief en via het bijwonen van zogenaamde eindtermijngesprekken van de gemeente. Via de gemeente Amsterdam zijn migranten die in Amsterdam wonen, sinds 2009 inburgeringsplichtig zijn en op het moment van het onderzoek nog niet aan de inburgeringsplicht hadden voldaan, schriftelijk benaderd. Om respondenten die inderdaad aan het eind van hun termijn voor de inburgeringsplicht zaten te bereiken, is gekozen om het overzicht te beperken tot het cohort 2009.²⁰ Onder dit cohort vallen mensen die in 2009 zijn begonnen met hun inburgering en sindsdien onder toezicht van de gemeente Amsterdam vallen (n=6.945). Voor de meesten vormt de inburgeringsplicht geen obstakel. Zij halen het inburgeringsdiploma binnen de wettelijke termijn van 3,5 jaar of komen in aanmerking voor een ontheffing of vrijstelling. Van cohort 2009 is 43,6 procent voor het inburgeringsexamen of het staatsexamen geslaagd en 6,7 procent kreeg ontheffing van de inburgeringsplicht. Een kleine groep, 1.619 mensen (831 vrouwen en 788 mannen) voldoet na vijf jaar nog altijd niet aan de inburgeringsplicht (bijna een kwart, 23,3%).²¹

20 Daarmee werd tevens aangesloten bij eerder door de gemeente Amsterdam uitgevoerd onderzoek, Kamphuisen, Buisman & Groet 2013.

21 Onder deze percentages vallen alleen de mensen die nog steeds in de gemeente Amsterdam wonen. Cohort 2009: 6945 inburgeraars, 2521 inburgeringsdiploma behaald, 518 geslaagd voor staatsexamen (tien personen hebben beide diploma's), 467 ontheffing op basis van voldoende inspanning. *Rapportage Inburgeringsstelsel ISI in combinatie met klantvolgsysteem EDISA*, gemeente Amsterdam, 1 mei 2014.

Driemaal zijn via een blinde selectie uit deze laatste groep migranten uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Zo zijn op drie momenten uitnodigingsbrieven uitgegaan naar 82 migranten (42 vrouwen, 40 mannen), 163 migranten (84 vrouwen, 79 mannen) en 162 migranten (83 vrouwen, 79 mannen). Deze benadering heeft in totaal 39 reacties en 25 interviews opgeleverd.

De interviews zijn – naar keuze van de respondent – bij hun thuis of op de Universiteit van Amsterdam afgenomen door één onderzoeker. Eén van deze respondenten gaf geen toestemming voor opname, de overige interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De reacties op de uitnodigingsbrief die niet tot een interview hebben geleid, zijn genoteerd in een logboek. Gezien de lage respons is de selectie van respondenten niet representatief.

Tevens is in mei 2014 het onderzoek geïntroduceerd bij consulenten van de gemeente Amsterdam die de zogenaamde ‘eindetermijn-’ of ‘zienswijze-gesprekken’ houden met inburgeringsplichtigen. Migranten worden uitgenodigd voor een dergelijk gesprek als zij niet binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht hebben voldaan en de gemeente voornemens is een boete op te leggen. Het bijwonen van deze gesprekken was arbeidsintensief, omdat van te voren niet duidelijk was of de persoon aan de criteria voor het onderzoek voldeed en of hij of zij medewerking wilde verlenen. Na toestemming van de inburgeringsplichtige kon het gesprek van de consulent worden bijgewoond. Aansluitend vond een (verkort) interview in het kader van het onderzoek plaats. In totaal zijn op zeven dagen, tien gesprekken bijgewoond. Dit heeft geleid tot vijf bruikbare interviews. Twee van deze interviews konden worden opgenomen en getranscribeerd, van drie gesprekken zijn alleen notities gemaakt. Via één consulent werd direct contact gelegd met een inburgeringsplichtige die al eerder op een eindtermijngesprek was geweest.

Via de juridische afdeling van Forum en hun contacten met vreemdelingenrechtadvocaten, is een oproep geplaatst en via het netwerk is een aantal advocatenkantoren direct benaderd met de vraag of zij cliënten hebben die in deze situatie verkeren en bereid waren mee te werken aan het onderzoek. Deze werving heeft slechts twee respondenten opgeleverd en drie interviews met vreemdelingenrechtadvocaten (zie verder). Naast advocatenkantoren zijn diverse migrantenorganisaties, rechtswinkels en het Juridisch Loket benaderd met dezelfde vraag. Individuele respondenten heeft deze werving niet opgeleverd. Wel kon veldwerk worden gedaan bij de migrantenorganisatie Stichting Migrant Moeder en Kind en is een juridisch medewerker van het Juridisch Loket geïnterviewd (zie verder).

Eén vrouw die een uitnodigingsbrief voor het onderzoek had ontvangen, liet de brief lezen aan haar taaldocent bij Taal op Maat. Via deze docent is contact gelegd met Taal op Maat en tijdens een les konden zes Marokkaanse vrouwen kort worden geïnterviewd, in duo's zodat zij elkaar konden helpen met de taal. Deze vrouwen spraken onvoldoende Nederlands om het volledige interview af te nemen. Door de taalbarrière bleven bepaalde zaken ook onduidelijk, bijvoorbeeld of de vrouwen allemaal ontheven zijn van de inburgeringsplicht.

Bij acht vrouwen was de partner als tolk aanwezig tijdens het interview. Tijdens één eindtermijngesprek vertaalde de consulent van en naar het Marokkaans en in één eindtermijngesprek was een schoonzus aanwezig om te vertalen. Enkele interviews, bijvoorbeeld met respondenten uit de Verenigde Staten, Rusland en diverse Afrikaanse landen zijn geheel of gedeeltelijk in het Engels afgenomen.

In vier maanden (maart tot juli 2014) zijn in totaal 39 mensen (22 vrouwen en 17 mannen) met 16 verschillende nationaliteiten geïnterviewd. De meeste respondenten waren oorspronkelijk afkomstig uit Marokko (n=15, incl. zes vrouwen bij Taal op Maat). Verder komen de respondenten uit de Verenigde Staten (n=5), Egypte (n=4), Somalië (n=2), Ghana (n=2), Birma, Brazilië, Canada, Filipijnen, India, Jamaica, Japan, Nigeria, Pakistan, Rusland en Servië (n=1). Van de 33 inburgeringsplichtige respondenten (excl. zes vrouwen bij Taal op Maat) hebben 25 mensen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en acht mensen een vergunning voor onbepaalde tijd. Deze laatsten horen formeel niet tot de onderzoeksgroep. Om verschillende redenen zijn deze mensen wel geïnterviewd. In vijf gevallen is bij het maken van een afspraak niet duidelijk geworden dat deze mensen een vergunning voor onbepaalde tijd hadden. In twee gevallen was het vooraf wel duidelijk, maar is toch een afspraak gemaakt zodat de personen in kwestie konden vertellen over hun ervaringen met de verschillende verblijfsposities en in één geval vond een interview plaats na een eindtermijngesprek met een man over zijn echtgenote die afhankelijk is van hem voor haar verblijfsrecht. Bij de interviews met vrouwen waarbij de partner aanwezig was om te vertalen, zijn deze mannen ook gevraagd naar deze verantwoordelijkheid.

Tot slot is via een advocaat contact gelegd met de migrantenorganisatie Stichting Migrant Moeder en Kind. Dit is een stichting die zich inzet voor Afrikaanse (alleenstaande) moeders in Amsterdam Zuidoost. In april 2014 is een door deze stichting georganiseerde bijeenkomst 'kerk en ontbijt' bijgewoond. Op deze inloopochtenden wordt een ontbijt geserveerd aan Afrikaanse moeders, een kerkdienst gehouden en onderwerpen besproken die de vrouwen aangaan. Hier waren ruim twintig Afrikaanse vrouwen, overwegend uit Ghana, aanwezig. De onderzoeker heeft het onderzoek in de groep geïntroduceerd en de vrouwen hebben klassikaal verteld over hun ervaringen met de inburgeringsplicht en hun verblijfspositie.

Interviewguide

Voor het onderzoek is een interviewguide opgesteld. Over de thema's van het onderzoek zijn enkele open vragen geformuleerd. De vragen werden niet bij elk interview op dezelfde voorgeschreven manier, in dezelfde volgorde en bewoordingen gesteld; de interviewguide fungeerde slechts als leidraad voor de onderzoeker. Elk interview begon met de vraag aan de migrant zichzelf voor te stellen. In veel gevallen kwamen in deze introductie al meerdere onderwerpen van het onderzoek aan bod. Vervolgens werden enkele vragen over de inburgeringsplicht, het verblijfsrecht en het dagelijks leven gesteld. De vragen over het dagelijks leven concentreerden zich op de dagelijkse bezigheden als werk en studie, de woonomstandigheden, het gezinsleven, identiteit en het gevoel van toebehoren. Na een aantal interviews werd duidelijk dat het onderscheid tussen een verblijfsvergunning voor bepaalde en onbepaalde tijd niet voor iedereen duidelijk of van betekenis was. Er is toen voor gekozen om (ook) te vragen naar wat het verkrijgen van het Nederlanderschap voor mensen zou betekenen.

Bij de analyse van de interviews is onderscheid gemaakt tussen de migranten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd. De nadruk van het onderzoek ligt op de eerste groep. De resultaten uit de interviews met de migranten zijn aangevuld met informatie uit de interviews met advocaten, de reacties op de uitnodigingsbrief en het literatuuronderzoek.

Zoals vermeld staan in het onderzoek de ervaringen en beleving van de migranten(gezinnen) centraal. Niet altijd was na te gaan of wat respondenten vertelden bijvoorbeeld over hun verblijfsspositie, ook daadwerkelijk correct was. Tijdens het interview hebben wel veel respondenten hun verblijfspas laten zien. Ook hebben sommige respondenten certificaten van inburgering en andere formulieren getoond.

Interviews met stakeholders

Via het eigen netwerk en via Forum is een aantal advocatenkantoren en migrantenorganisaties benaderd om deel te nemen aan de focusgroep. Woordvoerders van migrantenorganisaties gaven aan weinig met dit onderwerp te maken te hebben. Ook advocaten zeiden niet veel cliënten te hebben die te maken hadden met verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet Inburgering. Interviews hebben plaatsgevonden met vier vreemdelingenrechtadvocaten en een juridisch medewerker van het Juridisch Loket in Amsterdam. Zij zijn gevraagd naar hun ervaringen met de Wet Inburgering en de verblijfsrechtelijke consequenties, welke problemen cliënten ervaren met de inburgeringsplicht, hoe vaak en met welke verblijfsrechtelijke gevolgen hun cliënten te maken krijgen en welke oplossingen zij hun cliënten kunnen bieden.

3 JURIDISCH KADER

De verblijfsrechtelijke consequenties van de inburgeringsplicht zijn geregeld in de Wet inburgering, de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit. In dit hoofdstuk worden de voor dit onderzoek relevante bepalingen behandeld en de achtergronden van de inburgeringsplicht geschetst.

Dit hoofdstuk beschrijft het recht zoals dat geldt voor migranten die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden. De wijzigingen in de Wet inburgering sinds 1 januari 2013 worden aan het einde van het hoofdstuk in een aparte paragraaf (3.3) beschreven. Tot 1 januari 2013 hadden gemeenten een belangrijke rol en bevoegdheid in de inburgering van migranten in hun gemeente. In dit onderzoek staat de ervaring van migranten(gezinnen) in Amsterdam centraal. In het juridisch kader wordt daarom ook aandacht besteed aan het gemeentelijk beleid in Amsterdam inzake de inburgeringsplicht.

3.1 De inburgeringsplicht

Inburgeren: van inspannings- naar resultaatsverplichting

Van 1998 tot 2007 was de Wet inburgering nieuwkomers van kracht die nieuwe migranten uit derde landen (landen van buiten de Europese Unie) verplichtte om deel te nemen aan een integratietraject.²² Zij hoefden niet een bepaald niveau van kennis te bereiken, deelname in het programma was voldoende. Het was een inspanningsverplichting, niet voldoen aan de verplichting had geen gevolgen voor de verblijfsrechten. Wel kon een administratieve boete worden opgelegd. Deze sancties werden echter nauwelijks uitgevoerd, omdat bleek dat als migranten stopten met het integratietraject, dat meestal was omdat ze werk hadden gevonden.²³

Op 21 september 2005 diende toenmalig minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie een wetsvoorstel voor een verplichte inburgering van migranten in. In dit voorstel werd de inspanningsverplichting onder de Wet inburgering nieuwkomers vervangen door een resultaatsverplichting. De achtergrond van het wetsvoorstel was de overtuiging dat migranten onder het destijds geldende inburgeringsbeleid onvoldoende integreerden in de Nederlandse samenleving.²⁴ Onder rechtswetenschappers en politici bestond, ook tegenwoordig nog, discussie over de vraag of en in hoeverre de Europese richtlijnen gezinshereniging en langdurig ingezeten derdelanders ruimte laten aan de lidstaten om integratievoorwaarden te koppelen aan een

22 Wet van 9 april 1998, houdende regels met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering nieuwkomers).

23 Brink *et al.* 2002, p. 156.

24 Bij Kamerleden naar aanleiding van het rapport van de Commissie Blok, Onderzoek Integratiebeleid, Eindrapport, *Kamerstukken II* 2003-2004, 28689, nr. 9, ook al trok dat rapport die conclusie niet.

verblijfsstatus voor onderdanen van derde landen.²⁵ Nadat de rechter had vastgesteld dat het opleggen van de inburgeringsplicht strijdig was met de regels van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije, zijn Turkse burgers van de inburgeringsplicht vrijgesteld.²⁶ De vraag of de inburgeringsplicht aan langdurig ingezetenen derdelanders kan worden opgelegd, is eind 2013 voorgelegd aan het EU Hof van Justitie.²⁷

Desalniettemin is sinds 2007 de Wet inburgering van kracht waarin de verplichte inburgering in de Nederlandse samenleving van alle migranten is geregeld, niet alleen nieuwkomers maar ook migranten die al in Nederland verbleven.²⁸

Voor wie geldt de inburgeringsplicht (niet)?

Zowel migranten die al langer legaal in Nederland wonen en werken ('oudkomers') als migranten die na 1 januari 2007 naar Nederland zijn gekomen ('nieuwkomers'), zijn verplicht tot inburgering. Conform art. 3 lid 1 Wi geldt de inburgeringsplicht voor alle migranten die voor een niet-tijdelijk doel (asiel of gezinsvorming en -hereniging) of als geestelijk dienaar een verblijfsvergunning in de zin van art. 8 sub a en c van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) krijgen. Voor arbeidsmigranten en studenten geldt de inburgeringsplicht dus niet.

Uitzonderingen worden genoemd in art. 5 en 6 Wi. Migranten jonger dan 16 jaar of die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, zijn bijvoorbeeld vrijgesteld van de inburgeringsplicht.²⁹ Datzelfde geldt voor migranten die minstens acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven of leerplichtig zijn.³⁰ Evenmin inburgeringsplichtig zijn Nederlanders, burgers van andere lidstaten van de Europese Unie en hun partners en personen aan wie op grond van bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd, zoals migranten uit Turkije, Noorwegen, IJsland en Zwitserland.³¹ Wanneer een migrant verblijf heeft in Nederland op basis van een afhankelijke verblijfstitel op grond van gezinshereniging en de relatie is verbroken in verband met huiselijk geweld, vervalt de inburgeringsplicht op grond van art. 3.80a lid 1 jo lid 2 sub f Vb 2000.

Migranten die beschikken over bepaalde diploma's en certificaten kunnen geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van (onderdelen van) de inburgeringsplicht.³² In Amsterdam krijgen inburgeraars die een middelbare schoolopleiding volgen een tijde-

25 Artikel 7 lid 2 van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging en artikel 5 lid 2 van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen.

26 CRVB 16 augustus 2011, *JV* 2011/416, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959.

27 CRVB 13 november 2013, *JV* 2014/22, ECLI:NL:CRVB:2013:2269, zaak C57913.

28 Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), in werking getreden op 1 januari 2007, *Stb.* 2006, 645.

29 Art. 5 lid 1 sub a Wi.

30 Art. 5 lid 1 sub b, d Wi.

31 Art. 5 lid 2 Wi; zie ook Rb Den Haag (zp Middelburg) 2 augustus 2012, AWB 10/39266, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4928.

32 Art. 5 lid 1 sub c Wi.

lijke vrijstelling.³³ Daarnaast is een gedeeltelijke of gehele vrijstelling voor (onderdelen van) de inburgeringsplicht mogelijk wanneer een certificaat Inburgering met bepaalde scores op onderdelen is behaald in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers of met een diploma Staatsexamen Nederlands als Tweede taal of Staatsexamen Nederlands Beroepsdiploma.³⁴

Rol van de gemeente voor 1 januari 2013

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de integratie van hun inwoners die voor 1 januari 2013 naar Nederland zijn gekomen. Naast het geven van informatie, het aanbieden van integratietrajecten en het begeleiden van inburgeraars, heeft de gemeente tot taak de inburgeringsplicht te handhaven. De gemeente is op grond van de Wet inburgering bevoegd tot het verlengen van de termijn waarbinnen moet worden ingeburgerd, het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen en het opleggen van bestuurlijke boetes. De gemeente heeft geen bevoegdheid aangaande het verblijfsrecht van haar inwoners. Dit is de taak van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de organisatie die voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie het vreemdelingenbeleid in Nederland uitvoert. De IND beslist of iemand in aanmerking komt voor (verlenging van) een verblijfsvergunning en beoordeelt of aan alle voorwaarden is voldaan, waaronder ook het inburgeringsvereiste. Gemeentelijke beslissingen ten aanzien van termijnverlenging, ontheffing en vrijstelling van de inburgeringsplicht betekenen dan ook niet zonder meer dat migranten aan hun inburgeringsvereiste hebben voldaan in het kader van de vreemdelingenwet.

Ontheffing van de inburgeringsplicht

De Wet inburgering schrijft voor dat ontheffing van de inburgeringsplicht mogelijk is wanneer de migrant door psychische of lichamelijke belemmeringen of een verstandelijke handicap blijvend niet in staat is het inburgeringsexamen te halen.³⁵ Een dergelijke ontheffing kan alleen plaatsvinden op grond van een advies van een door de minister aangewezen onafhankelijke arts.³⁶ Ontheffing is ook mogelijk wanneer het voor de migrant op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen in redelijkheid niet mogelijk is aan de inburgeringsplicht te voldoen.³⁷ In dat geval moet sprake zijn van een combinatie van zeer individuele omstandigheden waardoor de migrant niet in staat is om aan het inburgeringsvereiste te voldoen. Voor migranten die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, zijn de gemeenten bevoegd om ontheffing te verlenen. Op grond van de Wet inburgering stelt het beleid van de gemeente Amsterdam de volgende voorwaarden voor ontheffing van de inburgeringsplicht:

33 Op grond van art. 5 lid 1 sub e Wi.

34 Art. 2.3 lid 1 sub i Besluit inburgering; de taalonderdelen moeten minstens op niveau NT2-1 of 2 zijn behaald en het onderdeel Maatschappij Oriëntatie niveau 2 voor 80% of 85%.

35 Art. 6 lid 1 sub a Wi.

36 Art. 2.8 lid 1 Bi.

37 Art. 6 lid 1 sub b Wi, nader uitgewerkt in B1/4.7 VC 2000.

Hoofdstuk 3

- *Medische ontheffing*

Een aanvraag voor een medische ontheffing is mogelijk wanneer de migrant langdurig ziek is, psychische problemen of een verstandelijke handicap heeft waardoor hij de inburgeringscursus niet kan volgen. De migrant in Amsterdam moet zich laten onderzoeken door een arts van de GGD of Argonaut Advies. Met een medische ontheffing voor de inburgeringsplicht is het ook mogelijk een aanvraag te doen voor een vergunning voor onbepaalde tijd, voortgezet verblijf of naturalisatie zonder dat aan het inburgeringsvereiste is voldaan.³⁸

- *Ontheffing op basis van evident ingeburgerd zijn*

Een migrant komt in aanmerking voor een ontheffing van de inburgeringsplicht wanneer hij voldoende is ingeburgerd. Hiervan is in het beleid van de gemeente Amsterdam sprake wanneer de migrant aan vier criteria voldoet en dat kan bewijzen met referenties en documenten:

- De migrant is niet te motiveren voor een korte vrijstellingstoets, een inburgerings- of staatsexamencursus;
- De migrant werkt of heeft minimaal vijf jaar in Nederland gewerkt;
- De migrant beheerst de Nederlandse taal op ten minste B1-niveau, en
- De migrant woont ten minste tien jaar in Nederland.

Een besluit van de gemeente (of DUO) dat iemand evident of aantoonbaar is ingeburgerd, geldt bij de IND niet als grond voor vrijstelling voor het inburgeringsvereiste en geldt niet als een vrijstelling in het kader van verblijf onbepaalde tijd, voortgezet verblijf of naturalisatie.

- *Ontheffing op grond van voldoende inspanning*

Wanneer een migrant een geheel traject van de inburgeringscursus heeft doorlopen, een aanwezigheidspercentage van minimaal 80% heeft behaald en het inburgeringsexamen tweemaal heeft afgelegd (zonder te slagen), kan ontheffing worden verleend op grond van voldoende inspanning. Ook kan een ontheffing worden afgegeven op het moment dat een migrant eenmaal het inburgeringsexamen heeft afgelegd met een advies van de taalaanbieder dat hij niet kansrijk genoeg is voor een herkansing. Deze ontheffing geldt eveneens niet als vrijstelling voor de IND bij een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf en evenmin bij naturalisatie.

Wat houdt de inburgeringsplicht in?

Het inburgeren omvat het verwerven van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en kennis van de Nederlandse samenleving binnen een termijn van drieënhalve jaar (voor 1 januari 2013).³⁹ Taalvaardigheid op niveau A2 betekent dat iemand korte, eenvoudige teksten kan lezen en begrijpen; kan communiceren

38 Gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen, informatiefolder medische ontheffing inburgeringsexamen.

39 Art. 7 Wi.

over alledaagse zaken en eenvoudige notities en een persoonlijke brief kan schrijven.⁴⁰ De termijn voor inburgering kan maximaal twee jaar door de gemeente verlengd worden.⁴¹ De gemeente Amsterdam zal bij overschrijding de termijn verlengen. Er vindt een onderzoek plaats waarin de verwijtbaarheid van de inburgeraar wordt vastgesteld en de lengte van de termijnverlenging wordt bepaald. Voor mensen die eerst moeten alfabetiseren, geldt een maximale verlenging van 2,5 jaar. De taalvaardigheid en de kennis van de Nederlandse samenleving worden getoetst in het inburgeringsexamen of moeten blijken uit een diploma of certificaat zoals eerder beschreven.⁴² Het inburgeringsexamen wordt afgenomen door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, een dienst van het Ministerie van Onderwijs, gevestigd in Groningen). Tot 1 januari 2013 bestond het examen uit vier toetsen:

- Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS)
- Toets gesproken Nederlands (TGN)
- Elektronisch praktijkexamen (EPE)
- Praktijkexamen (portfolio en/of assessments)

Dit inburgeringsexamen is voor migranten die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden, nog af te leggen tot 1 januari 2015. Na die datum is voor iedereen het gewijzigde inburgeringsexamen van toepassing (zie paragraaf 3.3).

Voor 1 januari 2013 was het ook mogelijk met een Korte Vrijstellingstoets aan het inburgeringsvereiste te voldoen.⁴³ Deze toets is bedoeld voor migranten die al jarenlang in Nederland wonen en in de praktijk van hun werk of andere bezigheden de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving hebben eigen gemaakt.

Migranten die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden, worden geïnformeerd over de inburgeringsplicht en begeleid bij het regelen van een inburgeringscursus en het inburgeringsexamen door de gemeente waarin zij woonachtig zijn. De gemeente Amsterdam stelt vast wanneer inburgeraars aan de inburgeringsplicht moeten voldoen, nodigt inburgeraars uit voor een gesprek, zorgt voor – indien gewenst door de migrant – een passend aanbod voor een cursus, begeleidt hen tijdens het traject en neemt maatregelen om uitval en sancties te voorkomen. De gemeente betaalt het gehele traject voor haar inburgeraars, behalve voor diegenen die hebben aangegeven zelfstandig te gaan inburgeren.

3.2 Sancties op het niet voldoen aan de inburgeringsplicht

Bestuurlijke boete

Voor het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de gestelde termijn kan door de gemeente een bestuurlijke boete worden opgelegd.⁴⁴ Voor inburgeraars voor 1 januari 2013 geldt dat:

40 Zie de niveaubeschrijvingen op Europees Referentiekader Talen op www.crk.nl.

41 Art. 7 lid 3 Wi.

42 Art. 7 lid 2 sub a Wi.

43 Art. 2.7 lid 2 Bi vóór 1 januari 2013.

44 Art. 31 Wi.

- de migrant moet verschijnen wanneer hij een oproep krijgt van de gemeente;
- de migrant moet meewerken aan zijn inburgeringstraject;
- de migrant moet het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn halen.

De hoogte van de bestuurlijke boete kan per gemeente variëren. De gemeente Amsterdam hanteert de volgende sancties:

- ten hoogste 100 euro boete als de inburgeraar niet meewerkt aan de intake;

De gemeente Amsterdam heeft tot en met mei 2014 in totaal 1.420 boetevoornemende brieven verstuurd. In 794 gevallen heeft dit geleid tot een boetebeschikking.⁴⁵

- ten hoogste 200 euro boete als de inburgeraar niet voldoende meewerkt aan het traject;

De gemeente Amsterdam heeft tot en met mei 2014 in totaal 1.051 boetevoornemende brieven verstuurd. In 577 gevallen heeft dit geleid tot een boetebeschikking.⁴⁶

- ten hoogste 200 euro boete als de inburgeraar het examen niet op tijd haalt;

De gemeente Amsterdam heeft in dit kader in de periode januari 2012 tot en met mei 2014 in totaal 1.737 boetevoornemende brieven verstuurd. In 237 gevallen heeft dit geleid tot een boetebeschikking.⁴⁷

Een tweede boete, wanneer de inburgering na een jaar dezelfde overtreding begeeft, kan twee keer zo hoog zijn.⁴⁸

Verblijfsrechtelijke consequenties

Naast financiële sancties zijn vanaf 1 januari 2010 ook verblijfsrechtelijke sancties verbonden aan de inburgeringsplicht. Wanneer migranten verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de gestelde termijn, krijgen zij geen toegang tot een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd.⁴⁹ Zij komen eveneens niet in aanmerking voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf na vijf jaar verblijf in Nederland als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht.⁵⁰ De IND beoordeelt of migranten aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning voldoen.

- *Verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd*

Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen.⁵¹ Migrant met een dergelijke verblijfsstatus moeten aan diverse voorwaarden voldoen.

45 *Rapportage Inburgeringsstelsel ISI in combinatie met klantvolgsysteem EDISA*, gemeente Amsterdam, 1 mei 2014.

46 *Idem*.

47 *Idem*.

48 Art. 4.1 en 4.2 Verordening inburgering Amsterdam 2012.

49 Art. 21 lid 1 sub g Vw 2000 en art. 34 lid 1 Vw 2000.

50 Sinds 1 juni 2013 is de formele aanduiding 'zelfstandige verblijfsvergunning voor het doel niet-tijdelijke humanitaire gronden na gezinshereniging'. In de praktijk en ook op de site van de IND wordt nog verwezen naar 'voortgezet verblijf'. In dit rapport wordt daarom eveneens de term 'voortgezet verblijf' gebruikt. Tot 1 oktober 2012 werd de vergunning na drie jaar verblijf en huwelijk verleend, vanaf 1 oktober 2012 geldt de termijn van vijf jaar, art. 14 en art. 16a Vw 2000 jo 3.51 lid 1 aanhef en onderdeel a sub 1o jo 3.80a lid 1 Vb 2000.

51 Art. 14 Vw 2000.

Zij moeten bijvoorbeeld in Nederland blijven wonen en voldoen aan een inkomenseis.⁵² De inkomenseis voor verblijf bij echtgenoot/partner is per 1 juli 2014 1495,20 euro bruto, exclusief vakantiegeld, voor alleenstaande ouders 1345,68 euro en voor alleenstaanden 1046,64 euro.⁵³ Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt afgegeven voor maximaal vijf jaar.⁵⁴ De leges voor een aanvraag en verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bedraagt 228 euro voor familie- en gezinsleden (sinds de zomer van 2014 voor minderjarige kinderen 52 euro), respectievelijk 861 en 380 euro voor een werknemer in loondienst en 1266 en 380 euro voor een zelfstandig ondernemer.⁵⁵ Verlenging is alleen mogelijk met een geldige verblijfsvergunning en wanneer het verblijfsdoel ongewijzigd is. Wanneer niet meer aan deze voorwaarden wordt voldaan, moet een nieuwe verblijfsvergunning worden aangevraagd en kan een zogenaamd ‘verblijfsgat’ ontstaan. Dit heeft tot gevolg dat bij het verkrijgen van een nieuwe verblijfsvergunning de termijn waarna de migrant in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, opnieuw begint te lopen.⁵⁶

Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd biedt minder verblijfszekerheid dan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De vergunning voor bepaalde tijd kan namelijk eerder worden ingetrokken wegens een inbreuk op de openbare orde en tevens wanneer niet langer wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend of een voorschrift dat aan de vergunning is verbonden.⁵⁷ Zo kan de vergunning worden ingetrokken wanneer niet langer aan de inkomenseis wordt voldaan of wanneer de gezinsrelatie wordt verbroken.

Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend zonder beperkingen.⁵⁸ Aan de verlening zijn wel enkele voorwaarden verbonden. Zo moet de migrant onder meer direct voorafgaande aan de aanvraag ten minste vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig in Nederland hebben gewoond, duurzaam over voldoende bestaansmiddelen beschikken, geen gevaar vormen voor de openbare orde en aan de inburgeringsplicht hebben voldaan.⁵⁹ Met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd mag men daadwerkelijk voor onbepaalde tijd in Nederland wonen; de vergunning kan alleen nog worden ingetrokken vanwege een inbreuk op de openbare orde of langdurig verblijf buiten Nederland. Het document voor een dergelijke verblijfsvergunning is vijf jaar geldig en moet dan vervangen worden. De kosten voor de aanvraag van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd bedragen momenteel 152 euro, de vijfjaarlijkse vernieuwing kost 53 euro.⁶⁰

52 Resp. art. 18 lid 1 sub a en sub d Vw 2000.

53 www.ind.nl/particulier/familie-gezin/kosten-inkomenseisen/kosten, geraadpleegd op 26-08-2014, art. 3.74 jo art. 3.85 Vb 2000.

54 Art. 14 lid 4 Vw 2000.

55 www.ind.nl/particulier/werknemer/kosten-inkomenseisen/kosten/paginas/default.aspx, geraadpleegd op 26-08-2014.

56 Een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is immers alleen mogelijk wanneer de vreemdeling ‘direct voorafgaande aan de aanvraag, gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft genoten’, art. 21 lid 1 Vw 2000.

57 Resp. art. 18 lid 1 sub e en sub f Vw 2000.

58 Art. 20 Vw 2000.

59 Zie voor alle voorwaarden art. 21 aanhef en lid 1 a-g Vw 2000.

60 www.ind.nl/particulier/kosten-inkomenseisen/vervanging-vernieuwing, geraadpleegd op 26-08-2014.

- *Verblijfsvergunning voor 'voortgezet verblijf'*

Sinds de jaren tachtig is de rechtspositie van migrantenvrouwen na verbreking van hun gezinsrelatie of huwelijk onderwerp van debat geweest. Organisaties van migrantenvrouwen voerden een lobby voor de introductie van een zelfstandig verblijfsrecht. Hoewel dit doel nooit werd bereikt, is wel een aanzienlijke verbetering in de rechtspositie van migrantenvrouwen gebracht. De eerste verbetering was dat na drie jaar huwelijk en een jaar verblijf in Nederland een zelfstandig verblijfsrecht kon worden verkregen. Later werd het ook mogelijk binnen drie jaar huwelijk een vergunning voor voortgezet verblijf te verkrijgen, in geval van huiselijk geweld.⁶¹ De voorwaarde dat voor de verlenging van de vergunning voor voortgezet verblijf binnen een jaar in het eigen inkomen moest worden voorzien, werd in 2001 losgelaten nadat gebleken was dat het voor migrantenvrouwen moeilijk was aan deze voorwaarde te voldoen. Tegelijkertijd echter, werd de vereiste verblijfsduur verlengd van een jaar naar drie jaar. Ook werd in 2001 bepaald dat het overlijden van de referent niet langer zou leiden tot verwijdering van de partner. Bonjour heeft laten zien dat de verbetering van de positie van migrantenvrouwen soms was gebaseerd op nogal stereotype beelden over migrantenvrouwen als zijnde onderdrukt, kwetsbaar voor huiselijk geweld etc.⁶²

Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat de vereiste verblijfsperiode voor een vergunning voor voortgezet verblijf per 1 oktober 2012 zonder enige ophef werd verlengd van drie naar vijf jaar.⁶³ Een eerdere poging om de vereiste verblijfsperiode te verlengen naar vijf jaar ging niet door met als argument de emancipatie van migrantenvrouwen.⁶⁴ In 2010 werd opnieuw een verlenging aangekondigd, in de coalitieovereenkomst van het Kabinet Rutte I (VVD-CDA, met steun van PVV). De regering verklaarde dat het doel was te voorkomen dat migranten een last werden voor de sociale voorzieningen en dat werd beoogd schijnhuwelijken te voorkomen.

Voor de aanvraag van een zogenaamde verblijfsvergunning voor 'voortgezet verblijf' (vergunning verband houdend met niet tijdelijke humanitaire gronden) geldt ook het inburgeringsvereiste.⁶⁵ Dit betekent dat migranten die nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan of kunnen voldoen, niet in aanmerking komen voor voortgezet verblijf en hun verblijf in Nederland afhankelijk blijft van het voortbestaan van de relatie of huwelijk. Dit betekent ook dat migranten na een verbroken relatie of echtscheiding hun verblijfsrecht geheel kunnen verliezen, ook wanneer zij (Nederlandse) kinderen hebben.⁶⁶ Verblijfsrecht bij de kinderen na een scheiding op grond van het recht op gezinsleven, art. 8 EVRM, wordt niet vanzelfsprekend toegekend. Van belang is onder meer dat de migrant daadwerkelijk omgang met de kinde-

61 Bonjour 2009, p. 253.

62 *Idem*, p. 153.

63 Besluit van 27 maart 2012 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit modern migratiebeleid en het Besluit inburgering (aanscherping eisen gezinsmigratie).

64 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 9 maart 2005, *Kamerstukken II* 2004-2005, 29861, nr. 2.

65 Art. 3.51 lid 1 sub a onderdeel 10 jo art. 3.80a lid 1 Vb 2000.

66 Voorbeelden van verlies van verblijf na echtscheiding: Rechtbank Den Haag, zp Middelburg, 2 augustus 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4928; Rechtbank Den Haag, zp Utrecht, 7 maart 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ7402; Rechtbank Den Haag, zp Zwolle, 9 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ8211, *JV* 2013/207.

ren heeft, of de migrant nog andere banden met Nederland heeft en of het gezinsleven niet in het land van herkomst kan plaatsvinden.⁶⁷

3.3 Wijzigingen in de Wet inburgering sinds 1 januari 2013

Sinds de invoering in 2007 is de Wet inburgering zeven keer gewijzigd.⁶⁸ Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet inburgering ingrijpend veranderd.⁶⁹ De wet geldt alleen nog voor nieuwkomers, maar oudkomers blijven inburgeringsplichtig op grond van het overgangsrecht.⁷⁰ De verantwoordelijkheid voor het inburgeren ligt nu volledig bij de migrant zelf. Gemeenten kunnen migranten die na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden geen trajecten en cursussen meer aanbieden.⁷¹ Migrantten moeten de cursussen en examens zelf regelen en betalen. Het volledige inburgeringsexamen kost 250 euro, de tarieven voor cursussen variëren.⁷² Voor de financiering van de inburgeringscursus en het inburgeringsexamen is onder voorwaarden een sociale lening bij DUO mogelijk.⁷³ Migrantten zijn dan verplicht een cursus af te nemen bij een instantie met het Blik op Werk Keurmerk.⁷⁴ Inburgeringsplichtigen met een verblijfsvergunning ‘asiel bepaalde tijd’ kunnen maximaal 10.000 euro voor inburgering lenen, overige inburgeringsplichtigen kunnen, afhankelijk van het inkomen, maximaal 5.000 euro lenen.⁷⁵ Asielmigrantten die binnen de termijn van drie jaar (tot maximaal vijf jaar in het geval van een alfabetiseringstraject) zijn ingeburgerd, hoeven de lening niet terug te betalen.⁷⁶

De rol van gemeenten is ook ten aanzien van het eventueel verlenen van een ontheffing en het opleggen van sancties uitgespeeld. Voor migrantten die na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, beslist DUO over eventuele ontheffing van inburgeringsplicht. Wanneer de inburgeringsplichtige niet binnen de vastgestelde termijn aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, geldt dat de minister een boete kan opleggen tot maximaal 1250 euro.⁷⁷

67 B7/3.8.3 Vc 2000; Raad van State, 20 december 2012, *JV* 2013/89, ECLI:NL:RVS:2012:BY8239; EHRM 31 januari 2006, *Rodriguez da Silva Hoogkamer v Nederland*, nr. 50435/99, *JV* 2006/90.

68 Groenendijk 2012, p. 36.

69 Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, in werking getreden op 1 januari 2013, *Stb.* 2012, 519.

70 Art. X lid 2 Wet tot wijziging van Wi.

71 Althans niet op kosten van de Rijksoverheid; zij mogen dit wel op kosten van het gemeentelijke participatiebudget.

72 <http://www.inburgeren.nl/nw/inburgeraar/examen/Kosten.asp>, geraadpleegd op 25-8-2014.

73 Art. 16 Wi.

74 <http://www.blikopwerk.nl/inburgeren>.

75 http://www.inburgeren.nl/nw/inburgeraar/geld/geld_lenen.asp, geraadpleegd op 25-8-2014.

76 *Kamerstukken II*, 2012/2013, 31 143, nr. 90, ve13000050. Uit een brief van de Minister over de gewijzigde Wet Inburgering blijkt dat in de periode januari tot en met april 2013 3.146 asielmigrantten en 895 overige migrantten een lening bij DUO hebben afgesloten. *Kamerstukken II* 2013-2014, 32 824, nr. 62.

77 Art. 31 jo art. 34 sub a Wi; art. 32 jo art. 33 jo art. 34 sub b Wi.

De inhoud van de inburgeringsplicht is eveneens gewijzigd. Het nieuwe inburgeringsexamen bestaat uit vijf in plaats van vier toetsen. Naast Kennis Nederlandse Samenleving (KNS) worden vanaf 1 januari 2013 vier taalonderdelen geëxamineerd. De twee praktijkexamens uit het eerdere inburgeringsexamen zijn vervangen voor drie taalonderdelen. Naast spreekvaardigheid worden migranten nu ook getoetst op lees-, schrijf- en luistervaardigheid.⁷⁸ De mogelijkheid om met een Korte Vrijstellings-toets aan het inburgeringsvereiste te voldoen, is per 1 januari 2013 vervallen. De migrant moet ten slotte een half jaar eerder, namelijk binnen drie jaar, aan de inburgeringsplicht voldoen.

Een ingrijpende wijziging is dat het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de vastgestelde termijn, per 1 januari 2013 kan leiden tot een afwijzing van de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en tot het intrekken ervan, waarna verwijdering uit Nederland kan plaatsvinden.⁷⁹ Tijdens het debat in de Eerste kamer stelde de minister echter dat dit in praktijk maar weinig zou gebeuren, vanwege de bescherming die artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het recht op gezinsleven) biedt. Ook heeft de Raad van State in haar advies erop gewezen dat het (verwijtbaar) niet voldoen aan de inburgeringsplicht niet kan worden gezien als een zodanig ernstig vergrijp dat dit intrekking van het verblijfsrecht kan rechtvaardigen. Een dergelijke verwijdering zou volgens de Raad van State niet alleen een schending van artikel 8 EVRM, maar ook van artikel 16 van de Gezinsherenigingsichtlijn opleveren.⁸⁰

3.4 Resumé

Sinds 2007 is een deel van de migranten, ook als zij al jaren in Nederland wonen, verplicht in te burgeren. Dat geldt niet voor Nederlanders, Unieburgers en hun gezinsleden, Zwitsers, Noren, IJslanders en Turken, arbeidsmigranten en studenten. Uitzonderingen, vrijstellingen en ontheffingen zijn wettelijk bepaald. De informatie, begeleiding, handhaving en beslisbevoegdheid over migranten die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, is in handen van de gemeente. De IND beoordeelt of migranten aan de voorwaarden van een verblijfsvergunning voldoen. Het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de vastgestelde (eventueel verlengde) termijn kan voor migranten de volgende verblijfsrechtelijke consequenties hebben:

- de migrant met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd komt niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd;
- de migrant met een verblijfsvergunning afhankelijk van verblijf bij partner komt niet in aanmerking voor een vergunning voortgezet verblijf en kan na een verbrekking relatie of echtscheiding zijn of haar verblijfsrecht verliezen;
- de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt niet verlengd;
- de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt ingetrokken.

78 <http://www.inburgeren.nl/nw/inburgeraar/examen/inburgeringsexamen.asp>; art. 2.9 Bi.

79 Art. 18 lid 1 sub i en art. 19 Vw 2000. Zie ook Van der Winden 2013 en Van Oers 2013.

80 *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 086, nr. 4, p. 9.

De twee laatste mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties worden niet in dit onderzoek betrokken, omdat zij alleen van toepassing zijn op migranten die vanaf 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn en zich derhalve pas vanaf 2016 zullen gaan voordoen.

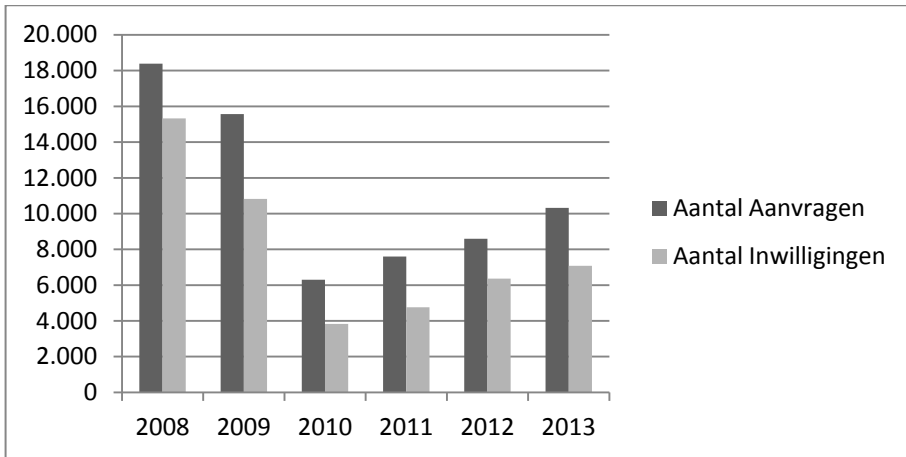
4 KWANTITATIEVE EFFECTEN VAN DE WET INBURGERING

Dit hoofdstuk heeft tot doel inzicht te bieden in de effecten van de Wet Inburgering op het aantal aanvragen en afwijzingen van verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd en voortgezet verblijf. Dat is geen eenvoudige opgave, gezien de beperkingen van de beschikbare cijfers. Zo kan de IND geen cijfers verstrekken over de afwijzingsgronden van een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf. Om toch enig inzicht te bieden in de mate waarin onvoldoende inburgering als afwijzingsgrond voorkomt, is aanvullend dossieronderzoek gedaan bij de IND. Deze gegevens worden in paragraaf 4.2 gepresenteerd. Tevens kan op basis van de cijfers van de IND geen inzicht worden geboden in de effecten op verblijfsvergunningen onbepaalde tijd asiel, aangezien gegevens over afwijzingen in deze categorie uitsluitend vanaf 2010 beschikbaar zijn, zodat geen vergelijking van de periode voor en na invoering van het inburgeringsvereiste als voorwaarde mogelijk is. We beperken ons daarom wat betreft de cijfers tot de vergunningen voor onbepaalde tijd regulier en voortgezet verblijf. Het dossieronderzoek heeft wel ook betrekking op de vergunning onbepaalde tijd asiel.

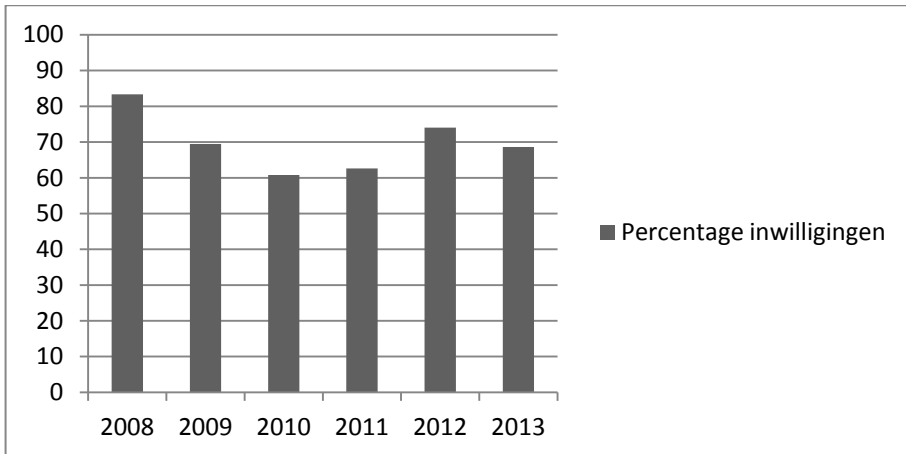
4.1 Invloed inburgeringsvereiste op aanvragen en inwillingen verblijfsvergunningen

Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier

Uit de cijfers betreffende de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier blijkt dat een scherpe daling valt waar te nemen in zowel het aantal aanvragen als het aantal inwillingen in het jaar 2010 (grafiek 1). Het aantal aanvragen daalde van 15.570 in 2009 naar 6.300 in 2010, om daarna weer toe te nemen naar 10.320 in 2013. Het aantal inwillingen nam eveneens af, van 10.820 in 2009 naar 3.830 in 2010. Dat de afname van de inwillingen niet alleen een gevolg was van de daling in het aantal aanvragen, blijkt uit het feit dat het aantal inwillingen ook procentueel daalde ten opzichte van het aantal aanvragen: van 83 procent in 2008 en 69 procent in 2009 naar slechts 60 procent in 2010. Hierna nam het percentage inwillingen gedurende een periode van twee jaar toe, om daarna weer te dalen naar 69 procent in 2013 (zie grafiek 2).



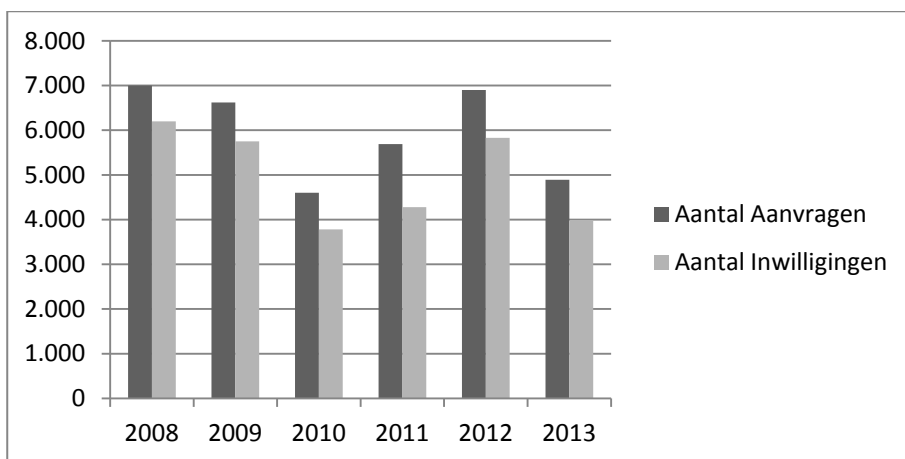
Grafiek 1. *Aantal aanvragen en inwillingen verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier (absoluut). Bron: IND.*



Grafiek 2. *Percentage inwillingen van aanvragen voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Bron: IND.*

Verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf

Ook het aantal aanvragen en inwillingen van een vergunning tot voortgezet verblijf daalt, hoewel minder scherp dan bij de vergunning voor onbepaalde tijd. Ook hier vindt een daling plaats van het aantal aanvragen, van 6.620 in 2009 naar 4.600 in 2010, waarna een stijging inzet. Het percentage inwillingen is gedurende de gehele periode stabiel tussen de 80 en 90 procent. Alleen het jaar 2011 wijkt af van deze trend met een inwillingspercentage van 75 procent.



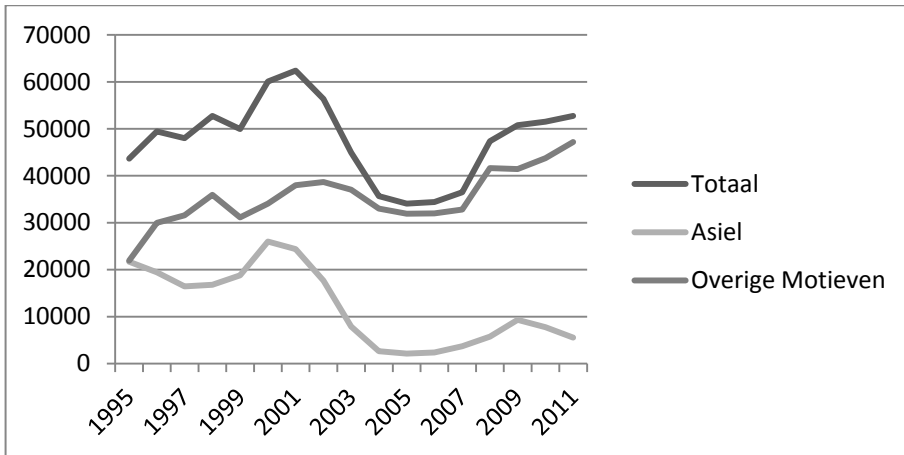
Grafiek 3. *Aantal aanvragen en inwilligingen vergunningen voortgezet verblijf regulier.* Bron: IND.

Relatie met het inburgeringsvereiste

De vraag is hoe deze dalingen van het aantal aanvragen en inwilligingen van beide typen verblijfsvergunningen vanaf 2010 zijn te verklaren en welke rol de invoering van de inburgeringsvoorwaarde daarin speelt.

Ten eerste zou de daling van het aantal aanvragen verklaard kunnen worden door ontwikkelingen aan de ‘aanbodkant’: door een afname in het aantal migranten dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft en vijf jaar of langer in Nederland verblijft, als gevolg van een algehele daling van het aantal migranten dat naar Nederland komt. Het is niet mogelijk het aantal vreemdelingen dat vijf jaar in Nederland woonachtig is na te gaan, omdat deze cijfers niet beschikbaar zijn.⁸¹ Wel blijkt uit cijfers van het CBS dat het totale aantal immigranten van buiten de EU daalde van ruim 62 duizend in 2001 naar 34 duizend in 2005, om daarna weer te stijgen naar ruim 52 duizend in 2011. De daling tussen 2001 en 2005 was hoofdzakelijk het gevolg van een afnemend aantal asielmigranten. Het aantal migranten op basis van ‘overige motieven’, waaronder met name arbeid, gezinshereniging en studie, nam echter ook licht af in deze periode van 38.673 in 2002 naar 31.918 in 2005, voornamelijk doordat minder gezinsmigranten naar Nederland kwamen. Deze lichte daling lijkt echter niet afdoende om de scherpe daling in het aantal aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verklaren. Het ‘aanbod’ van immigranten dat namelijk in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier blijft in de relevante periode voorafgaand aan 2010, ongeveer tussen 2003 en 2005, vrij stabiel en vertoont in ieder geval niet eenzelfde scherpe daling.

81 Het CBS heeft wel cijfers over het aantal allochtonen met vijf jaar verblijfsduur in Nederland. Gezien de definitie van het CBS van het begrip allochtoon: iemand met ten minste een ouder in het buitenland geboren, kunnen dit ook personen met de Nederlandse nationaliteit zijn, zoals Surinaamse Nederlanders en terugkerende Nederlandse emigranten. We laten deze cijfers daarom buiten beschouwing.



Grafiek 4. Aantal immigranten van buiten de EU (per 2010) dat zich per jaar in Nederland vestigt. Bron: CBS.

Een tweede mogelijke verklaring zou kunnen liggen in aanscherping van de overige voorwaarden verbonden aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf. In de afgelopen jaren zijn met name de ‘openbare orde vereisten’ aangescherpt, die de ernst van een misdrijf koppelen aan rechtmatig verblijf in Nederland. Zo werd per 24 juli 2010 het Vreemdelingenbesluit gewijzigd, waarbij de glijdende schaal werd verzwaaard voor bijzonder zware misdrijven en een aparte glijdende schaal voor recidivisten werd geïntroduceerd.⁸² Per oktober 2012 vond een nieuwe aanscherping plaats, waarbij onder andere de eindtijd uit de glijdende schaal werd gehaald; zelfs als een vreemdeling langer dan twintig jaar in Nederland verblijft, kan hij vanaf dit moment zijn of haar verblijfsstatus verliezen.⁸³ Hoewel het niet valt uit te sluiten dat de aanscherping van openbare orde vereisten enig effect heeft gehad, lijkt de omvang van het aantal migranten dat misdrijven of recidive heeft gepleegd relatief niet groot ten opzichte van de totale groep aanvragers van een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf. Een direct verband met de daling in het aantal aanvragen en inwilligingen in 2010 ligt daarom niet voor de hand.⁸⁴

Een andere mogelijke verklaring zou kunnen liggen in het middelenvereiste. Voor een vergunning voor onbepaalde tijd dient de aanvrager, al dan niet tezamen met het gezinslid bij wie hij of zij verblijft, zelfstandig en duurzaam te beschikken over voldoende middelen van bestaan (art. 21 lid 1 a Vw). De middeleneis heeft bij toelating van een gezinslid een aanzienlijke impact, zo blijkt uit onderzoek.⁸⁵ Deze impact zou bovendien groter kunnen zijn tijdens een economische crisis. De economische crisis van de afgelopen jaren heeft vooral onder ‘niet-westerse allchtonen’ geleid tot een toename van de werkloosheid, van minder dan 10% in 2008, naar 15,5% in 2012. De

82 Stronks 2013, p. 2310.

83 *Idem*, p. 2311. De openbare orde eis is vervat in artikel 21 (c) van de Vreemdelingenwet. Artikel 3.95 tweede lid van het Vreemdelingenbesluit verklaart artikel 3.86 van overeenkomstige toepassing op de verstrekking van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

84 Dit wordt bevestigd door het hierna te bespreken dossieronderzoek. In de 150 onderzochte dossiers kwam openbare orde als afwijzingsgrond slechts eenmaal voor.

85 WODC 2009.

werkloosheid onder zogenaamde ‘niet-westerse allochtonen’ is tevens al jaren bijna drie keer zo hoog als onder autochtonen.⁸⁶ We gaan er daarom vanuit dat de daling van het aantal aanvragen en inwilligingen van een vergunning voor onbepaalde tijd regulier althans deels kan worden verklaard uit het middelenvereiste. Dat geldt echter niet voor de vergunning tot voortgezet verblijf, omdat daar geen middeleneis geldt. De daling is hier echter ook minder scherp.

Tot slot zou een mogelijke verklaring kunnen zijn dat migranten kiezen voor naturalisatie in plaats van voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Uit onderzoek naar de naturalisatiecijfers blijkt echter dat ook daar de inburgeringseis gevolgen heeft gehad voor het aantal aanvragen.⁸⁷ Van Oers verklaart de halvering van het aantal naturalisaties sinds 2003 uit de invoering van het inburgeringsvereiste voor naturalisatie in dat jaar. Ook al trekt het aantal naturalisaties de laatste jaren weer wat aan – van 16.621 in 2008 tot 18.689 in 2012 – het is niet teruggekomen op het oude niveau van voor 2003.⁸⁸ Het lijkt er dan ook op dat migranten in mindere mate toegang hebben tot permanent verblijf en Nederlanderschap en aldus tot de mogelijkheden hun verblijf in Nederland zeker te stellen.

Geslacht

Omdat uit eerder onderzoek is gebleken dat vrouwen meer moeite hebben het inburgeringsexamen te halen dan mannen, zijn we nagegaan of dit wordt bevestigd door de cijfers.⁸⁹ Grafiek 5 toont het aantal inwilligingen naar geslacht. De invoering van de inburgeringsplicht als voorwaarde lijkt mogelijk enig effect te hebben gehad op de verhouding van inwilligingen tussen beide geslachten: waar tot 2011 het aantal inwilligingen bij vrouwen (bijna) gelijk of zelfs iets hoger lijkt te liggen dan dat van mannen, verandert dit patroon in 2012 en vooral in 2013. Het percentage afwijzingen blijkt bij vrouwen iets lager te liggen dan bij mannen (grafiek 6). Met de invoering van het inburgeringsvereiste in 2010 doet er zich geen zichtbare verandering voor in deze trend. De verklaring voor de omslag in het aantal inwilligingen lijkt daarom te liggen in een iets grotere daling in het aantal aanvragen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd bij vrouwen dan bij mannen (respectievelijk 63 procent om 56 procent). Dit zou kunnen duiden op een grotere mate van ‘uitstel’, of zelfs ‘afstel’ door vrouwen dan door mannen.⁹⁰ Het is opvallend dat met betrekking tot de vergunning voortgezet verblijf wel een omslag valt waar te nemen in het afwijzingspercentage (zie grafiek 7). Terwijl het percentage afwijzingen in de jaren 2008 en 2009 hoger lag bij mannen, ligt na het jaar 2011 dit percentage hoger bij vrouwen. Het aantal aanvragen voor deze vergunning daalde daarentegen iets sterker bij mannen dan bij vrouwen in 2010 ten opzichte van het voorgaande jaar (respectievelijk 32 en 29 procent).

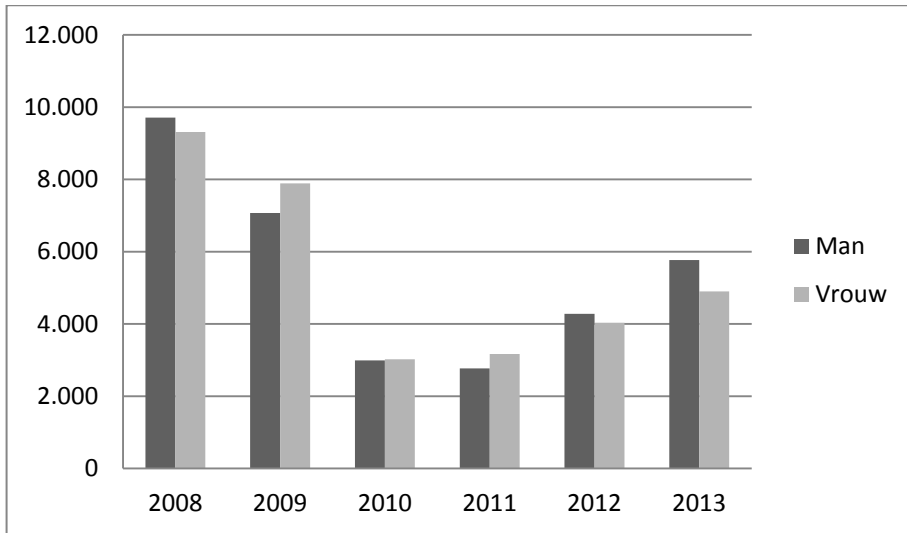
86 CBS, Persbericht 8 februari 2013, Werkloosheid onder niet-westerse allochtonen verder opgelopen.

87 Van Oers 2013.

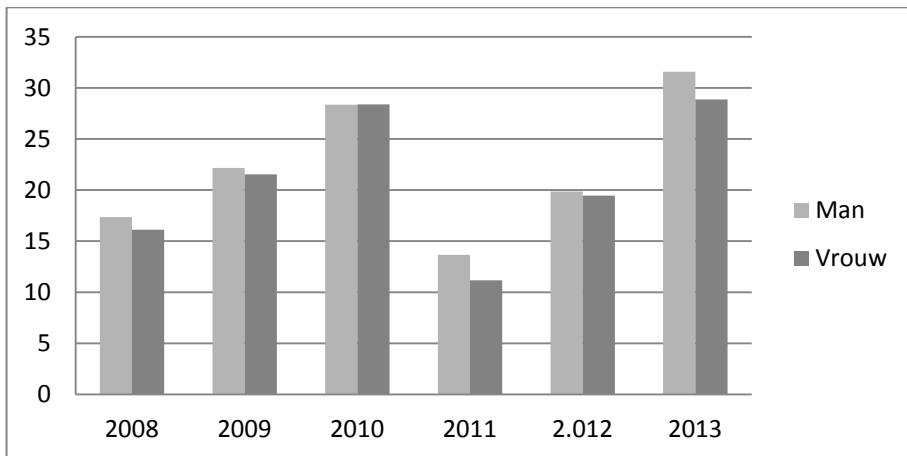
88 Cijfers Van Oers 2013, p. 124-125 en CBS.

89 Strik, De Hart & Nissen 2013, p. 101.

90 Zie voor een studie naar de effecten van de verhoging van inkomenseis voor ‘gezinsvorming’ Leerkes & Kulu-Glasgow 2010.

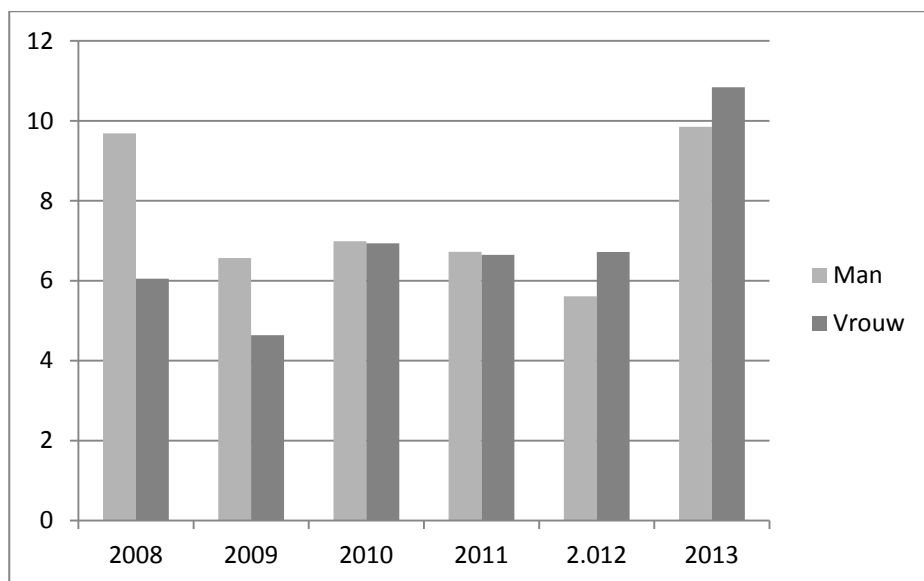


Grafiek 5. Aantal inwilligingen verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier naar geslacht (absoluut). Bron: IND.



Grafiek 6. Percentage afwijzingen verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier naar geslacht. Bron: IND.

Op grond van deze cijfers kan niet zonder meer worden vastgesteld dat de invoering van de inburgeringsplicht vrouwen zwaarder treft dan mannen. Bij de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd nam het aantal aanvragen door vrouwen sterker af dan bij mannen terwijl het afwijzingspercentage gunstiger bleef voor vrouwen. Daarentegen gold voor de vergunning voor voorgezet verblijf dat vanaf 2010 relatief minder aanvragen door mannen werden gedaan terwijl het afwijzingspercentage vanaf 2010 hoger komt te liggen bij vrouwen dan bij mannen. Op basis van de beschikbare cijfers zijn dus geen duidelijke conclusies te trekken over een verschil in effecten voor mannen en vrouwen.



Grafiek 7. *Percentage afwijzingen verblijfsvergunning voortgezet verblijf naar geslacht t.o.v. het aantal aanvragen.*
Bron: IND.

Nationaliteit

Tevens wordt vaak aangenomen dat inburgeringsvereisten verschillende effecten hebben op grond van afkomst, bijvoorbeeld wat betreft geïndustrialiseerde en niet-geïndustrialiseerde landen, of landen met een ander schrift, zoals Marokko of China.⁹¹ Daarom zouden we ook graag nagaan of er verschillen zijn naar nationaliteit in aantal aanvragen en inwilligingen. De IND bleek echter niet in staat ons de nationaliteiten van aanvragen en inwilligingen over de onderzochte periode te leveren, maar slechts voor twee jaar (2012 en 2013) en dan alleen inwilligingen bij onbepaalde tijd asiel. We kunnen op grond van de beschikbare gegevens de vraag naar verschillen op grond van afkomst dan ook niet beantwoorden.

4.2 Dossieronderzoek

Om althans enig inzicht te verkrijgen in de mate waarin de inburgeringsvoorwaarde als afwijzingsgrond voor de vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf voorkomt, hetgeen zoals hiervoor bleek niet mogelijk is op grond van de beschikbare cijfers, is aanvullend een dossieronderzoek verricht. Hierbij zijn 50 afwijzende beschikkingen op aanvragen onbepaalde tijd regulier (VOT-R), 50 afwijzingen onbepaalde tijd asiel (VOT-A) en 50 afwijzingen voortgezet verblijf na verbroken relatie of huwelijk onderzocht; steeds 25 mannen en 25 vrouwen. In totaal werden dus 150 dossiers onderzocht. Het ging om een a-selecte steekproef van dossiers waarin een

⁹¹ Strik, De Hart & Nissen 2013, p. 100. Bij naturalisatie Van Oers 2013.

afwijzende beschikking was genomen, in de jaren 2012 en 2013 (tabel 1). Omdat het ging om een kwantitatief onderzoek, waarin het ons slechts ging om de vraag hoe vaak het inburgeringsvereiste voorkomt als afwijzingsgrond, hebben we de afloop in deze dossiers (de uitkomst van een eventuele bezwaar- en beroepsfase) niet nader onderzocht.

Onvoldoende inburgering als afwijzingsgrond

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de inburgeringsvoorwaarde van aanzienlijke betekenis is als afwijzingsgrond. In ruim een derde (56 van de 150 onderzochte dossiers) vindt afwijzing op deze grond plaats (tabel 1).

Maar ook blijken aanzienlijke verschillen tussen de diverse categorieën verblijfsvergunningen te bestaan. Bij aanvragen asiel onbepaalde tijd is onvoldoende inburgering de grond voor afwijzing in meer dan de helft van de gevallen (27 van 50 dossiers); bij voortgezet verblijf in bijna de helft van de gevallen (24 van de 50 dossiers). Bij onbepaalde tijd regulier is inburgering aanzienlijk minder relevant als afwijzingsgrond; afwijzing op deze grond vond plaats in 5 van de 50 aanvragen. In deze categorie is de middeleneis een veel belangrijker afwijzingsgrond; in meer dan de helft van de aanvragen onbepaalde tijd regulier (33 van de 50 dossiers) vindt afwijzing plaats wegens onvoldoende middelen.

<i>Categorie verblijfsvergunning</i>	<i>Afwijzingsgrond 'niet voldaan inburgeringsplicht'</i>	<i>Overige afwijzingsgronden</i>	<i>Totaal onderzochte dossiers</i>
VOOT-R onbepaalde tijd	5	45	50
Voortgezet verblijf	24	26	50
VOOT-A onbepaalde tijd	27	23	50
Totaal	56	94	150

Tabel 1. Bron: dossiers IND 2012-2013.

De vraag is hoe dit verschil tussen de diverse categorieën vergunningen is te verklaren. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de IND in geval niet aan het middeleneis wordt voldaan, niet nader onderzoekt of wel aan de inburgeringsvoorwaarde wordt voldaan. Omdat de middeleneis bij onbepaalde tijd asiel (art. 34 Vw) en voortgezet verblijf (art. 3.49 lid 2 Vb) niet wordt gesteld, is daar de inburgeringsvoorwaarde de belangrijkste afwijzingsgrond. Dit betekent dat niet is uit te sluiten dat ook in de dossiers onbepaalde tijd regulier de inburgeringsvoorwaarde in een aanzienlijk aantal gevallen niet wordt vervuld; op basis van het verrichte onderzoek is dit echter niet na te gaan.

Redenen waarom niet aan de inburgeringsvoorwaarde werd voldaan

In het dossieronderzoek zijn we, voor zover daarover informatie beschikbaar was, nagegaan om welke redenen aanvragers niet voldeden aan het inburgeringsvereiste (tabel 2).

<i>Niet aan inburgeringsvoorwaarde voldaan omdat</i>	
Geen documenten overlegd	24
Overlegde documenten onvoldoende	31
Geen huiselijk geweld dus toch inburgeren	1
Totaal	56

Tabel 2. Bron: dossiers IND 2012-2013.

In de meeste gevallen (31 van de 56 dossiers) hadden aanvragers wel documenten overlegd met als doel daarmee hun inburgering aan te tonen, maar werden deze documenten onvoldoende geacht. In 24 van de 56 dossiers hadden migranten, naast het formulier inburgering, geen documenten overlegd waaruit hun inburgering bleek; ook na eventueel verzoek van de IND, of geen documenten overlegd waaruit bleek dat beroep op een vrijstellingsgrond kon worden gedaan. In een geval waarin huiselijk geweld niet bewezen werd geacht, werd de inburgering niet (afdoende) aangetoond.

In sommige gevallen dienden migranten vast een aanvraag in, in afwachting van de uitslag van het inburgeringsexamen; later blijkt dan dat ze het examen niet hebben gehaald. Ze kunnen dan geen documenten overleggen waaruit hun inburgering blijkt. Ze hebben echter wel pogingen ondernomen om aan het inburgeringsvereiste te voldoen, maar zijn hierin niet geslaagd.

In meerdere gevallen ging het om aanvragen van migranten die nog bezig waren met hun inburgering, of wel het examen hadden afgelegd, maar niet het vereiste niveau hadden behaald.

Een aantal voorbeelden uit het dossieronderzoek waarin de IND oordeelde dat aanvragers onvoldoende waren ingeburgerd:

- Een Diploma Educatie & Scholing, Studierichting: Nederlands als tweede taal 'Basistaal' behaald en een Attest Sector Educatie & Scholing, Studierichting: Nederlands als tweede taal, Opleiding: Staatsexamen 1 behaald. Dit zijn echter slechts onderdelen van het inburgeringsexamen, en geen bewijs dat strekt tot het behaald hebben van de overige onderdelen.
- Een certificaat waaruit blijkt dat de betrokkene het Staatsexamen NT2 heeft afgelegd, waarbij de onderdelen lezen, luisteren en schrijven zijn behaald. Het resultaat voor het onderdeel spreken was echter onvoldoende.
- Certificaat inburgering zonder resultatenlijst, samen met een Getuigschrift Vaktaal & Vaardigheden NT2 cursus, een Certificaat NT2 programma 1, onderdelen luisteren, schrijven en spreken. Het onderdeel lezen ontbreekt echter. De betrokkene liet in een telefoongesprek weten dat zij op korte termijn het examenonderdeel lezen zou afleggen, hiervoor is zij echter niet geslaagd.
- Een Verklaring NT2 Profieltoets van het ROC Amsterdam waarop staat vermeld dat betrokkene de onderdelen lezen, luisteren en schrijven op niveau 2 heeft afgerond, maar voor het onderdeel spreken nog niet niveau 2 is behaald. Op (...) 2013 heeft gemachtigde een reactie gegeven op het herstel verzuim. Gemachtigde geeft aan dat betrokkene niet in staat is om andere documenten te overleggen waaruit blijkt dat betrokkene inmiddels niveau 2 heeft behaald voor het spreken. Gemachtigde geeft aan dat dit komt omdat betrokkene geen toetsen kan afleggen omdat zij niet in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning. Hiertoe wordt door de IND overwogen dat betrokkene van (...) 2003 tot (...) 2013 in het bezit

is geweest van een geldige verblijfsvergunning. Betrokkene heeft in een periode van ruim negen jaren de tijd gehad om toetsen af te leggen om op het vereiste niveau 2 te komen. Dat betrokkene dit niet heeft gedaan is betrokkene aan te rekenen onder haar eigen verantwoordelijkheid. De gemachtigde heeft in zijn reactie van (...) 2013 op het herstel verzuim geen andere gronden aangedragen die leiden tot ontheffing of vrijstelling van het inburgeringvereiste.

- Een medisch advies van de GGD waarin wordt geconcludeerd dat de betrokkene tijdelijk niet in staat wordt geacht te kunnen deelnemen aan het inburgeringsexamen en hiervan wordt ontheven. De tijdelijke termijn was gesteld op negen maanden.
- De GGD had gesteld dat de betrokkene in staat werd geacht binnen een termijn van vijf jaar het inburgeringsexamen te behalen.

Geslacht

Tot slot hebben we onderzocht of afwijzing van de aanvraag wegens onvoldoende inburgering bij mannen en vrouwen in verschillende mate voorkomt. We hebben een gelijk aantal dossiers van mannen en vrouwen onderzocht (75 mannen, 75 vrouwen). Hoewel uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde resultaten geen duidelijk verschil in effecten voor mannen en vrouwen konden worden vastgesteld, blijkt uit het dossieronderzoek wel dat bij vrouwen vaker dan bij mannen de inburgeringsvoorwaarde de reden voor afwijzing van de aanvraag is. Van de 56 aanvragen die waren afgewezen vanwege onvoldoende inburgering, waren 24 gedaan door mannen en 32 door vrouwen.⁹²

4.3 Conclusies

Vanaf het jaar 2010, het jaar waarin de inburgeringsvoorwaarde een afwijzingsgrond wordt, valt een opvallende daling waar te nemen in zowel het aantal aanvragen als in het percentage inwilligingen van de verblijfsvergunning onbepaalde tijd en de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf. De daling doet zich meer voor bij de vergunning voor onbepaalde tijd dan bij de vergunning voor voortgezet verblijf.

Het aangetroffen patroon is vergelijkbaar met de kwantitatieve effecten van eerdere restrictieve maatregelen zoals met de invoering van de inburgeringstoets in 2003 voor naturalisatie⁹³ of scherpere eisen met betrekking tot gezinshereniging,⁹⁴ waarbij steeds een beperkt herstel optreedt, zonder dat de aantallen op het oude niveau terugkomen. Dat lijkt enerzijds erop te duiden dat een deel van de migranten in staat is zich na verloop van tijd aan veranderende voorwaarden aan te passen. Anderzijds wijst het erop dat niet iedereen erin slaagt aan de voorwaarden te voldoen, ook niet na verloop van tijd.

92 VOT-R: 2 mannen, 3 vrouwen; VOT-A: 12 mannen, 15 vrouwen en voortgezet verblijf: 10 mannen, 14 vrouwen.

93 Van Oers 2006.

94 Leerkes & Kulu-Glasgow 2010; Strik, De Hart & Nissen 2013.

In dit hoofdstuk onderzochten we ook mogelijke alternatieve verklaringen voor de daling sinds 2010. Ten eerste fluctuaties in het aantal migranten dat in aanmerking komt voor deze verblijfsvergunningen: een daling van het aantal immigranten, aanscherping van andere voorwaarden zoals openbare orde en de middeleneis. Alleen de laatste kan mogelijk een deel van de daling verklaren, nu kan worden aangenomen dat migranten als gevolg van de economische crisis meer moeite hebben aan de inkomenseis te voldoen. De invoering van de inburgeringsplicht blijkt echter eveneens een belangrijke oorzaak te zijn van een daling in het aantal verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd en voortgezet verblijf. We zien deze conclusie bevestigd door onderzoek van de IND naar kennismigranten – arbeidsmigranten met een hoog inkomen of hoge opleiding – waarin eveneens een sterke terugval, met meer dan de helft, van de verleende vergunningen voor onbepaalde tijd wordt geconstateerd en verklaard uit de inburgeringsvoorwaarde ingevoerd in 2010.⁹⁵ De daling in het aantal aanvragen zou een symptoom kunnen zijn van uitstel of zelfs afstel van een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning door migranten.⁹⁶

Het is niet eenvoudig gebleken de effecten van de invoering van de inburgeringsvoorwaarde op kwantitatieve wijze te onderzoeken, wegens het gebrek aan beschikbaar cijfermateriaal van de IND. Dit maakt het moeilijk effecten van vreemdelingenrechtelijke maatregelen kwantitatief te onderzoeken.⁹⁷ Met name bleek het door gebrek aan gegevens niet mogelijk een eventueel verschil in effecten voor bepaalde nationaliteitsgroepen te onderzoeken. Voor geslacht waren deze cijfers wel beschikbaar, maar er bleek niet heel duidelijk sprake van een verschil in effecten ten nadele van vrouwen. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat er mogelijk toch sprake is van een verschil in effecten ten nadele van vrouwen.

Zelfs waar aanvragen wel werden ingediend, speelt de inburgeringsvoorwaarde toch een aanzienlijke rol, zo blijkt uit het dossieronderzoek. Wel is sprake van een aanzienlijk verschil tussen aanvragen onbepaalde duur regulier aan de ene kant en onbepaalde tijd asiel en voortgezet verblijf aan de andere kant. In de eerste categorie komt inburgering als afwijzingsgrond veel minder voor dan bij de andere twee categorieën. Waar bij de eerste categorie de middeleneis de belangrijkste afwijzingsgrond vormt, wordt in die gevallen door de IND niet nader nagegaan of aan de inburgeringsvoorwaarde is voldaan. Waar geen middeleneis geldt, bij de vergunning onbepaalde tijd asiel en voortgezet verblijf, is inburgering de belangrijkste afwijzingsgrond.⁹⁸

95 Indiac, *Monitor Kennismigranten 2013*, p. 49.

96 Van Oers 2013.

97 Zo ondervond ook het College voor de Rechten van de Mens in haar onderzoek naar Nederlandse regelgeving en uitvoeringspraktijk in het licht van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn in 2014, p. 10.

98 Niet uitgesloten kan worden dat er specifieke redenen zijn waarom asielmigranten meer dan reguliere migranten moeite hebben aan de inburgeringsvoorwaarde te voldoen. Omdat zij niet al voor hun komst naar het buitenland hoeven in te burgeren, zoals reguliere migranten, beginnen asielmigranten vaak op 'niveau 0' als ze een vergunning krijgen en nog in de COA-opvang verblijven. Daarna verliezen ze ook nog een deel van hun termijn, omdat ze moeten wachten op huisvesting in een gemeente en daar pas echt kunnen starten met hun inburgering. Informatie Erna Lensink, Vluchtelingenwerk Nederland.

Hoofdstuk 4

Tot slot is uit het dossieronderzoek gebleken dat in gevallen waarin aanvragers niet aan het inburgeringsvereiste voldoen, dit in een aanzienlijk deel van de gevallen niet is omdat zij geen inspanningen hebben verricht om in te burgeren, maar bijvoorbeeld omdat zij niet (voor alle onderdelen) van het examen zijn geslaagd of het vereiste niveau hebben behaald. In de volgende hoofdstukken wordt aan de hand van interviews met migranten nader ingegaan op deze inspanningen om aan de inburgeringsvoorwaarde te voldoen en op de vraag hoe de verblijfsrechtelijke consequenties door migranten worden ervaren.

5 NIET VOLDOEN AAN DE INBURGERINGSPLICHT: OORZAKEN EN GEVOLGEN

David is een 47 jarige man uit de Verenigde Staten. Hij heeft hoger onderwijs gevolgd en is zelfstandig filmmaker. Sinds 2005 woont hij in Nederland met zijn Nederlandse vrouw en hun twee kinderen. Hij heeft een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor verblijf bij echtgenote. In 2007 heeft hij een Certificaat Inburgering gehaald op grond van de Wet inburgering nieuwkomers (WTN). Hij behaalde niveau 2 op het onderdeel Nederlands als tweede taal en scoorde voor het onderdeel Maatschappij Oriëntatie een voldoende (68%). Tijdens het interview toont hij de begeleidende brief van de gemeente Amsterdam waarin toenmalig burgemeester Cohen hem met het behalen van het inburgeringscertificaat feliciteert: 'Dit certificaat is het bewijs dat u het inburgeringsprogramma heeft gevolgd en afgerond. Daarmee heeft u voldaan aan de verplichtingen die de Wet inburgering nieuwkomers stelt.' David vraagt in 2010 een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan bij de IND, maar de aanvraag wordt afgewezen omdat hij niet voldoet aan de inburgeringsplicht. David en zijn vrouw begrijpen de afwijzing niet. Hij heeft toch een certificaat inburgering en een felicitatie van de burgemeester ontvangen? David tekent bezwaar aan tegen de beslissing van de IND. Omdat hij vindt dat zijn aanvraag op onzorgvuldige wijze is behandeld, attendeert hij bovendien de Amerikaanse ambassade op zijn situatie. Tevergeefs. De Amerikaanse ambassade zegt niets voor hem te kunnen betekenen en de IND verklaart zijn bezwaarschrift ongegrond. De huidige Wet inburgering bepaalt dat voor vrijstelling van de inburgeringsplicht met een certificaat op grond van Wet inburgering nieuwkomers een score voor het onderdeel Maatschappij Oriëntatie van ten minste 80% nodig is. David heeft niets meer gedaan om verder in te burgeren. Hij heeft tot op het moment van het interview geen idee wat hij moet doen om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en tot welke instantie hij zich moet wenden.

David dacht in 2007 te hebben voldaan aan de inburgeringsplicht en begrijpt niet waarom hij niet in aanmerking komt voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Omdat hij niet weet welke vervolgstappen hij moet nemen, heeft hij na bijna tien jaar wonen en werken in Nederland nog steeds een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afhankelijk van het huwelijk met zijn vrouw.

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van de migranten met de inburgeringsplicht centraal. Hoe denken zij over de inburgeringsplicht? Welke redenen hebben migranten voor het niet (kunnen) voldoen aan de inburgeringsplicht? Welke verblijfsrechtelijke gevolgen heeft het niet voldoen aan de inburgeringsplicht? En wat betekenen deze gevolgen voor hen?

5.1 Redenen om niet tijdig aan de inburgeringsplicht te voldoen

Gebrek aan informatie en bewustzijn

Alle geïnterviewden zijn inburgeringsplichtig of inburgeringsplichtig geweest, maar niet iedereen was zich hiervan (direct) volledig bewust. Dit geldt overigens in veel gevallen ook voor eventuele andere voorwaarden van de verblijfsvergunning. Enkele respondenten zeggen helemaal geen informatie te hebben ontvangen over de inburgeringsplicht; zij weten niet dat zij inburgeringsplichtig zijn en/of binnen welke termijn

zij aan de plicht moeten voldoen. Anderen waren of zijn ervan overtuigd dat zij niet (meer) inburgeringsplichtig zijn, omdat zij al een certificaat voor inburgering of een examen hebben behaald of omdat dit volgens hen geen voorwaarde voor hun verblijfsvergunning is. Een vaker voorkomend misverstand is dat migranten, net als David, denken dat ze aan de inburgeringsplicht hebben voldaan omdat zij een certificaat inburgering op grond van de Wet inburgering nieuwkomers hebben behaald. Zij zijn vaak niet op de hoogte van de specifieke voorwaarden voor een vrijstelling van de inburgeringsplicht op basis van een dergelijk certificaat.

Veel migranten lijken in eerste instantie onvoldoende te beseffen dat het inburgeren (ook voor hen) een wettelijke verplichting is. De verplichting en de betekenis daarvan wordt voor de meeste geïnterviewde migranten pas echt duidelijk wanneer zij te maken krijgen met de sancties die zijn gekoppeld aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de vastgestelde termijn. Dit beeld herkennen ook de geïnterviewde advocaten en de jurist van het Juridisch Loket.

Van de meeste geïnterviewde migranten is de termijn voor de inburgeringsplicht inmiddels verlopen of verloopt de termijn binnenkort. Zij ontvangen een zogenaamde boetevoornemende brief van de gemeente Amsterdam, waarin wordt uitgelegd dat de gemeente voornemens is een boete van 200 euro op te leggen wegens het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. De mensen worden uitgenodigd voor een zogenaamd 'eindtermijngesprek' of 'zienswijzegesprek' om uit te leggen waarom zij niet binnen de termijn aan de eis hebben kunnen voldoen. Bij het gesprek bij de gemeente wordt in het kader van ontheffingen en vrijstellingen gevraagd of iemand wil naturaliseren. Omdat een naturalisatieverzoek bij de gemeente kan worden ingediend, is de kennis bij consultants over de voorwaarden bij naturalisatie groter dan bij verblijfsvergunningen. Over andere verblijfsrechtelijke consequenties van het niet voldoen aan het inburgeringsvereiste wordt niet vanzelfsprekend gesproken. Zoals eerder aangegeven heeft de gemeente immers geen rol in het verlenen van verblijfsvergunningen; die taak ligt bij de IND.

[Een 41-jarige man uit Marokko tijdens een zienswijzegesprek] [Q] *Waarom krijg ik een boete? Mijn leven is vol, ik heb kinderen, ik moet werken, inburgeren, sporten, er zijn files, zoveel papieren en administratie. Wat moet ik nog meer doen om in te burgeren in Nederland? Waarom is dit certificaat [op grond van Wet inburgering nieuwkomers] niet voldoende? En de diploma's voor mijn werk?*

Anderen ondervinden de betekenis van de inburgeringsplicht wanneer hun aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, voortgezet verblijf of naturalisatie niet wordt gehonoreerd.

[Een 36-jarige man uit Egypte] [C] *Ik ben naar de advocaat geweest om te vragen of hij [na de echtscheiding] voor mij een nieuwe verblijfsvergunning wilde aanvragen. Toen heb ik 160 euro betaald en heeft hij de aanvraag voor mij gedaan. En ik kreeg [van de IND] als antwoord: 'Nee, je mag niet blijven, want je hebt voor de taalvaardigheid niet niveau twee gehaald.' Maar ik heb niveau anderhalf en ik heb ook het certificaat [op grond van Wet inburgering nieuwkomers 2005].*

Voor weer anderen vormde het interview voor dit onderzoek de aanleiding om (weer) aan de inburgering te werken. Het blijkt dat het voor migranten niet altijd duidelijk is

wat zij moeten doen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit geldt zeker voor diegenen die niet (meer) in aanmerking komen voor een inburgeringstraject bij de gemeente, omdat zij hebben aangegeven zelfstandig in te burgeren of omdat zij (verwijtbaar) niet langer binnen het aangeboden traject vallen. Tijdens de interviews voor dit onderzoek en de eindtermijngesprekken bij de gemeente werd vaak advies gegeven en gevraagd over waar, wanneer en welke examens worden afgenomen, welke cursussen er zijn, wie het cursus- en examengeld betaalt, bij welke instanties de inburgeringsplichtige zich moet melden en welke consequenties zijn verbonden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht.

[David] *The hardest thing will be to figure out who I need to speak to, how to prepare for it, when and where the exam will be and will that be in time to apply for my verblijfsvergunning. So at this point I have no idea. Do I go to the IND, ROC, what about that money for the books? It is just a great mystery for me at this point.*

Niet inburgeren: weigeren of afwachten

Veel respondenten tonen (enig) begrip voor het principe van inburgering en de meesten vinden het belangrijk dat migranten de Nederlandse taal leren.⁹⁹ Tegelijkertijd wijzen veel migranten het verplichtend karakter ervan af en vinden sommige respondenten niet dat de inburgeringsplicht voor hen persoonlijk (nog) nodig is. Met name de geïnterviewde inburgeringsplichtigen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd laten zich kritisch uit over de inburgeringsplicht in het algemeen en voor hun situatie in het bijzonder. Mensen die al zeer lang (sommigen meer dan dertig jaar) in Nederland wonen, werken, een gezin hebben, begrijpen niet waarom en hoe zij na al die jaren nog moeten inburgeren. Het wordt als een belediging en vernedering ervaren dat ze een examen moeten afleggen terwijl ze, in hun ogen, volledig deel uitmaken van de Nederlandse samenleving.¹⁰⁰ Verschillende inburgeringsplichtigen hebben ook Nederlandse vrienden en kennissen gevraagd het inburgeringsexamen te maken. Ze slaagden lang niet allemaal.

[Een 41-jarige man uit Marokko heeft eigen glasvezelbedrijf] [Q] *Ik woon 13 jaar in Nederland, ik ben hier gegroeid, ik ben hier gewend, ik heb mijn eigen leven. (...) Ik werk altijd, ik heb nooit een uitkering gehad. Waar gaat het over met het inburgeren? Nederlands begrijpen, respect hebben, weten hoe Nederlanders denken? Pannenkoeken en pindakaas. Ik doe alles hier. Door mijn werk, spreek ik veel mensen. Ik weet hoe het moet, hoe je je moet gedragen.*

[Een 50-jarige man uit de Verenigde Staten] [AA] *De inburgeringsplicht, het is nieuw recht, een nieuwe mentaliteit. Ik begrijp het wel, het is nodig. (...) Maar voor mij, het is niet nodig. Ik woon hier bijna twintig jaar, ik voel me ingeburgerd. Ik ben niet Nederlands, maar ik ben ingeburgerd. Het is voor mij de vraag, hoeveel verder kan ik ingeburgerd zijn?*

99 Zie ook Van Oers 2013, p. 178.

100 Van Oers 2013, p. 167 e.v.

[Een 49-jarige vrouw uit Rusland] [OO] *Nobody has the right to push you to do what you don't want to do. It is your life, if you manage your life without any troubles, why, who has a right to push you? (...) I understand it is good for a society where they don't go out of their circle and don't socialize. The Muslim community for example, a totally different culture... from another point of view, you have to connect. I don't have any Russian friends here, my friends are from all over the world. I do speak English with them. I do understand what is behind it, what they want to do. But from human rights point of view I find it wrong.*

Vooral Engelstaligen of mensen die de Engelse taal goed machtig zijn, zijn het niet eens met de verplichting om de Nederlandse taal te leren, omdat in Nederland zoveel Engels wordt gesproken dat ze geen communicatieproblemen ervaren.

[Een 64-jarige man uit de Verenigde Staten] [G] *I have better things to do in my life right now. I'm not missing anything. There is no communication barrier. So I don't agree with it being compulsory. Everyone speaks English here.*

[Een 49-jarige vrouw uit Rusland] [OO] *My state of mind of course was 'okay, I don't need it'. Even in Russia people live with English for many years.*

Het gevoel of de overtuiging dat de inburgeringsplicht voor hen persoonlijk niet geldt of zou moeten gelden, is voor enkele migranten een reden om bewust niet aan de inburgeringsplicht te voldoen. Vier migranten uit de Verenigde Staten en Canada ondernemen geen enkele actie en wachten af wat er gaat gebeuren of zij weigeren principieel de plicht te vervullen.

[Een 61-jarige vrouw uit de Verenigde Staten] [FF] *Ik ben uit principe niet naar de inburgeringscursus gegaan en ik dacht ik wacht maar af, misschien veranderen de regels. We wait, ik wacht tot het allerlaatste moment en zie wat er verder gebeurt. Maar ik ben ook gewoon bang om examen te doen, met de taal, het schrijven. (...) Zo ver ben ik gekomen en verder gaat het niet. Ik lees alles in de krant of boeken, ik kan alles lezen. Maar praten en zeker schrijven, het is een ander verhaal. Ook uit principe vind ik, ik snap gewoon niet waarom ik dat moet doen na dertig jaar. Ik ben al bijna 17 jaar vrijwilliger bij de politie in Amsterdam. En ik moet inburgeren. Absurd. (...) Als ik het moet doen, dan zal ik het doen omdat ik in principe altijd de regels volg. Ik heb enorm respect voor de regels. Maar dit [de inburgeringsplicht] vond ik echt te ver, te raar. (...) Niet dat ik mezelf zo speciaal vind in vergelijking met andere mensen, maar ik vind er is zoveel geld mee gemoeid, andere mensen hebben de inburgering zo veel meer nodig en ja, wat moet ik weten om in te burgeren, ik weet niet wat de bedoeling is.*

Eén respondent met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd weigert principieel in te burgeren. Hij woont en werkt veertig jaar in Nederland, is tweemaal getrouwd geweest en heeft drie kinderen die in Nederland wonen. De inburgeringsplicht ziet hij als een belediging. Hij meldt zich na de oproep van de gemeente, doet een test bij de ROC uit nieuwsgierigheid naar het proces, maar weigert de inburgeringscursus te volgen en het inburgeringsexamen te maken. Hij is zeer zelfverzekerdheid en niet bang voor eventuele gevolgen van zijn weigering, zelfs als die verblijfsrechtelijk zouden zijn (waarvan in zijn geval geen sprake is).

[Een 63-jarige man uit Canada] [MM] *Ik spreek de taal redelijk denk ik, ik kan het goed lezen. Ik ken de maatschappij, ben nooit in aanraking geweest met justitie. Ik woon hier, heb drie kinderen, ik heb twee ex-vrouwen, ik heb films gemaakt in Nederland. En ik moet bewijzen dat ik ingeburgerd ben. Ik wil niet ingeburgerd zijn, rot op. (...) Van DWI [Dienst Werk en Inkomen Amsterdam] moest ik de cursus volgen. Ik vroeg [aan de medewerker van DWI]: wat gebeurt er als ik dat niet doe? [De medewerker zei:] Eerst wordt je uitkering stopgezet, dan wordt je verblijfsvergunning ingehouden, dan wordt je naar Schiphol gebracht en uitgezet naar je land van herkomst. Ik was zo kwaad, zo woedend. (...) Ik woonde toen al 35 jaar in Nederland. Wat ga je doen? Ga je het aan mijn kinderen vertellen? Dat ik hier 35 jaar illegaal was of zo? Ik ben niet beschuldigd van iets maar ik moet iets bewijzen. Ik voldoe niet aan de Wet inburgering? Nou, dan is er iets verkeerd aan die wet. Ik ga dat niet doen.*

Na vier jaar werd hij door een andere medewerker van de gemeente gewezen op de mogelijkheid van ontheffing van de inburgeringsplicht met een verklaring evident ingeburgerde. Tot zijn verrassing was het heel eenvoudig voor hem om deze ontheffing te krijgen.

Moeite met het leren van de Nederlandse taal

De meest genoemde reden waarom de respondenten (nog) niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, is dat zij moeite hebben met het leren van de Nederlandse taal. Hierbij spelen diverse problemen een rol, die verschillen per herkomstgebied van migranten. Veel van de geïnterviewde Marokkaanse vrouwen hebben in Marokko nooit een opleiding gehad en zijn analfabeet. Voor hen is lezen en schrijven op zichzelf al een uitdaging, laat staan in een tweede taal. In Amsterdam kunnen migranten een alfabetiseringstraject volgen. Zij kunnen worden ontheven van de inburgeringsplicht wanneer zij voldoende uren onderwijs in dit alfabetiseringstraject hebben gevolgd en eenmaal of tweemaal het inburgeringsexamen niet hebben gehaald. Zij kunnen ook worden ontheven, wanneer de taalaanbieder adviseert dat het voor deze migrant niet haalbaar is om het examen te halen. Deze ontheffing geldt echter niet voor de vergunning onbepaalde tijd of naturalisatie. Een aantal vrouwen is nog jaren bezig met cursussen om alsnog voor de inburgering te slagen.

Voor veel geïnterviewde vrouwen uit andere delen van Afrika speelt een ander probleem. Ook onder deze groep hebben velen geen opleiding genoten in het land van herkomst. Zij hebben vaak niet leren schrijven, maar kunnen door hun werkzaamheden als hulp in de huishouding bij hoger opgeleide gezinnen in het herkomstland vaak wel goed Engels spreken. Tijdens de bijeenkomst van stichting Migrant Moeder en Kind geven de vrouwen aan dat hun niveau hierdoor vaak te hoog wordt ingeschat, waardoor zij door de gemeente een taal cursus krijgen aangeboden die niet aansluit bij hun werkelijke kunnen. Ze hebben veel moeite de Nederlandse taal te leren. Sommige vrouwen worden hier moedeloos van, anderen proberen het met zelfstudie en geven niet op.

Mensen afkomstig uit Aziatische landen hebben vaak moeite met de uitspraak. Dit is met name een probleem omdat de uitspraak tijdens het examen wordt getest met een computer. Ook (hoog) opgeleide mensen die de Nederlandse taal voldoende beheersen, falen op dit onderdeel. Een vrouw uit Japan met een universitaire opleiding en een baan bij een internationale bank laat weten dat zij vanwege de uitspraak

nooit is geslaagd voor het inburgeringsexamen. Het interview voor dit onderzoek met deze vrouw is overigens in het Nederlands gevoerd. Ook andere respondenten geven aan moeite te hebben met de uitspraak van de Nederlandse taal, bijvoorbeeld respondenten afkomstig uit Rusland, Ghana en Brazilië.

[Een 46-jarige vrouw uit Japan] [X] *De examens voor luisteren, schrijven en begrijpend lezen gingen goed. Alleen het spreken, met een koptelefoon op moest ik precies nazeggen, dat is onzijn. Ik heb het nooit gebaald.*

Ook voor geïnterviewde migranten uit Engelstalige landen is het lastig de Nederlandse taal te leren, vooral omdat in Nederland zoveel mensen Engels met hen praten. Zij ondervinden geen communicatieproblemen in de privésfeer of op het werk en voelen daarom weinig noodzaak om de taal te leren. Dit geldt ook voor anderstaligen die goed Engels spreken en bijvoorbeeld bij een internationaal bedrijf werken.

Verschillende respondenten geven aan dat de aangeboden cursussen onvoldoende zijn of niet aansluiten bij hun niveau, of de specifieke aandachtspunten van de cursisten. Anderen zijn juist zeer tevreden over de cursus. Enkele respondenten zeggen een andere cursus te willen volgen of voor een langere periode dan zij door de gemeente aangeboden krijgen. Ze moeten de cursus in dat geval zelf betalen, maar kunnen dit niet of ze weten niet goed waar zij terecht kunnen. Het aanbod op de markt is zeer divers en dat geldt ook voor de tarieven.

[Een 46-jarige vrouw uit Japan] [X] *Ik wist niet waarom, maar ik moest naar Staatsexamen 2. Ik heb de examens gedaan maar het ging niet goed. De gemeente vertelde me dat ik makkelijk het inburgeringsexamen zou kunnen halen. Ik ging op zaterdag naar de cursus. We zaten voor de computer en verder deden we niks.*

[Partner van 40-jarige vrouw uit Egypte] [D/E] *Dat is een hele slechte stichting om mensen de Nederlandse taal te leren. Zij laten cursisten alleen maar achter de computer zitten. Kijken jullie maar. Dat is alsof ik u met gebonden handen in de zee gooi. Kan je dan zwemmen?*

Vanwege deze problemen met het leren van de Nederlandse taal kan de inburgeringsplicht een zware belasting voor mensen zijn. Sommigen zijn al jaren bezig met cursussen en examens om aan de inburgeringsplicht te voldoen en de taal te leren. Dat kan leiden tot gevoelens van moedeloosheid, boosheid en stress.

[Partner van 40-jarige vrouw uit Egypte] [D/E] *Het zwarte gordijn. Het is een zwart gordijn. Geen toekomst. Van binnen gaat ze kapot. Ze moet die inburgeringsplicht halen, terwijl ze machteloos ziet dat het voor haar niet kan. De taal is een hoge berg die ze niet op kan klimmen.*

[Een 44-jarige vrouw uit Nigeria] [KK] *Ik ging bijna vier jaar naar een school. En dan nog eens zes weken. Praten en schrijven is moeilijk voor mij. Ik kan de les niet begrijpen. Ik kan een beetje Nederlands praten met kinderen en een beetje op mijn werk. Maar die school is te moeilijk voor mij.*

Combinatie van factoren

Esraa is een 42-jarige vrouw uit Egypte. Ze woont twaalf jaar in Nederland en heeft twee kinderen met haar inmiddels ex-man. In 2004 begint zij met inburgeren. Zij gaat een jaar naar school. In die periode werkt ze voltijds als schoonmaakster. De combinatie van de zorg voor haar dochter, werk en school valt haar zwaar. In 2006 wordt haar zoon geboren. Esraa gaat drie maanden naar school, maar moet stoppen omdat ze veel last van migraine heeft – een overblijfsel van een auto-ongeluk twintig jaar geleden. In het daarop volgende jaar heeft Esraa hepatitis-C, wordt haar man ernstig ziek, raakt zijn baan kwijt en moeten ze bij zijn moeder gaan wonen. Aanvankelijk raakt Esraa haar verblijfsvergunning kwijt, omdat haar man niet langer aan de inkomenseis voldoet. Vijf maanden later krijgt ze alsnog een verblijfsvergunning, maar Esraa ondervindt hierdoor de nodige problemen en ervaart veel stress. Het is een zware periode waarin Esraa veel last heeft van depressies en waarin zij en haar man uit elkaar groeien. Esraa krijgt van de gemeente een tijdelijke ontheffing van de inburgeringsplicht voor vijf jaar op medische gronden. In 2012 is Esraa weer begonnen met de inburgeringsplicht. Ze gaat twee dagen in de week naar school en maakt thuis extra opdrachten. In 2014, tijdens dit onderzoek, is Esraa uiteindelijk geslaagd voor het inburgeringsexamen.

Zoals het verhaal van Esraa laat zien, is regelmatig sprake van een combinatie van factoren, waarom migranten niet aan de inburgeringsplicht voldoen. Veel genoemde redenen zijn ziekte, fysieke of psychische klachten en te weinig tijd om naast werk en/of de verzorging van de kinderen naar school te gaan en onvoldoende inkomen om tijd en geld vrij te maken voor de taalcursussen.

[Een 51-jarige man uit Jamaica] [QQ] *You have to do it [inburgeringsexamen] but not by force. (...) Either you finish your courses and be there at certain times, or you stop the courses because you go to work or do something you know. When I stop courses I was finding something to do. I don't stop it just to walk around.*

[Esraa] *Je moet veel oefenen, oefenen en leren, leren. Sommige mensen kunnen dat niet. Ik kan dat niet. Vroeger was ik heel goed op school. Ik moest nog een jaar leren en dan kon ik naar de universiteit. Maar toen kreeg ik het auto-ongeluk en nu kan ik niet meer een boek lezen. Een half uur-tje is al moeilijk voor mij. Ik ben niet dom. Maar het is wel moeilijk voor mij. Ik vergeet dingen.*

[Een 35-jarige vrouw uit Marokko bij Taal op Maat] [O] *Ik heb vier kleine kinderen. Ik ben heel druk. Ik doe alles. Ik doe boodschappen, ik ga naar alle afspraken, tandarts, GGD. (...) Het is moeilijk voor mij. Ik heb de toets gemaakt, ik heb het niet gehaald. Ik ben druk, ik heb niet een hele dag dat ik kan rustig kan lezen en schrijven.*

5.2 Vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht

In bijzondere gevallen kunnen mensen worden ontheven of vrijgesteld voor de inburgeringsplicht (zie paragraaf 3.1). De geïnterviewde advocaten geven aan dat het lastig is een ontheffing te krijgen. Ontheffing om medische redenen is alleen mogelijk bij chronische aandoeningen. Moeite met concentratie, analfabetisme en depressie vormen op zichzelf geen afdoende reden voor de IND. Advocaten signaleren ook dat het beleid van de IND en gemeente niet op elkaar is afgestemd. Een verlenging van

de termijn of een tijdelijke ontheffing van de inburgeringsplicht verleend door de gemeente wordt niet geaccepteerd door de IND voor de verblijfsstatus. Esraa vertelde dat zij op advies van een GGD-arts door de gemeente vijf jaar werd vrijgesteld van de inburgeringsplicht vanwege ziekte, maar zij kwam niet in aanmerking voor een zelfstandige verblijfsvergunning na haar echtscheiding, omdat zij nog niet aan de inburgeringsplicht voldeed. Ze verloor daarom bijna haar verblijfsrecht in Nederland (zie paragraaf 5.3).

Een korte impressie van de bijgewoonde eindtermijngesprekken bij de gemeente Amsterdam kan deze divergentie tussen het beleid van de gemeente en de IND nader illustreren. Wanneer migranten worden uitgenodigd voor een eindtermijn- of zienswijze-gesprek, wordt – naast de vraag of een boete wordt opgelegd- ook nagegaan of de persoon in kwestie in aanmerking komt voor ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht. De drie consulenten van wie deze gesprekken zijn bijgewoond, lieten de mensen hun verhaal doen, gaven voorlichting over de te nemen vervolgstappen en waren welwillend om af te zien van het opleggen van een boete. De geïnterviewde advocaten gaven eveneens aan dat boetes in Amsterdam niet snel worden opgelegd als mensen op de gesprekken verschijnen. De gemeente Amsterdam stelt zich coöperatief en oplossingsgericht op, maar dit kan per gemeente verschillen. Onduidelijkheid over de betekenis van een vrijstelling of ontheffing is er ook. Eén mevrouw dacht dat zij niet meer inburgeringsplichtig was omdat zij in een eerder gesprek een tijdelijke ontheffing had gekregen in verband met haar zwangerschap en de ziekte van haar baby. Een andere respondent probeerde met zijn advocaat een ontheffing voor de inburgeringsplicht op medische gronden te krijgen. Zijn verblijfsvergunning was niet meer geldig na zijn scheiding en hij kwam vanwege het niet voldoen aan de inburgeringsplicht niet in aanmerking voor een vergunning voor voortgezet verblijf. Inmiddels heeft hij een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gekregen, naar zijn zeggen op medische gronden en omdat hij al zo lang in Nederland woont. Desgevraagd kon hij niet zeggen of hij nog aan de inburgeringsplicht moet voldoen.

Naast bovengenoemde gevallen, komen in ieder geval vijf respondenten in aanmerking voor een vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht. Eén man geeft aan dat hij direct bij de aanvraag van zijn verblijfsvergunning van de gemeente te horen heeft gekregen dat hij niet hoeft in te burgeren omdat hij aan het einde van de inburgeringstermijn 65 jaar wordt en dan niet langer inburgeringsplichtig is. Tijdens een eindtermijngesprek krijgt een vrouw uitstel voor de inburgeringsplicht met een jaar zodat zij in aanmerking komt voor de zogenaamde optieregeling voor het Nederlanderschap en het inburgeringsvereiste voor haar komt te vervallen.¹⁰¹ Een man krijgt in het gesprek bij de gemeente te horen dat hij recht heeft op volledige vrijstelling voor de inburgeringsplicht omdat hij al in 2004 een certificaat Wet inburgering nieuwkomers heeft gehaald, werkzaam is en goed Nederlands spreekt. Onder de respondenten met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft één vrouw een dag

101 In dit geval kwam de migrant in aanmerking voor de optieregeling omdat zij ten minste drie jaar is getrouwd met een Nederlander en ten minste vijftien jaar onafgebroken legaal in Nederland woont (art. 6 lid 1 g Rijkswet op het Nederlanderschap).

voor het interview een brief van de gemeente ontvangen waarin staat vermeld dat zij wordt ontheven van de inburgeringsplicht wegens voldoende inspanning. De vrouw uit Japan heeft diverse cursussen gevolgd, is geslaagd voor alle examenonderdelen maar heeft het onderdeel spreekvaardigheid niet behaald (zie paragraaf 5.1). Een man uit Canada die principieel weigert in te burgeren, heeft een ontheffing voor evident ingeburgerd ontvangen (zie paragraaf 5.1).

De zes Marokkaanse vrouwen die via Taal op Maat zijn geïnterviewd, hebben waarschijnlijk allen – maar niet alle vrouwen wisten dat – een ontheffing voor de inburgeringsplicht ontvangen van de gemeente Amsterdam vanwege voldoende inspanning na een alfabetiseringstraject en het vooruitzicht dat zij het inburgeringsexamen nooit kunnen halen. De vrouwen volgen vrijwillig twee ochtenden per week een cursus op de basisschool van hun kinderen om de Nederlandse taal te leren. Zij ondervinden geen verblijfsrechtelijke consequenties (meer) van de inburgeringsplicht, maar kunnen niet zonder meer naturaliseren (één van de vrouwen heeft al het Nederlanderschap). Dat ervaren de meeste vrouwen als een probleem. Ook al mogen zij voor onbepaalde tijd in Nederland verblijven, het idee is dat hun leven er met een Nederlands paspoort heel anders uit zou zien (zie ook hoofdstuk 8).

[Een 35-jarige vrouw uit Marokko bij Taal op Maat] [O] *Als ik een Nederlands paspoort heb, dan gebeurt er van alles. Dan ben ik een Nederlandse vrouw. Dan kan ik werk zoeken, dan kan ik lezen, schrijven. Van alles.*

5.3 Verblijfsrechtelijke consequenties

Esraa heeft van 2001 tot haar scheiding in 2007 een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van haar huwelijk. Zij heeft in die tijd geen zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf aangevraagd. Esraa en haar man hebben hier nooit over nagedacht en niet stil gestaan bij de eventuele consequenties van een scheiding voor het verblijfsrecht van Esraa. Na hun scheiding, wanneer haar verblijfsvergunning afloopt, heeft Esraa geen recht op voortgezet verblijf omdat zij niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. De aanvraag van een nieuwe verblijfsvergunning gaat zeer moeilijk. De IND stelt dat zij naar Egypte terug kan gaan en dat de kinderen in dat geval bij hun vader in Nederland kunnen blijven. Haar advocaat meet de IND na veel moeite te overtuigen en Esraa krijgt een verblijfsvergunning voor verblijf bij haar kinderen op grond van art. 8 EVRM, het recht op het gezinsleven.

Van de 25 respondenten die inburgeringsplichtig zijn en een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben, hebben twintig mensen potentieel te maken met verblijfsrechtelijke consequenties. Drie personen krijgen in de tijd van het onderzoek of binnenkort vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht. Voor hen vervallen de mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties. Voor één respondent is het nog te vroeg om over dergelijke consequenties te spreken. Hij heeft pas in 2013 een verblijfsvergunning gekregen. Eén respondent heeft na het verlopen van zijn verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd geen nieuwe verblijfsvergunning gekregen en is nu illegaal in Nederland. Het is in het interview niet helemaal duidelijk geworden wat de exacte redenen zijn. In zijn leven spelen diverse problemen een rol. In ieder geval heeft de migrant (ook) niet voldaan aan de inburgeringsplicht. De overige twintig respondenten komen niet

in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf.

Bewustzijn

Zoals de geïnterviewde migranten zich niet altijd voldoende realiseren dat de inburgeringsplicht een werkelijke verplichting is, zijn zij zich meestal ook niet bewust van de verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze worden ook niet genoemd door de gemeente in de informatiebrief over de inburgeringsplicht en de termijn die zij de migranten sturen. In hoeverre de IND migranten actief informeert over deze consequenties is onduidelijk. Op de website van de IND wordt vermeld dat inburgering een vereiste is voor het aanvragen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en voortgezet verblijf. Maar er staat niet met zoveel woorden dat het niet voldoen van de inburgeringsplicht leidt tot afwijzing van een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf. Veel migranten worden dan ook vaak pas bekend met deze consequenties als zij hier daadwerkelijk mee te maken krijgen.

[Een 36-jarige man uit Egypte] [C] *Ik heb een certificaat inburgering [op grond van de Wet inburgering nieuwkomers] gehaald en ik wilde een nieuwe verblijfsvergunning aanvragen. (...) Ik schrok. Ik wist niet dat ik niveau 2 moest halen. Ik heb mijn Nederlandse paspoort vijf jaar geleden aangevraagd. En nu snap ik niet waarom ik weg moet. Waarom krijg ik geen verblijfsvergunning? Ik zit niet veilig.*

Een respondent die na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig is geworden, weet heel duidelijk aan te geven welke voorwaarden aan zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd zijn verbonden en waar hij aan moet voldoen om zelfstandig en voor onbepaalde tijd in Nederland te mogen blijven. Het is niet zeker maar mogelijk komt dit door betere voorlichting (in het algemeen of speciaal aan asielzoekers) over de voorwaarden en mogelijke consequenties.

Naast migranten die zich niet bewust zijn van de verblijfsrechtelijke consequenties, zijn er ook migranten die onzeker zijn over hun verblijfsrecht terwijl daar geen reden voor is. De uitnodigingsbrief van de gemeente Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam voor deelname aan dit onderzoek heeft de nodige schrikreacties opgeleverd. De genodigden zeggen geen problemen te hebben met hun verblijfsvergunning en zich zeker te voelen over hun verblijf in Nederland, maar vragen toch of de overheid ze kan uitzetten, of zij hun verblijfsvergunning kwijt kunnen raken als zij niet aan de inburgeringsplicht voldoen (zie ook hoofdstuk 8). Een geïnterviewde advocaat geeft aan dat zij vaker cliënten heeft die niet verplicht zijn in te burgeren, maar dit toch doen omdat ze niet zeker weten of de inburgeringsplicht voor hen geldt of omdat ze denken zo meer zekerheid op te bouwen.

[Een reactie van een man uit de Verenigde Staten op de uitnodigingsbrief] *Ik heb in 2007 contact gehad met de gemeente over de inburgeringsplicht. Na twee jaar kreeg ik een brief dat ik het zelf moest betalen, dat de gemeente geen vergoeding meer geeft. Daarna ben ik het vergeten. (...) Ik ben een beetje bang, de inburgeringscursus is verplicht, de gemeente is wel redelijk, maar wat doet de IND?*

[Een reactie van een partner op de uitnodigingsbrief] *Mijn man werkt altijd. Hij heeft al een certificaat inburgering gehaald. Waarom moet hij nog inburgeren? Wat betekent deze brief? Moet hij weg uit Nederland?*

Ook respondenten met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd vragen zich hardop af wat de overheid kan doen als zij niet aan de inburgeringsplicht voldoen en lopen vooruit op de mogelijkheid dat zij niet in Nederland zouden mogen blijven (waarvan in hun geval geen sprake is).

[Een 64-jarige man uit de Verenigde Staten] [G] *They are going to make me speak Dutch here? I don't think so. I would leave first. I would leave my money [in the States]. I would not take my money and bring it here anymore. My money is there. I bring it here and spend it here.*

[Een 50-jarige man uit de Verenigde Staten] [AA] *[Als het echt moet] dan doe ik het [inburgeren]. (...) En wat is het dan, wanneer ik het niet doe, moet ik weg? (...) Ik ben niet bang. Ik heb hier geen paniek over. Het is oké. Als ik weg moet, dan moet ik weg. Als dat zo is, dan vind ik het echt inflexibel recht. Dan is het niets voor mij hier.*

Geen aanspraak op een vergunning voor onbepaalde tijd

De verblijfsrechtelijke consequentie die het meest voorkomt onder de respondenten (n=17, tweederde van de respondenten met een vergunning voor bepaalde tijd), is het niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De meeste respondenten geven aan graag een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of de Nederlandse nationaliteit te willen. De inburgeringsplicht is voor hen een obstakel voor het verkrijgen ervan. Maar, zoals reeds gesteld, het onderscheid in soorten verblijfsvergunningen is niet voor iedereen duidelijk. Migranten weten niet precies wat voor verblijfsstatus zij hebben, welke voorwaarden aan de vergunning verbonden zijn en wat ze moeten doen om een andere verblijfsvergunning te krijgen. Dit verklaart, voor een deel, waarom zoveel mensen die voor 2010 al vijf jaar onafgebroken en rechtmatig in Nederland waren, niet eerder een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (of voortgezet verblijf – zie verder) hebben aangevraagd, ook al voldeden ze aan de toen geldende voorwaarden.

[Een 56-jarige vrouw uit Brazilië] [NN] *Ik wil een permanente verblijfsvergunning maar ik weet niet hoe het werkt, ik heb geen idee. Mijn [Nederlandse] man begrijpt het ook niet. Alle papieren komen bij ons thuis, we hebben een samenlevingscontract, we doen alles samen. We zijn altijd samen. (...) Ik wil een permanente verblijfsvergunning zoals mijn man voor Brazilië heeft. Maar ik krijg het niet voor Nederland. Ik weet niet hoe dat komt.*

Anderen noemen ook de hoge kosten voor een aanvraag van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als reden dat zij dit niet eerder geregeld hebben.¹⁰² Bovendien voelen niet alle migranten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd de nood-

¹⁰² De leges van een vergunning voor onbepaalde tijd bedroeg € 401 totdat deze per 26 april 2012 naar aanleiding van rechtspraak van het Europese Hof van Justitie werd verlaagd naar € 130.

zaak van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap. Deze mensen hebben het idee dat ze zeker zijn van hun verblijfsrecht in Nederland en ondervinden in het dagelijks leven geen directe problemen met hun huidige verblijfsstatus.

[Een 51-jarige man uit Jamaica] [QQ] *Some people say that you have more franchise, more opportunity with a permanent permit of Dutch passport. But it is the way you live. (...) For me it doesn't matter. As long as I'm living and not getting myself in problems. I know where I go I am welcome.*

Geen aanspraak op een zelfstandige vergunning voortgezet verblijf

Van de 25 respondenten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zijn tien migranten voor hun verblijfsrecht afhankelijk van het huwelijk of de relatie met hun partner. Drie willen graag een zelfstandige verblijfsvergunning en zien het niet kunnen krijgen hiervan als probleem. De migranten en de referenten voelen zich onzeker over de ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid en hopen met een zelfstandige verblijfsvergunning meer zekerheid over hun verblijf te hebben. Zeven anderen noemen het voortgezet verblijf of de zelfstandigheid niet. Zij zijn hier niet mee bezig en beseffen niet dat zij hiervoor niet in aanmerking komen zolang zij niet aan de inburgeringsplicht voldoen. Gezien de tijd dat een aantal respondenten al in Nederland woonachtig, getrouwd of samenwonend is, hadden de meesten al een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf kunnen aanvragen vóór 1 januari 2010, toen deze verblijfsrechtelijke consequentie nog niet aan de inburgeringsplicht was verbonden. Dit beeld wordt bevestigd door de geïnterviewde juridisch medewerker van het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket krijgt vaak met de verblijfsrechtelijke gevolgen te maken via een juridische vraag van migranten over een echtscheiding. Veel migranten worden in dat contact voor het eerst gewezen op de mogelijke problemen met hun verblijfsrecht. Echtscheidingsadvocaten hebben vaak onvoldoende kennis van het migratierecht om mensen hier op te wijzen, aldus de medewerker van het Juridisch Loket.

Drie respondenten hebben te maken (gehad) met de consequenties van het niet kunnen krijgen van voortgezet verblijf na een echtscheiding. Ook zij geven aan zich tijdens hun relatie niet bewust te zijn geweest van de verblijfsrechtelijke gevolgen.

[Een 40-jarige man uit Egypte] [C] *Ik heb tijdens mijn relatie eigenlijk nooit gedacht aan mijn papieren of mijn paspoort. Ik ben gewoon bij haar omdat ik bij haar wil zijn, niet voor de papieren. Maar nu [bij na de scheiding een nieuwe verblijfsvergunning wilde aanvragen], kreeg ik dat wel te horen [dat hij geen zelfstandig verblijfsrecht had].*

[Ex-partner van Esraa] *We hebben nooit geweten dat ze nog een keer met de IND in aanraking zou komen. Ze woonde toen [na de scheiding] al bijna zeven jaar in Nederland. (...) Wij dachten dat het wel veilig was, maar uiteindelijk dus toch niet. We kwamen steeds voor verrassingen te staan. Je krijgt gesprekken die je niet verwacht. Ze [IND] spelen met je mind, kijken hoe je daar op reageert. (...) Ze vragen je waarom je niet teruggaat, dat de kinderen bij hun vader kunnen blijven of waarom je de kinderen niet meeneemt. Hele botte dingen. Ze geven je een heel onveilig gevoel. We hadden nooit geweten dat het zoover zou komen.*

Deze drie respondenten hebben bijna hun verblijfsrecht verloren. Esraa heeft uiteindelijk een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afhankelijk van het verblijf bij haar kinderen gekregen. Zij voelt zich erg onzeker over haar verblijfsrecht, ook nu ze inmiddels aan haar inburgeringsplicht heeft voldaan (zie verder hoofdstuk 8). Een andere respondent heeft na een angstige en stressvolle periode waarin uitzetting dreigde, een nieuwe verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gekregen, naar zijn eigen zeggen op medische gronden en omdat hij al zo lang in Nederland woont. Beiden willen zo snel als mogelijk het Nederlanderschap aanvragen. De derde respondent die te maken kreeg met mogelijke uitzetting na de scheiding, is inmiddels hertrouwd en heeft een nieuwe afhankelijke vergunning voor verblijf bij echtgenote aangevraagd. De betekenis van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht voor zijn verblijfsrecht, lijkt hem nog altijd niet volledig duidelijk.

5.4 Conclusies

Dat inburgeren wettelijk verplicht is en verblijfsrechtelijke gevolgen kan hebben, realiseren niet alle geïnterviewde migranten zich. Dit heeft mogelijk te maken met de manier waarop migranten worden geïnformeerd. De betekenis van de verplichting van het inburgeren dringt vaak pas door op het moment dat migranten daadwerkelijk te maken krijgen met de verblijfsrechtelijke gevolgen. Migranten komen niet in aanmerking voor een vergunning voor onbepaalde tijd of zelfstandig voortgezet verblijf. Na een echtscheiding kan dit leiden tot het geheel verliezen van het verblijfsrecht, zelfs wanneer er kinderen zijn.

Dat verblijfsrechtelijke consequenties zich voordoen, blijkt bepaald geen uitzondering. Van de 33 (excl. zes Marokkaanse vrouwen bij Taal Op Maat) geïnterviewde migranten hadden twintig migranten met verblijfsrechtelijke consequenties te maken, zeventien kregen geen vergunning voor onbepaalde tijd en drie geen vergunning voor voortgezet verblijf, tezamen meer dan de helft van de geïnterviewden. Uiteindelijk hebben de migranten die niet in aanmerking kwamen voor voortgezet verblijf een nieuwe verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of een afhankelijke verblijfstitel van kinderen of een nieuwe relatie gekregen.

Er zijn verschillende redenen waarom migranten (nog) niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. De een heeft moeite met het leren van de Nederlandse taal, de ander ziet geen mogelijkheid om een cursus te volgen. Regelmatig is er sprake van een combinatie van factoren, zoals een slechte gezondheid, gezins-, werk- of financiële situatie. Het blijkt hoe dan ook geen vanzelfsprekendheid om voor het inburgeringsexamen te slagen, ongeacht de achtergrond en het opleidingsniveau van de migranten.¹⁰³

Migranten worden slechts in beperkte mate ontheven of vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Consulanten van de gemeente Amsterdam stellen zich weliswaar coö-

103 Rodaan Al Galidi schreef diverse Nederlandstalige boeken en gedichtenbundels, ontving de Europese Unie-prijs voor de letteren voor Nederland en zakte in 2011 voor de inburgeringstoets. Hij heeft de media opgezocht om de inhoud van de toets aan de kaak te stellen, *Het Parool* 18 november 2011.

Hoofdstuk 5

peratief op, maar beslissingen van de gemeente over de inburgeringsplicht zijn niet zonder meer van betekenis voor beslissingen van de IND over het verblijfsrecht van migranten.

6 GEVOLGEN VAN VERBLIJFSRECHTELIJKE CONSEQUENTIES VERBONDEN AAN DE WET INBURGERING VOOR DE INTEGRATIE VAN MIGRANTEN

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke invloed het niet bereiken van een zekere verblijfspositie kan hebben op de integratie van migranten. Eventuele belemmeringen in de toegang tot de arbeidsmarkt, educatie en huisvesting staan hierbij centraal. In de volgende paragraaf wordt beschreven of en op welke wijze het hebben van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met een inkomensvereiste en beperkingen van invloed is op de arbeidspositie en loopbaanontwikkeling van de inburgeringsplichtige en eventueel de partner. Hoe ervaren respondenten deze gevolgen en hoe gaan zij hiermee om? Op basis van eerder onderzoek is de verwachting dat mensen langer in een bepaalde werksituatie blijven dan zij wellicht zouden willen en eventuele plannen om onderwijs te volgen, uitstellen of afstellen, omdat ze aan de voorwaarden van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd moeten blijven voldoen.¹⁰⁴ Tevens wordt nagegaan wat de eventuele gevolgen zijn voor (toegang tot) huisvesting van migranten.

6.1 Arbeid en educatie

Van de 25 migranten met een vergunning voor bepaalde tijd, werken er zeven in loondienst, vijf werken als zelfstandige of hebben een eigen bedrijf en twee respondenten doen vrijwilligerswerk als onderdeel van de inburgeringsplicht. Slechts vier mensen hebben een vast arbeidscontract of hebben ooit een vast contract gehad. De vraag is zelfs of deze mensen werkelijk een vast contract hebben of de term op een andere manier hebben begrepen. Eén respondent geeft bijvoorbeeld aan dat zij 23 jaar voor een werkgever heeft gewerkt op een vast contract, maar dat zij niet in aanmerking kwam voor een uitkering toen het bedrijf failliet ging. Zes respondenten werk(t)en op tijdelijke contracten, in duur variërend van enkele maanden tot een jaar. Elf mensen waren op het moment van het onderzoek werkloos of hebben – in Nederland – nooit betaald gewerkt. Van de mensen zonder betaald werk, geven vijf vrouwen aan (nu) niet te willen werken vanwege de zorg voor jonge kinderen. Eén van hen zegt ook niet te zullen gaan werken als de zorg van de kinderen minder tijd en energie kost. Van deze vrouwen was de partner kostwinner.

Ook al hebben de meeste respondenten geen werk of geen vast contract, geen van hen zegt problemen te hebben van hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bij het vinden van werk of in hun arbeidsmarktpositie. Ze geven aan dat werkgevers of opdrachtgevers niet naar het soort verblijfsvergunning vragen, maar dat het voor die werkgevers voldoende is dat de vergunning geldig is.¹⁰⁵

[David] *I work as an instructor and I've worked here for about four years and I'm able to work with my residency permit and I have my own small company which I use freelance to bill my clients*

104 Leerkes & Kulu-Glasgow 2011; Strasser *et al.* 2009; De Hart 2003.

105 Werkgevers zijn verplicht een kopie van de verblijfsvergunning van hun werknemer in het personeeldossier te hebben.

through. I have no problems. I have to show VAR [Verklaring arbeidsrelatie], but I have not had a problem because I've been on top of it, making sure everything is in order.

Onzekere verblijfspositie en werkloosheid

Ook degenen die niet werken en dat wel graag zouden willen, zien geen relatie tussen het niet vinden van een baan en hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze respondenten noemen drie andere redenen voor hun werkloosheid: de krappe arbeidsmarkt sinds de economische crisis, discriminatie op leeftijd of afkomst en het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal. Veel respondenten die de Nederlandse taal niet goed beheersen en voor wie het lastig is de taal te leren, hopen dat zij, wanneer zij eenmaal aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, betere kansen hebben op de arbeidsmarkt. Het gaat hen vooral om het beheersen van de Nederlandse taal.

[Partner van 40-jarige vrouw uit Egypte] [D/E] *Ze wil graag bij de Hema, Blokker of het Kruidvat of ander vrouwelijk werk doen. Dat is goed. Er zijn ook andere landgenoten die wij kennen die dat soort werk doen. (...) Schoonmaken doe je hier in huis. (...) Maar de taal is een eis.*

[Een 52-jarige vrouw uit Ghana] [BB] *If I get another job I like it, but now you cannot find a fulltime job. So I have to manage this. (...) I would like to study and work at Thuiszorg. But if you don't understand Netherlands, they don't... [accept you]. Het is moeilijk.*

Een enkele respondent wordt begeleid door de gemeente Amsterdam in het vinden van werk.¹⁰⁶ Een man uit Birma, die als asielzoeker naar Nederland is gekomen, werkt bijna drie jaar als gastheer in een hotel. Hij krijgt telkens een contract voor een jaar en werkt met behoud van zijn bijstandsuitkering. Zijn werkgever ziet af van verdere samenwerking nu hij hem na drie tijdelijke contracten een vast arbeidscontract zou moeten aanbieden. De man zou graag voltijds werken en een salaris verdienen in plaats van een bijstandsuitkering ontvangen. Hij is dankbaar voor de hulp, maar verlangt tegelijkertijd naar een leven waarin hij niet meer afhankelijk van de gemeente en gemeenschapsgeld is.

[Een 48-jarige man uit Birma] [J] *Wij willen vrijheid. Het is leuk om zelf te verdienen. En als het kan een klein beetje te sparen. Dan kan ik ook een rijbewijs halen. Nu moet ik eerst aan de inburgeringsplicht voldoen en daarna alles zelf doen. Ik ga dan zelf werk zoeken, een fulltime baan. Want als ik een fulltime baan zou krijgen, dan heb ik geen bijstand meer. Dan ben ik vrij.*

Discriminatie op de arbeidsmarkt

Wanneer mensen aan de inburgeringsplicht hebben voldaan en de taal redelijk beheersen, is het niet gegarandeerd dat zij werk vinden. De taal is immers niet de enige

106 De gemeente Amsterdam begeleidt vluchtelingen 'van aankomst naar zelfstandigheid' bij huisvesting, inburgeren en integratie op de arbeidsmarkt, DWI.

factor die de arbeidsmarktpositie bepaalt.¹⁰⁷ Esraa heeft inmiddels aan de inburgeringsplicht voldaan, is zeer actief in de buurt, doet al een paar jaar vrijwilligerswerk en solliciteert veelvuldig. Zij heeft het gevoel bij sollicitaties gediscrimineerd te worden vanwege haar afkomst. Meerdere respondenten – ongeacht het type verblijfsvergunning – geven aan in het dagelijks leven te maken te krijgen met discriminatie op de arbeidsmarkt, maar ook door de politie of door mensen op straat. Hun ervaring is dat dit de afgelopen jaren sterk is toegenomen (zie ook hoofdstuk 8).¹⁰⁸

[Esraa] *Het vrijwilligerswerk [als onderdeel van een traject in het kader van de inburgeringsplicht] is leuk. Maar ik wil echt werk. Ik wil niet parttime maar fulltime werken. En echt werk met geld. Ik wil geen uitkering. Ik wil elke dag acht uur werken, net als andere mensen. Ik wil mooi werk, waar ik andere mensen over kan vertellen. Ik houd van het contact met andere mensen. (...) Ik solliciteer zoveel. Ik heb nu gesolliciteerd bij de viswinkel. Ik vind dat leuk. Vis is lekker. Ik heb gebeld om te solliciteren. Ik heb via internet alle informatie gestuurd maar geen reactie gehad. Ook op advertenties in de kranten reageer ik, maar ik krijg nooit reactie. Als ze mijn naam lezen op de computer, dan krijg ik niks.*

Middelenvereiste

Of het niet kunnen krijgen van een zekere verblijfspositie invloed heeft op de carrière van mensen, is in het onderzoek op twee manieren naar voren gekomen, namelijk de invloed van het middelenvereiste voor een vergunning voor bepaalde tijd en de onmogelijkheid voor mensen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd om een lening af te sluiten. Slechts één respondent wijst op de directe invloed van het middelenvereiste op zijn werksituatie. De 37-jarige man uit Marokko [T] is zelfstandig koerier en werkt meer dan hij zou willen om aan de inkomenseis (volgens hem 1100 euro netto per maand) te voldoen. Hij heeft een aantal vaste uren in de middag en werkt verder (ook 's avonds en in het weekend) op oproepbasis voor postbedrijven. Hij zou graag willen studeren om zich verder te ontwikkelen om een betere baan te kunnen krijgen. Vanwege de inkomenseis kan hij het zich echter niet permitteren minder te werken en tijd vrij te maken voor studie.

[Een 37-jarige man uit Marokko] [T] *Ik vind het moeilijk om te studeren. Mijn voorbeeld is mijn broer, die heeft hier al acht jaar een goede baan. Ik denk dat ik wil wat hij heeft gedaan, studeren. Maar wanneer ik moet werken, het is lastig te combineren. Ik heb het geprobeerd maar het lukt niet. (...) Wanneer ik minder werk, dus minder dan 1100 euro kan verdienen, zou ik meer tijd hebben om te studeren en allebei te doen.*

Ook andere respondenten geven aan vanwege hun werk niet de tijd en het geld te hebben om zich verder te kunnen ontwikkelen en de Nederlandse taal te leren. Cursussen zijn vaak te duur voor hen en tijd vrij maken voor onderwijs door minder te

107 Lechner & Lutz 2011, p. 44.

108 Zie over discriminatie op de arbeidsmarkt Andriessen, Nievers & Dagevos 2012. Uit dit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt dat discriminatie zich vooral voordoet bij de instroom op de arbeidsmarkt en dat migranten vaker dan autochtonen op tijdelijke contracten werken.

werken is financieel niet haalbaar. Dit betekent dat mensen hun arbeidsmarktpositie moeilijk kunnen verbeteren. Inkomenseisen en/of de noodzaak om te voorzien in het levensonderhoud laten volgens de respondenten weinig ruimte voor ontwikkeling en educatie en daarmee ook voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Financiële ruimte creëren door een lening af te sluiten, is voor migranten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bovendien zeer lastig (zie ook verder).

Bij een verblijfsvergunning afhankelijk van een relatie of huwelijk, geldt het inkomensvereiste voor de partner of het gezin. Dit kan gevolgen hebben voor de loopbaan van de partner. Respondenten noemen echter niet zozeer het middelenvereiste verbonden aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als wel de verantwoordelijkheid voldoende inkomen voor het gezin (en soms voor meer familieleden) in te brengen (zie over deze verantwoordelijkheid van de partner ook hoofdstuk 7).

[De partner van een 40-jarig vrouw uit Pakistan] [DD] *Ik verdien net niet genoeg. Ik moet altijd werken. Ook in de nacht, 's ochtends en 's avonds laat toen ik bij de beveiliging op Schiphol werkte. Ik heb geen vast contract, altijd jaarcontracten, maar het gaat goed.*

Een 48-jarige man uit Marokko met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft een vrouw die afhankelijk is van hem voor haar verblijfsrecht. Hij is jaren geleden naar Nederland gekomen om te werken en om zijn familie in Marokko en later zijn gezin in Nederland te onderhouden. In Marokko heeft hij Frans gestudeerd, maar in Nederland werkt hij nu al ruim veertien jaar voltijd als vuilnisman. Hij zou zich wel verder willen ontwikkelen, maar hij ziet hiervoor geen ruimte omdat zijn vrouw niet werkt en hij dus volledig verantwoordelijk is voor het gezinsinkomen. Naast zijn fysiek zware werk ziet hij geen mogelijkheid om te investeren in een andere loopbaan. Hij heeft zich neergelegd bij zijn situatie en hoopt op een betere toekomst voor zijn zoon.

[Een 48-jarige man uit Marokko] [U] *Het is gelukt [om geld te verdienen voor mijn familie], ik heb het geconcretiseerd, daar ben ik blij om maar het ging ten koste van mijn dromen. Ik heb niets met mijn studie gedaan. Ik wil graag studeren en verder ontwikkelen maar het gaat niet. Nu moet ik voor mijn vrouw en kind zorgen. Mijn kind is mijn toekomst, mijn project voor wat ik heb gemist. Ik doe mijn best om te faciliteren voor zijn toekomst. Ik wil niet dat hij gaat doen wat ik doe. Ik heb respect voor mijn taken, ik klaag niet.*

De vrouw van David voldoet met haar vaste baan eenvoudig aan het middelenvereiste dat geldt voor gezinshereniging en de verlenging van zijn verblijfsvergunning. Aanvankelijk was zij enig kostwinner, maar inmiddels werkt David ook als zelfstandig ondernemer. De vaste baan van zijn vrouw vormt echter nog steeds hun grootste bron van inkomsten. Dit is voor de meeste referenten het geval.

[David] *I am still sponsored by her. She is writing a PhD, so she likes to work less to be able to work on that, she's making her own arrangements for that. But yeah, it is what it is.*

Esraa heeft, zoals we eerder zagen, meegemaakt dat zij haar verblijfsrecht (tijdelijk) kwijtraakte omdat haar (nu ex-)partner niet meer voldeed aan het middelenvereiste. Haar partner kon door een ernstige ziekte van de één op de andere dag niet meer

werken en werd voor 85% medisch afgekeurd. Het duurde vijf maanden voordat dit voor IND en alle instanties duidelijk was. In die periode had Esraa geen verblijfsvergunning en daardoor bijvoorbeeld ook geen ziektekostenverzekering.

Anders dan uit de gesprekken met de migranten naar voren komt, zien advocaten het middenvereiste juist als een veelvoorkomend probleem. Het gaat volgens hen niet zozeer om de hoogte van de inkomensnorm, die zouden de meeste mensen wel bereiken, maar om het duurzaamheidsvereiste, dat bijvoorbeeld kan worden aange-toond door het overleggen van een jaarcontract. De migranten noemen wel de inkomenseis bij gezinshereniging maar niet bij verlenging van de vergunning.

Niet kunnen afsluiten van een lening

Diverse respondenten hebben ervaren dat banken of bedrijven geen leningen verstrekken aan mensen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Twee respondenten noemen het niet kunnen afsluiten van een lening als belemmerend voor hun carrière. Een van beiden had de afgelopen jaren een Bed & Breakfast die zij vanwege persoonlijke omstandigheden moest sluiten. Sinds een jaar is ze werkloos. Ze heeft geen opleiding gevolgd, spreekt goed Engels maar geen Nederlands, kan om medische redenen niet goed studeren en ziet voor zichzelf weinig mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Ze zou het liefst nog een keer een vergelijkbaar bedrijf opbouwen, maar heeft daarvoor geen geld. Voor een lening komt zij door haar verblijfspositie voor bepaalde tijd niet in aanmerking, dat heeft zij al eerder ervaren.¹⁰⁹

[Een 49-jarige vrouw uit Rusland] [OO] *To get a job, because now I am almost 50 years, it is almost impossible. My English is not perfect, it is not my motherlanguage and nobody needs Russian here. I don't have any professional education. (...) I would be very happy to do the same work, but then if it would be my private, I need the money to invest. (...) For once I asked [for a loan], because I had problems with tax department to pay and I needed to do a renovation [in the Bed & Breakfast]. I went to the bank: not a single coin. If you have this five years [verblijfsvergunning voor bepaalde tijd]... no way!*

Invloed van een zekere verblijfspositie op loopbaan

Ook al geven de meeste respondenten aan geen problemen te ervaren met werk door hun verblijfsvergunning, desgevraagd denken sommige respondenten wel dat hun positie zal verbeteren als zij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of vooral het Nederlanderschap zouden hebben. Het lijkt dat het Nederlands paspoort wordt gezien als een afsluiting van een moeizame periode van inburgeren en het symbool van een toekomst waarin zij de Nederlandse taal beheersen en alles beter zal gaan.

¹⁰⁹ Voor mensen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bestaat de mogelijkheid een lening af te sluiten bij Sociale Banken Nederland (SBN). De Kredietbank van de gemeente Amsterdam, DWI, is aangesloten bij SBN. De Kredietbank verstrekt leningen tegen een laag rentetarief aan Amsterdammers met een inkomen niet hoger dan 130% van het minimuminkomen. De Kredietbank verstrekt geen leningen aan zelfstandig ondernemers.

Hoofdstuk 6

[Een 48-jarige man uit Birma] [J] *Het is dan een beetje beter met werk zoeken, denk ik. Nu is niet zo vast. Misschien dat het verandert als ik Nederlander ben geworden. Dan kan ik zelf ook meer, lezen, praten.*

[Een 28-jarige man uit Somalië] [JJ] *Ik heb het gevoel dat ik meer kans heb met een paspoort dan met een verblijfsvergunning. Je kunt met een paspoort naar het buitenland, je kunt daar werken en zaken doen. De verblijfsvergunning is minder sterk, beperkt.*

Eén van de respondenten geeft aan dat zijn hele carrière is gerelateerd aan het Nederlanderschap. Hij is beeldend kunstenaar en filmmaker, maar verdient zijn geld met verschillende tijdelijke baantjes, hij maakt schoon, brengt flyers rond. Zijn leven lijkt nu in de wacht te staan. Hij heeft plannen voor internationale projecten, maar kan zonder Nederlands paspoort moeilijk reizen in Europa.

[Een 49-jarige man uit Ghana] [S] *See, all this is about a passport. Because I was planning my next future have to go around the world, to know a lot of things. I have a lot of plans. I think I can make it also. First I need a passport. So that I can move up.*

De respondenten met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geven echter aan weinig verschil te ervaren in hun huidige werksituatie in vergelijking tot de periode dat zij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hadden. In dit kader noemen zij als belangrijkste voordeel van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd het verminderen van de administratieve rompslomp met betrekking tot de verlenging van hun vergunning en de rust die dat met zich meebrengt. Bij verlenging van een vergunning voor bepaalde tijd moeten mensen diverse documenten overleggen om aan te tonen dat zij nog steeds voldoen aan de voorwaarden.

[Een 50-jarige man uit de Verenigde Staten] [AA] *Het maakt me rustig [dat ik nu een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heb] omdat ik me echt op mijn leven kan concentreren. Ik denk meer niet aan alle administratie. En dat is voor mij heel belangrijk. Nu gaat het om mijn werk en om mijn leven en niet over de administratie of ik hier kan wonen. En dat is een heel grote opluchting.*

6.2 Huisvesting

De meeste geïnterviewde migranten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wonen in een sociale huurwoning en zeggen tevreden te zijn met hun woonsituatie. Tijdens de interviews zijn verschillende respondenten thuis bezocht. Sommigen wonen klein in verhouding tot de omvang van het gezin en in enkele gevallen was de woning in slechte staat. Toch klaagden deze respondenten niet over hun woning. Enkele respondenten zeggen wel dat ze te klein of te duur wonen, maar niet willen of kunnen verhuizen omdat ze te laag op de wachtlijst staan of andere woningen te duur zijn. Een paar mensen huren bij particulieren, zij betalen (te) hoge huren voor kleine kamers, maar zien geen andere mogelijkheden.

Eén vrouw koppelt haar mogelijkheden op de woningmarkt direct aan de beperkingen van een verblijfsvergunning. Zij heeft de indruk dat wanneer haar zoon de

Nederlandse nationaliteit had gehad, zij in aanmerking zou zijn gekomen voor een ruimer appartement.

[Een 52-jarige vrouw uit Ghana] [BB] *When I was looking for an apartment they asked me whether my son had a passport. I said no. But they didn't say this in the letter. I think if my son had a Netherlands passport, if he is from this country, there was more chance for them to consider.*

Het kopen van een woning is voor de meeste respondenten financieel niet haalbaar. Buiten David heeft geen van de respondenten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd een hypotheek geprobeerd aan te vragen. Een eventuele belemmering hierbij door de verblijfsvergunning speelt voor de meesten dan ook niet. David heeft samen met zijn vrouw een huis gekocht. De hypotheek staat ook op zijn naam. Hij zegt hier geen problemen mee te hebben gehad. Zijn vrouw had voldoende inkomen en hij bracht eigen geld in. Bij twee andere respondenten, die inmiddels een verblijfsvergunning met onbepaalde tijd hebben, lukte het destijds niet om een hypotheek te krijgen vanwege de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Een 46-jarige vrouw uit Japan had tot negen jaar geleden een vergunning voor bepaalde tijd. In die tijd was zij de kostwinner, haar man was ziek en had geen baan. Na de geboorte van hun kind wilden ze graag groter wonen, maar bleven ze twee jaar langer in het huurhuis wonen totdat zij in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en een hypotheek kon aanvragen. De vrouw werkt zelf op een bank en zegt de voorwaarde wel te begrijpen. Een 48-jarige man uit Marokko [RR] kwam wel in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar had deze nooit aangevraagd. Het niet in aanmerking komen voor een hypotheek was voor hem de reden om dat wel te doen.¹¹⁰

6.3 Conclusies

De meeste geïnterviewde migranten geven in eerste instantie aan geen problemen te ondervinden met de vergunning voor bepaalde tijd in relatie tot arbeid, opleiding en huisvesting. Ze accepteren de voorwaarden van hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en richten hun leven hierop in. Het is opvallend dat veel van de respondenten geen werk hebben en weinigen een vast contract hebben. Hoewel hun woonsituatie niet voor iedereen naar volle tevredenheid is, zeggen de meeste mensen deze te accepteren. Zij zien geen mogelijkheden tot verbetering.

Vaak is sprake van een combinatie aan factoren waarom mensen langdurig in een bepaalde situatie verkeren. De relatie met de verblijfsvergunning wordt door de migranten zelf niet direct gelegd, maar speelt waarschijnlijk toch een rol. Het middelenvereiste en de noodzaak het gezinsinkomen te verzorgen leiden ertoe dat mensen geen tijd en geld hebben om onderwijs te volgen en zich verder te ontwikkelen en zo

110 Dat het hebben van een vergunning voor bepaalde tijd een hindernis kan zijn voor het verkrijgen van een hypothecaire lening blijkt uit onderzoek van de Commissie Gelijke behandeling in 2006. Zie ook factsheet Postcodediscriminatie Bureau Discriminatiezaken Midden en Haaglanden 2009/2.

hun arbeidsmarktpositie te verbeteren, ofwel te voldoen aan de inburgeringsplicht, een andere voorwaarde voor de verblijfsvergunning. Financiële ruimte creëren door het afsluiten van een lening is met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ook moeilijk. Hier is sprake van een cumulatie van voorwaarden.¹¹¹ Een aantal respondenten heeft het gevoel dat zij *met* een vergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap meer kansen hebben op de arbeidsmarkt. Voor sommigen lijkt het leven in de wacht te staan. Anderen leggen zich neer bij hun situatie en hopen dat hun kinderen betere perspectieven hebben (zie ook hoofdstukken 7 en 8).

111 Zie ook Strik, De Hart & Nissen 2013, p. 101.

7 GEVOLGEN VAN VERBLIJFSRECHTELIJKE CONSEQUENTIES VERBONDEN AAN DE WET INBURGERING VOOR DE EMANCIPATIE VAN MIGRANTEN

Esraa was tijdens haar huwelijk voor haar verblijfsrecht afhankelijk van de relatie met haar partner. Aanwankelijk was hij kostwinner en zorgde zij voor hun twee kinderen. Toen haar partner chronisch ziek werd en niet meer aan het middelenvereiste kon voldoen, verloor Esraa tijdelijk haar verblijfsrecht. Het was een zware periode voor het gezin, wat ook gevolgen heeft gehad voor hun huwelijk. Na zes jaar huwelijk zijn Esraa en haar partner gescheiden. Tijdens het huwelijk hebben zij er niet aan gedacht om voortgezet verblijf aan te vragen, zodat Esraa na de scheiding geen zelfstandig verblijfsrecht had. Volgens Esraa en haar ex-partner hebben zij veel problemen met de IND gehad om Esraa in Nederland te kunnen houden. Het uitgangspunt van de IND was dat Esraa niet in Nederland bij haar kinderen hoefde te blijven, omdat hun vader voor ze kan zorgen en zij vanuit Egypte contact met ze zou kunnen onderhouden. Het is mede dankzij de goede verstandhouding met haar ex-partner dat Esraa met haar advocaat uiteindelijk erin is geslaagd op grond van artikel 8 EVRM een verblijfsvergunning voor verblijf bij haar kinderen te verkrijgen. Na haar scheiding wordt Esraa nog altijd door haar ex-partner geholpen bij het regelen van bepaalde zaken en bij het onderhouden van contacten met instellingen.

De keuzes die mensen in gezinsrelaties maken, kunnen verblijfsrechtelijke gevolgen hebben. Mensen die naar Nederland zijn gekomen om bij hun partner te zijn, zijn voor hun verblijfsrecht afhankelijk van hun relatie of huwelijk met die partner. Na vijf jaar samenwonen of huwelijk (tot 2012 drie jaar) komen zij in aanmerking voor zelfstandig voortgezet verblijf, wanneer zij (sinds 2010) hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Wanneer zij het inburgeringsexamen niet halen, blijven zij langer afhankelijk van hun partner voor het verblijf in Nederland. Dit betekent dat wanneer de relatie wordt beëindigd, zij geen zelfstandig verblijfsrecht hebben. Een andere voorwaarde voor de verblijfsvergunning afhankelijk van verblijf bij partner is het middenvereiste. De partner of het gezin moet duurzaam een bepaald inkomen hebben; wanneer dit niet het geval is, komt het verblijf in gevaar. Dit blijft het geval zolang de migrant geen toegang heeft tot een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de zelfstandigheid en zelfbeschikking van gezinsleden en hun onderlinge *gender*verhoudingen, alsmede de relaties tussen ouders en kinderen worden beïnvloed door deze voorwaarden en verblijfsrechtelijke consequenties.

In de interviews zijn niet alleen de respondenten die afhankelijk zijn van hun partner voor hun verblijfsrecht gevraagd naar de verdeling van taken binnen hun relatie en de mogelijke invloed van verblijfsrechtelijke gevolgen op hun relatie. In enkele gevallen konden ook de partners worden gevraagd naar deze gevolgen en hun verantwoordelijkheid. Van de 25 respondenten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zijn of waren negentien personen (13 vrouwen, 6 mannen) afhankelijk van de partner voor hun verblijfsrecht, waarvan vijf personen (drie mannen, twee vrouwen) inmiddels een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf hebben. Van de respondenten met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zijn vier personen (twee mannen, twee vrouwen) afhankelijk van verblijf bij hun partner geweest voor hun verblijfsrecht. Deze mensen zijn ook gevraagd naar hun ervaringen in die periode. Drie mannelijke respondenten die zelf inburgeringsplichtig zijn en daarom zijn

geïnterviewd, hebben een partner die afhankelijk is van verblijf bij hen. Bij acht interviews was de partner van de vrouw met een afhankelijke verblijfsstatus als tolk aanwezig. Deze partners kon ook gevraagd worden naar hun ervaringen met deze verantwoordelijkheid.

7.1 Zelfstandigheid en zelfbeschikking van gezinsleden

Gevoel van afhankelijkheid van partner voor verblijfspositie

Net als Esraa hebben meerdere respondenten zelfstandig voortgezet verblijf niet geregeld in een periode dat dit wel mogelijk was en waarin de inburgeringsplicht niet gold. Hiervoor zijn diverse redenen. Soms vormden de kosten een reden om geen andere verblijfsvergunning aan te vragen. Op 1 oktober 2013 zijn de leges voor een zelfstandige verblijfsvergunning na gezinshereniging flink verlaagd van 950 euro naar 225 euro.¹¹²

Belangrijker lijkt echter dat velen zich niet bezighouden met hun afhankelijke positie of zich niet bewust zijn (geweest) van de afhankelijkheid en de mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties van verbreking van de relatie. Dit beeld wordt bevestigd door het eerder genoemde interview met de medewerker van het Juridisch Loket, die meende dat veel migranten niet weten dat ze een zelfstandige verblijfsvergunning kunnen aanvragen.

De respondenten accepteren dat aan hun keuze samen in Nederland te leven een afhankelijke verblijfspositie is verbonden. Zij zien de afhankelijkheid veelal als een ‘vanzelfsprekend’ onderdeel van hun relatie, dat zij niet problematiseren. Waarschijnlijk geldt in het algemeen dat partners tijdens de relatie niet veel aandacht (willen) besteden aan eventuele problemen die tussen hen kunnen ontstaan en de gevolgen die een eventuele scheiding met zich meebrengt. Dit is niet anders bij de geïnterviewde migranten. Niet alleen zijn zij zich niet bewust van de verblijfsrechtelijke gevolgen bij een eventuele scheiding, zij kunnen zich dergelijke gevolgen ook niet voorstellen.

[Partner van een 44-jarige vrouw uit Nigeria] [KK] *Want als je getrouwd bent, ben je getrouwd. En zij is mijn vrouw en ik ben hier met haar. Wij hebben geen problemen met elkaar.*

[Partner van een 40-jarige vrouw uit Egypte] [D/E] *Onze moeders zeiden toen we gingen trouwen: een christelijke vrouw scheidt niet snel, alleen als haar man overlijdt. Het is net als water, soms is het golvend, maar het komt wel weer tot rust. (...) Daar [over de afhankelijke verblijfspositie] denken wij nooit over. Ze heeft hier twee kinderen met een Nederlands paspoort. De IND kan niet tegen haar en de oudste twee kinderen zeggen: je moet het land verlaten. Dat kan toch niet? Dat zou een genadeloze beslissing zijn. Een moeder kan niet zonder haar kinderen. Zij kan niet op een*

112 <https://ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/Per-1-oktober-2013-forse-verlaging-leges-voor-aantal-verblijfsvergunningen.aspx>, geraadpleegd op 13 oktober 2014.

*andere plaats wonen of leven. Daar denken wij niet over. Waar de pan boort, daar boort ook de deksel bij.*¹¹³

Afhankelijkheid van partner op andere terreinen

Een afhankelijke verblijfspositie gaat vaak samen met afhankelijkheid van de partner op andere terreinen (zie ook de volgende paragraaf over genderverhoudingen). De partner is dan de enige of hoofdkostwinner, regelt alle zaken en onderhoudt contacten met instellingen en dergelijke omdat de respondenten zelf de taal niet goed beheersen of niet weten welke wegen ze moeten bewandelen. De referent fungeert dan in meerdere opzichten als ‘poortwachter’ naar de Nederlandse samenleving.¹¹⁴ Een voorbeeld hiervan is dat bij acht vrouwen de partner aanwezig was en soms ook het woord deed tijdens het interview. In deze gevallen regelen de referenten ook de aanvraag of verlenging van de verblijfsvergunning.

Uit de reacties van referenten spreekt enige ambivalentie over deze rol. De – meestal – mannen ervaren geen problemen met de afhankelijkheid van hun partner, zij vinden het normaal en bevestigen het traditionele rollenpatroon in hun relatie. Maar tegelijkertijd willen zij het verblijf van hun vrouw veiligstellen met een zelfstandige verblijfsvergunning.

[Partner van een 35-jarige vrouw uit Egypte] [PP] *Ik verzorg alles voor haar. Ik doe alles, want zij is mijn vrouw. Voor haar is Nederland niet belangrijk. Of zij hier of ergens anders leeft, maakt haar niet uit. Leven met haar man, dat is belangrijk voor haar. Waar haar man is, dat is belangrijk voor haar en haar kinderen. En voor mij is Nederland belangrijk, omdat ik hier al mijn hele leven ben. (...) Dus ik wil voor haar een Nederlands paspoort, omdat ik veiligheid wil voor haar leven.*

[Partner van een 36-jarige vrouw uit Marokko] [HH] *Zo erg is het niet. Wij leven samen. [Een verblijfsvergunning] op mijn naam of op haar eigen naam, het is geen probleem. Maar ik ga proberen voor haarzelf, dan heeft ze mij de volgende keer niet nodig. Nu moet ik het altijd voor haar regelen.*

Ambivalentie spreekt ook uit de houding van de – meestal – vrouwen die in een afhankelijke verblijfspositie verkeren. Zij benadrukken aan de ene kant hun zelfstandigheid, bijvoorbeeld in de rol die zij spelen in het gezin, voor het huishouden, voor de kinderen. Aan de andere kant blijkt uit hun verhaal of benoemen zij met zoveel woorden hun afhankelijkheid van hun partner op meerdere terreinen.

[Esraa] *Ik deed alles zelf. Ik ging met [de kinderen] activiteiten doen, kickboksen en ballet. Maar als er iemand ziek is, dan bel ik mijn ex-man om mij te helpen. Ook met het praten, omdat ik niet zo goed Nederlands kan. Als ik bijvoorbeeld een belangrijke afspraak heb in het ziekenhuis of op*

113 Deze aanname van respondent stemt niet overeen met de juridische werkelijkheid, buitenlandse ouders van een Nederlands kind hebben geen, althans niet per definitie, verblijfsrecht in Nederland. Zie Nissen 2012.

114 De Hart 2003.

school, dan moet hij mee. Hij kan goed praten en begrijpt Nederland goed. Mijn zoon zit nu in groep 7, dat is een belangrijke jaar. Hij moet goed contact hebben met de juf. Maar ik spreek en begrijp niet goed Nederlands. Als het nodig is dat er contact is met de school, dan heb ik hun vader dus nodig.

In deze gevallen bevestigt de afhankelijke verblijfsvergunning de afhankelijkheid op andere terreinen. Voor andere respondenten is de afhankelijkheid voor hun verblijfsrecht van geen of beperkte betekenis, omdat zij op andere gebieden onafhankelijk zijn van hun partner, een gelijke rolverdeling hebben met hun partner of omdat de partner op andere gebieden juist van hen afhankelijk is, bijvoorbeeld wanneer zij de kostwinner zijn.

[Een 51-jarige man uit Jamaica] [QQ] *It didn't mean nothing, it didn't mean nothing harmful to me, when I came here. I have my wife and have my kid. I find myself a job, I work, I feel good. So it didn't mean anything. Everything was good, independent.*

[Een 46-jarige vrouw uit Japan] [X] *Mijn verblijfsvergunning was voor bepaalde tijd [en afhankelijk van verblijf bij mijn partner] maar financieel was ik zelfstandig. Mijn man werkte in die tijd niet. (...) Ik was financieel zelfstandig, maar toch niet 100 procent zelfstandig [zoals nu met verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd].*

Gevoel van verantwoordelijkheid van de referent

Het zijn vooral de referenten die de invloed van de afhankelijke positie op hun relatie voelen en duiden. Zij voelen zich in het algemeen verantwoordelijk voor hun partner en diens verblijf in Nederland. De meesten accepteren de afhankelijkheid van hun partner als onderdeel van hun huwelijk, maar zij kunnen ook het gevoel hebben tekort te schieten in hun verantwoordelijkheid.

[De ex-partner van Esraa over de periode dat hij ziek werd en niet meer kon voldoen aan het middenvereiste] *Voor mij voelde het alsof ik haar tekort deed. Ik ben degene die verantwoordelijk is. Zij vertrouwde er ook op dat het goed zou komen en ik voldeed daar niet aan. Wel vanwege gezondheidsklachten, waar ik niet voor gekozen had. Maar dat kwam heel agressief. Je staat machteloos en je hebt er geen excuus voor. Als man zijnde voel je eigenlijk dat je je vrouw hebt teleurgesteld. Dat zijn dingen die binnenin mij veel hebben aangericht.*

Sommigen voelen zich zelfs onder druk staan van hun partner wat betreft de verblijfsrechtelijke gevolgen. Een 49-jarige man uit Ghana ervaart problemen bij het reizen in Europa met zijn Ghanese paspoort. Hierdoor lukt het zijn gezin niet familie in het buitenland te bezoeken of een internationaal programma van de kerk bij te wonen. Zij vinden dat zij met de huidige verblijfspositie hun toekomstplannen niet kunnen waarmaken. De man denkt dat zijn vrouw hem dit kwalijk neemt.

[Een 49-jarige man uit Ghana] [S] *My wife always talks about me: why do you have no passport? We are still here. (...) Always she blames me.*

[Een 36-jarige man uit Somalië] [H] *Ze [ex-vrouw, woont in Somalië met hun kinderen] zei tegen mij: als je mij niet naar Nederland brengt, ga ik van je scheiden.*

Het gevoel van verantwoordelijkheid van Nederlandse partners speelt niet alleen in relaties met een verblijfsvergunning afhankelijk van verblijf bij partner of in relaties waarbij de partner ook op andere gebieden afhankelijk van hen is. Ook partners van migranten met een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde of zelfs onbepaalde tijd voelen zich vaak verantwoordelijk voor het verblijfsrecht en het voldoen aan de voorwaarden, zoals de inburgeringsplicht. Dit komt onder meer naar voren in geschrokken reacties op de uitnodigingsbrief voor onderhavig onderzoek, zoals hiervoor beschreven in paragraaf 5.3. Twee Nederlandse partners van genodigden reageerden in eerste instantie geschokt en boos op de brief. Zij gaven aan dat hun man al jaren in Nederland woont en werkt, dat ze samen kinderen hebben en dat ze het kwalijk vinden en zich schamen voor het Nederlandse immigratiebeleid en in het bijzonder voor de inburgeringsplicht. Dit geldt ook voor de Nederlandse vrouw van David. Volgens David voelde zij zich verantwoordelijk voor zijn verblijfspositie, vooral toen hij naar Nederland kwam.

[David] *My family in America wasn't really aware of the technical details of how it was working. And most of our Dutch friends are not really aware of how that works. So I think she felt pretty alone in figuring all that out and then get me here. So it is somewhat of a burden in a way. At least in the beginning. (...) She hates it. She thinks it is ridiculous. She thinks it is an embarrassment for government city policy and everything. It makes no sense.*

Macht positie van de referent

Eén respondent kijkt anders terug op zijn afhankelijke positie tijdens zijn relatie, nu hij gescheiden is. Hij beschrijft het gevoel dat zijn vrouw gebruik maakte van zijn afhankelijkheid. Tegelijkertijd geeft hij aan dat de machtspositie van zijn vrouw niet veel effect op hem had. Het vooruitzicht zijn verblijfsrecht in Nederland te verliezen was geen reden voor hem om langer in de relatie te blijven. Na een half jaar zijn ze gescheiden. Voor hem was zijn verblijf in Nederland direct en wellicht alleen gekoppeld aan de relatie met zijn vrouw. Hij was voor haar naar Nederland gekomen en ging ervan uit na een scheiding terug te gaan naar Italië, waar hij een verblijfsvergunning had en een aangenaam leven had opgebouwd. Onduidelijk is of en hoe de vrouw haar macht werkelijk gebruikte in de relatie. Maar het voorbeeld geeft aan dat een afhankelijke verblijfspositie het gevoel van ongelijkheid in de relatie kan veroorzaken of versterken.

[Een 37-jarige man uit Marokko] [I] *Misschien heeft de afhankelijke positie wel invloed gehad op onze relatie. De druk dat de vrouw een beetje macht heeft. Ik weet het niet zeker. Het is geen fijn gevoel, het was het gevoel van 'je bent hier, want we blijven samen als je doet wat ik wil'. Misschien is het niet waar, maar zo voel ik dat. (...) Maar voor mij maakte het niet uit. Ik kwam van Italië, ik wilde gewoon echt trouwen. Het was toen nog goed in Italië. Ik had altijd een vaste baan, een huis, een auto in Italië. Ik verdiende goed. [I: dus het was geen reden om langer in de relatie te blijven?] Nee, absoluut niet.*

De jurist van het Juridisch Loket is verschillende voorbeelden tegengekomen waarbij de referent zijn of haar macht ook gebruikt tijdens het huwelijk en/of na de scheiding. Er zijn vrouwen (heel soms een man) die thuis mishandeld worden, maar niet in verzet komen omdat zij dan niet in Nederland denken te kunnen blijven.¹¹⁵ Ook na een scheiding kunnen migranten, die geen voortgezet verblijf hebben, afhankelijk blijven van de opstelling van hun ex-partner voor hun verblijfsrecht. Die afhankelijkheid kan verschillend uitpakken en laat de kwetsbaarheid van migranten in deze positie zien. Bij het Juridisch Loket meldde zich een man die sinds 1978 in Nederland is, altijd heeft gewerkt en gezorgd voor zijn chronisch zieke vrouw. Hij heeft zijn verblijfsrecht nooit goed geregeld en heeft dan ook geen automatisch recht op zelfstandig verblijf als ze na twintig jaar huwelijk uit elkaar gaan. Zijn ex-vrouw wil na de scheiding niets meer met hem te maken hebben en werkt niet mee aan versterking van zijn verblijfspositie en werkt dat zelfs tegen. In het geval van Esraa is dit heel anders gegaan. Esraa was in de relatie voor haar verblijfspositie, maar ook voor veel andere zaken afhankelijk van haar man. Ook na de scheiding heeft haar ex-man zijn verantwoordelijkheid genomen. Hij kreeg het idee dat de IND op basis van zijn uitspraken wilde aantonen dat Esraa in Nederland niet nodig was voor de opvoeding van de kinderen. Hij heeft een advocaat ingeschakeld om de verblijfspositie van Esraa zeker te stellen.

[Ex-partner Esraa] *Maar ik heb dus een advocaat ingeschakeld. Ik heb haar verteld dat ik die brief heb gekregen en dat het klinkt alsof ze van mij bevestiging willen hebben dat we haar uit het land kunnen gooien, haar van haar kinderen af kunnen rukken. En dat is gewoon een gemene streek. En, toen ze het las, zei ze: ja, dat klopt, dat is het doel erachter. (...) Het is gelukt. De IND heeft de zaak teruggetrokken. (...) Als je je laat ontmoedigen door ze, dan verlies je en zetten ze je er uit. Ze rukken gewoon kinderen en moeders uit elkaar.*

Beeldvorming over relaties en verblijfsrecht

De jurist van het Juridisch Loket meent ook te zien dat migranten trouwen (met kwetsbare personen) uitsluitend om een verblijfsvergunning te krijgen en hen na vijf jaar verlaten. Zij noemt het voorbeeld van een Algerijnse man met een Nederlandse invalide vrouw. Waar zij haar oordeel op baseert dat hier sprake is van een huwelijk dat uitsluitend is gesloten om verblijfsrecht te krijgen, is niet duidelijk. De IND en vreemdelingendienst doen onderzoek naar dergelijke schijnhuwelijken middels een gehoor van de partners en adrescontroles. Schijnhuwelijken zijn moeilijk aan te tonen en het is niet bekend hoe vaak ze voorkomen.¹¹⁶ Hoe dan ook, het beeld bestaat dat bepaalde huwelijken tussen migranten en Nederlanders uitsluitend zijn gesloten voor het verblijfsrecht van de migrant. De meeste respondenten zeggen zelf niet geconfronteerd te zijn met een dergelijk beeld over hun relatie, maar hebben dit wel in hun

115 In geval van aangetoond huiselijk geweld kan ook binnen vijf jaar een vergunning voor voortgezet verblijf worden verkregen. Tevens geldt in geval van aangetoond huiselijk geweld de inburgeringsplicht niet voor voortgezet verblijf, art. 3.80a lid 1 jo lid 2 sub f Vb 2000.

116 Van der Wolff 2012. Het WODC verricht thans onderzoek naar de 'verschijningsvormen' van schijnhuwelijken.

naaste omgeving gezien. Eén respondent geeft aan dat een deel van de familie en vrienden van zijn Nederlandse vriendin twijfels had over hun relatie.

[Een 36-jarige man uit Egypte] [C] *Ze waren het er niet mee eens dat zij met mij was. Haar moeder was er niet blij mee. Dat is ook een reden geweest dat de relatie uitging. Haar vader was heel lief. Toen ik bij haar was, heb ik er nooit over gedacht, over de verblijfsvergunning. Maar haar vader werkte bij de gemeente. Hij had kanker, was twee jaar ziek en toen was ik altijd bij hem. Toen hij op sterven lag, heeft hij tegen het meisje gezegd: je moet zijn papieren [verblijfsvergunning] regelen.¹¹⁷*

[Een 46-jarige vrouw uit Japan] [X] *Mijn schoonfamilie respecteert mij. Soms was het moeilijk communiceren omdat ik geen Nederlands sprak en zij geen Engels. Maar ik hoor andere verhalen van mensen. (...) Bijvoorbeeld mijn vriendin uit Brazilië. Zij houdt echt van haar man, zij houden van elkaar. Maar sommige Nederlandse mensen zeggen: oh, dat doet ze voor haar visum, voor de papieren. En dan na vijf jaren gaan zij scheiden... maar ze zijn nog steeds bij elkaar.*

Dat huwelijken worden gesloten om een verblijfspositie te verzekeren, komt wel gelijk voor. Dit betekent nog niet dat hier sprake is van een schijnhuwelijk. Tijdens het onderzoek staat een 31-jarige man uit Marokko op het punt zijn verblijfsrecht geheel te verliezen. Hij is sinds 2007 in Nederland op een verblijfsvergunning afhankelijk van de relatie met zijn vrouw, aanvankelijk afgegeven voor één jaar, daarna voor vijf jaar. In 2011 zijn ze gescheiden, maar dit heeft hij destijds niet doorgegeven aan de IND. Zijn verblijfsvergunning liep in januari 2014 af. Ondertussen heeft hij een relatie met een andere vrouw. De man en zijn ex-vrouw hebben geen kinderen. Het aanvragen van een verblijfsvergunning op grond van arbeid is voor hem niet haalbaar vanwege zijn onzekere inkomen als zelfstandige. Wanneer de afspraak voor het interview wordt gemaakt, is de man zeer gespannen omdat hij te horen heeft gekregen dat hij Nederland binnen een maand moet verlaten. Op het moment van het interview, twee weken later, is hij opnieuw getrouwd en bereidt zijn advocaat een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van het huwelijk met zijn tweede vrouw voor. Hij zegt dat ze elkaar al langer kennen en sowieso trouwplannen hadden, maar dat ze vanwege zijn onzekere verblijfspositie versneld in het huwelijk zijn getreden. De afhankelijkheid van zijn vrouw voor zijn verblijfspositie is voor de man geen issue, het is op dit moment de enige manier voor hem om in Nederland te kunnen blijven.

7.2 Genderverhoudingen en de relatie tussen ouders en kinderen

Van alle vrouwelijke respondenten (n=16, n=22 inclusief de zes vrouwen die bij Taal op Maat zijn geïnterviewd) is er slechts één naar Nederland gekomen op een verblijfsvergunning voor arbeid. Alle andere vrouwen hebben of hadden een verblijfsvergunning afhankelijk van verblijf bij hun partner. Vier van hen hebben inmiddels een zelfstandige verblijfsvergunning. Daarnaast hebben drie mannelijke respondenten een

117 Deze man was aanvankelijk illegaal in Nederland. Op advies van de vader van zijn vriendin is een afhankelijke verblijfsvergunning aangevraagd. Er is echter nooit 'voortgezet verblijf' aangevraagd.

vrouwelijke partner die afhankelijk is van verblijf bij hen. Van de mannelijke respondenten (n=17) hebben negen personen een afhankelijke verblijfspositie (gehad). Twee van hen verkeren tijdens het onderzoek nog in deze situatie. Zes mannen hebben een verblijfsvergunning regulier op basis van arbeid en twee mannen hebben een verblijfsvergunning op grond van asiel gekregen.

Zoals hiervoor vermeld, gaat de afhankelijkheid voor de verblijfspositie vaak samen met afhankelijkheid op andere terreinen. De meeste vrouwelijke respondenten met een afhankelijke verblijfspositie hebben geen of alleen basisonderwijs gevolgd en hebben moeite de Nederlandse taal te (leren) spreken en begrijpen. Zes van de geïnterviewde vrouwen hebben een betaalde baan, maar slechts één vrouw is met haar baan bij een internationale bank financieel volledig economisch zelfstandig. De overige vijf vrouwen doen schoonmaakwerk. Zij zijn, net als de vrouwen zonder werk, voor een deel en vaak voor het grootste deel financieel afhankelijk van hun echtgenoot. Deze gezinnen hebben in het algemeen een traditionele taakverdeling, het mannelijke kostwinnersmodel of soms het anderhalf-verdienersmodel, waarin de man het hoofdkomen verzorgt en de vrouw het aanvullend inkomen. De vrouwen verrichten de zorgtaken. Ook in veel gevallen dat de mannen niet (meer) werken, vanwege ziekte of werkloosheid, doen de vrouwen de (meeste) huishoudelijke taken.

[Partner van een 37-jarige vrouw uit Egypte] [R] *Ik doe niks, ik kan niks [door ziekte]. Mijn vrouw doet alles. Ons oudste kind is gehandicapt, hij is psychisch in de war. Hij heeft zijn moeder nodig.*

[Partner van een 40-jarige vrouw uit Egypte] [D/E] *Ik geeft haar één dag in de week vrij van koken, op zondag, dan kook ik. Ik ben zelf ook kok geweest. (...) De rest van de dag is ze dan vrij. Soms doe ik ook werk voor haar in het huis. Ik doe altijd de boodschappen.* [De vrouw] [E] *Het is een aardige man.*

[Partner PP] *Zij kan niet praten, zij kan moeilijk relatie opbouwen met andere mensen hier. Zij is bijna elf jaar in Nederland. Zij heeft mij nodig voor alles. Als zij een afspraak heeft op school, voor het ziekenfonds, bij de vreemdelingenpolitie, ik ga altijd mee, ik doe alles voor haar. Ook voor mijn kinderen. Zo zijn mij dat gewend. Een man moet een echte man zijn. En gelukkig ben ik gek op haar.*

Niet iedere man is tevreden over de afhankelijkheid van hun partner. Een 48-jarige man uit Marokko zegt spijt te hebben dat hij een vrouw uit Marokko heeft getrouwd, die de taal niet goed spreekt. Hij probeert zijn vrouw te stimuleren om naar school te gaan en zich te ontwikkelen, zodat zij minder afhankelijk van hem is en hun zoon beter kan bijstaan.

[Een 48-jarige man uit Marokko] [U] *Ik heb wel spijt dat ik mijn vrouw uit Marokko heb gehaald en dat ik geen vrouw hier vandaan heb getrouwd. Een vrouw die de taal goed spreekt. Dat is ook voor mij van belang. Ik probeer mijn vrouw te stimuleren en inspireren om naar school te gaan.*

Drie vrouwen geven aan dat de taken in huis gelijk verdeeld zijn. De partners werken beiden en hebben de zorg- en huishoudelijke taken verdeeld. Bij één vrouw was het traditionele rolpatroon omgekeerd; zij was kostwinner en haar man verzorgde voor

het grootste deel hun kind en het huishouden. David en zijn vrouw hadden de taken aanvankelijk ook zo verdeeld. Inmiddels is hij ook gaan werken, maar zijn vrouw is nog steeds hoofdkostwinner.

[David] *In order for me to come here, live here and work here, she had to prove that she had enough income to support me in case it didn't work out. So I came here on that pretext. (...) It does have some influence [on our relationship] because she started out having to sponsor me and she's the breadwinner. Then I work parttime and take care of the kids. But at the same point you do have the feeling that you'd like an equal financial situation. So, that will probably happen soon enough independent of this. As long as we don't mess this up somehow.*

In de relaties waarin de mannen een afhankelijke verblijfspositie hebben of hadden van hun vrouw, is de situatie meestal anders. Zij werken of werkten allemaal in de tijd dat zij afhankelijk van hun partner waren voor hun verblijfsrecht. In deze relaties lijken de partners financieel gelijkwaardiger en de rollen gelijkverdeelde. Soms zijn de vrouwen op andere terreinen juist afhankelijk van hun partner, bijvoorbeeld wanneer de mannen (hoofd)kostwinner worden of hun vrouw verzorgen. Vanuit een ander perspectief, namelijk dat de vrouwen het gewoon vinden of zelfs opeisen dat hun mannen hen verzorgen, kan deze afhankelijkheid net zo goed als machtspositie van de vrouw worden geïnterpreteerd.

[Een 36-jarige man uit Egypte] [C] *Ze moest een bepaald inkomen hebben. Normaal zou je dan 1300 euro moeten hebben, maar bij haar was dat anders omdat ze WAO had. Ze had borderline. Ik wist niet dat ze ziek was. Daar heb ik veel problemen mee gehad. (...) Maar zij had mij geholpen. (...) Ik heb altijd gewerkt. Ik verdiende altijd geld. (...) Ik deed alles voor haar. Ze was iemand die niet naar buiten durfde. Ze schaamde zich, maar daar had ik geen problemen mee. Ik verzorgde haar, maar daar had ik geen last mee. Ik deed het graag.*

[Een 48-jarige man uit Marokko] [RR] *Na een paar jaar huwelijk, is mijn vrouw gestopt met werken. Het ging slecht met haar bedrijf. En zij had toen toch een man die werkt. Ze doet helemaal niks meer, ze zit gewoon thuis.*

Zeven van de negen mannen die een verblijfsvergunning afhankelijk van verblijf bij hun vrouw hebben (gehad), zijn gescheiden. Deze mannen moesten allen het huis verlaten, dat veelal op naam van de vrouw stond. Ze kregen te maken met een opeenstapeling van problemen. Omdat zij hun verblijfsrecht (dreigden) te verliezen, geen (zelfstandige of betaalbare) woning konden krijgen, ervoeren de mannen veel stress, verloren sommigen hun werk en ontstonden soms aanzienlijke schulden. Zij hadden moeite een eigen huis te vinden, omdat zij niet op de wachtlijst stonden. De mannen woonden (tijdelijk) bij een collega, familielid of vriend of huurden – tegen hoge prijzen – in de vrije sector. Twee respondenten belandden na de scheiding aanvankelijk zelfs op straat. Eventuele kinderen wonen bij hun moeder en de drie gescheiden vaders zien hun kinderen slechts af en toe. De mannen geven aan tevreden te zijn dat hun leven weer op de rails staat en dat ze contact hebben met hun kinderen. Ze zeggen niet expliciet dat ze hun kinderen liever vaker zouden willen zien.

Esraa heeft na haar scheiding een verblijfsvergunning afhankelijk van verblijf bij haar kinderen gekregen. Het is niet duidelijk in hoeverre deze verblijfspositie invloed

heeft op de relatie met haar kinderen. Zij is bang dat wanneer haar kinderen groter zijn, zij alsnog Nederland moet verlaten. Veel respondenten vertellen, zoals de meeste ouders, vol trots over de schoolprestaties, het werk of de woonsituatie van hun kinderen. Daarbij geven zij vaak aan dat ze hopen dat hun kinderen het later beter hebben dan zij en dat zij zich daar ook voor in willen zetten. Eén respondent noemt zijn kind zijn project ‘voor wat ik heb gemist’ (zie ook hoofdstuk 8).

[Een 47-jarige vrouw uit de Filippijnen en haar partner] [W] *Mijn dochter heeft gelukkig alles zelf aangevraagd. Ze heeft haar school gehaald en een paspoort aangevraagd. Ze hebben een huis gekregen. Gelukkig.*

[Een 48-jarige man uit Birma] [J] *Misschien zijn mijn kinderen mijn toekomst, om iets te verdienen, om te steunen. Mijn plan is dat mijn dochter na de middelbare school naar een hogere school gaat. (...) Over vijf jaar gaat ze naar de middelbare school. Nog even hard studeren. In mijn land mag je hard studeren met je kinderen maar hier mag dat niet. De juffrouw zegt dat ze ook moet kunnen spelen. (...) Ik ga voor volgend schooljaar geld sparen zodat ze online kan oefenen, extra opdrachten maken.*

Wellicht hebben deze wensen en verwachtingen invloed op de relatie van de migranten met hun kinderen. Omdat in dit onderzoek alleen de ouders zijn geïnterviewd, kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan.

7.3 Conclusies

Zolang zij getrouwd zijn, zijn de meeste respondenten niet bezig met het feit dat zij afhankelijk van hun partner zijn voor hun verblijfspositie. De afhankelijkheid wordt zelfs wel als een vanzelfsprekend onderdeel gezien van een goed huwelijk. Bij de vrouwelijke respondenten gaat de afhankelijke verblijfspositie vaak gepaard met afhankelijkheid op andere terreinen. In dergelijke relaties is meestal sprake van een traditionele taakverdeling. De vrouwen zorgen thuis voor de kinderen en het huishouden, de mannen zorgen voor het inkomen, regelen de zaken en onderhouden de contacten met instellingen en derden. In het algemeen geldt dat de referent (ook de vrouwelijke) veelal kostwinner blijft. In veel relaties echter waar de man afhankelijk is van de vrouw voor zijn verblijfsrecht, komt hetzelfde traditionele mannelijke kostwinnersmodel voor. Door de verantwoordelijke rol wat betreft de financiën, lijken mannen hierdoor minder afhankelijk van hun vrouw. De afhankelijkheid of eventuele machtspositie van de referent wordt echter vaak pas duidelijk na de echtscheiding. Migrant die hun zelfstandig verblijf niet hebben geregeld, dreigen hun verblijfspositie te verliezen. Het hebben van kinderen vormt geen garantie. De ex-partner kan hier een positieve maar ook negatieve rol in spelen.¹¹⁸ Maar ook als de verblijfspositie in orde is, zijn migranten na de scheiding kwetsbaar. Omdat het huis meestal op naam van de referent staat en zij zelf niet op een wachtlijst staan, is huisvesting een groot

118 Zie ook Strik, De Hart & Nissen 2013, p. 99.

probleem. De stress vanwege het verblijfsrecht en de woonsituatie leidt niet zelden tot een cumulatie van problemen met werk en gezondheid.

Het verblijfsrecht van de partner, ook als deze niet (meer) afhankelijk is van de referent, wordt door een deel van de partners als een grote verantwoordelijkheid gevoeld. Partners voelen zich hierin soms tekort schieten of onder druk staan, wat van invloed kan zijn op de gezinsrelatie.

8 GEVOLGEN VAN VERBLIJFSRECHTELIJKE CONSEQUENTIES VERBONDEN AAN DE WET INBURGERING VOOR HET GEVOEL VAN TOEBEHOREN VAN MIGRANTEN

Het gevoel van toebehoren verwijst naar de emotionele verbondenheid met een land of stad, het gevoel daar thuis te horen en veilig en zeker te zijn.¹¹⁹ In de volgende paragraaf wordt de emotionele verbondenheid van migranten met het herkomstland, met Nederland en/of Amsterdam nader beschouwd. Hiertoe worden verschillende vormen van identiteit en identificatie onder de loep genomen. Hoe ziet de migrant zichzelf in de Nederlandse samenleving en verschilt dit zelfbeeld in verschillende situaties en op verschillende momenten? Voelt de migrant zich welkom en thuis in de Nederlandse samenleving? En is dit gevoel in de loop van de tijd veranderd? De tweede paragraaf behandelt het gevoel van (on)veiligheid en (on)zekerheid van migranten in Nederland en de relatie met het verblijfsrecht. Voor dit onderzoek gaan we ervan uit dat langdurige verblijfsrechtelijke onzekerheid het gevoel van toebehoren negatief kan beïnvloeden. In dit hoofdstuk gaan we na of en hoe dit daadwerkelijk het geval is bij de respondenten.

8.1 Emotionele verbondenheid met stad en land

Sociale identiteit is het bewustzijn van een persoon tot een bepaalde groep te behoren. Dit bewustzijn vormt een aspect van het zelfbeeld van mensen. De sociale identiteit bestaat uit verschillende aspecten. Voor dit onderzoek zijn de supranationale, de nationale en lokale identiteit van belang. In hoeverre identificeert de migrant zich met Amsterdam, Nederland of het herkomstland, of ziet de migrant zichzelf eerder als Europeaan of wereldburger? Waarop is dit zelfbeeld gebaseerd en in hoeverre speelt de verblijfspositie hierbij een rol? In de interviews is de migranten gevraagd hoe zij zichzelf zien, of zij zichzelf Nederlander of Amsterdammer voelen en of dit zelfbeeld varieert in verschillende situaties.

Identiteit en verblijfspositie

De invloed van verblijfsrechtelijke onzekerheid op het zelfbeeld van migranten is niet eenduidig. David geeft aan dat zijn zelfbeeld niet Nederlands te zijn voor een deel te maken heeft met het feit dat hij nog steeds een verblijfsvergunning heeft voor bepaalde tijd. De problemen rondom de inburgeringsplicht en zijn verblijfsvergunning geven hem het gevoel dat hij in Nederland niet welkom is.

[David] *I am definitely an American living in Holland. I think partially because of the problems with my permit and the inburgeringsplicht. Because I feel like I'm not welcomed. Even though I come from, theoretically, a first world country, I came here legally and I work and I support the economy, but I feel like I'm not allowed to be here.*

119 Yuval-Davis 2006, p. 197-214.

Een andere migrant geeft eveneens aan zich anders dan anderen te voelen door zijn onzekere verblijfspositie. Met zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft hij immers niet dezelfde rechten en mogelijkheden als een Nederlandse staatsburger.

[Een 28-jarige man uit Somalië] [JJ] *I am someone different from the rest of society. Because my residence doesn't give me the appeal to challenge the life here. If I make a small mistake, if I don't make mistakes, I can be said to go out of the Netherlands at any time, because I have limited residence here. (...) I am still missing one thing, I feel that I am still refugee, which is indicated on my document. When I get a passport, it is removed and then I am a normal citizen of the Netherlands.*

Het is echter niet zo dat respondenten met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zich per se meer Nederlander voelen dan in de periode dat zij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hadden of dan de respondenten met een vergunning voor bepaalde tijd. Slechts één van deze negen respondenten met een vergunning voor onbepaalde tijd ziet zichzelf als een Nederlander. De anderen identificeren zich met hun herkomstland (n=2), met zowel hun herkomstland als Nederland (n=2), met geen van beide landen (n=2) of zien zichzelf als wereldburgers (n=2).

[Een 60-jarige man uit India] [LL] *I feel that I belong to this society. I am not really a passport-holding citizen but I do have certain duties because I am living here and I belong to this society. If I can do something good for this society, one must do. That should be the idea, otherwise you do not belong to any society. It doesn't matter which passport you are holding.*

[Een 61-jarige vrouw uit de Verenigde Staten] [FF] *Ik voel me midden-Atlantisch. Mijn ouders komen oorspronkelijk uit Europa, maar zij hebben moeite gedaan om naar de Verenigde Staten te komen en dan zou ik alles opgeven, mijn Amerikaanse paspoort voor een andere. (...) Ik voel dat ik niet in aanmerking kom voor een Nederlands paspoort. Ik voel mij niet Nederlands. (...) En ik wil het niet, ik wil geen onderdaan zijn van een koning. (...) Het is ook mogelijk dat ik mij nog steeds niet helemaal thuis voel hier. (...) Voor mijn gevoel maakt het geen verschil of ik een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd heb. Ik zie het niet als een vrije pas om altijd te blijven, ik zie het niet zo dat ik no matter what kan blijven. Ik zie het niet als een garantie voor iets.*

De meeste geïnterviewde migranten koppelen identiteit niet aan verblijfsrecht. Het hebben van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd maakt hierbij geen verschil. Nationaliteit en naturalisatie is voor sommigen wel van belang. Zij menen dat zij zich meer Nederlander zullen voelen wanneer zij het Nederlanderschap hebben.

Lokale identiteit: emotionele verbondenheid met Amsterdam

Eerder onderzoek onder migranten, met name jongeren in diverse grote steden, heeft laten zien dat het lokale niveau een belangrijke plaats inneemt; migranten identificeren zich gemakkelijker als New Yorker of Amsterdammer dan als Amerikaan of Ne-

derlander.¹²⁰ Dat gold eveneens voor vier respondenten die aangeven zich boven alles Amsterdamer te voelen, zonder zichzelf per se als Nederlander te zien of, meer nog, terwijl ze zichzelf als buitenstaander van de Nederlandse samenleving beschouwen. Amsterdam wordt omschreven als een kosmopolitische, vrije, tolerante, progressieve, diverse en creatieve zelfstandige eenheid in Nederland. Verschillende respondenten geven hun liefde voor Amsterdam als voornaamste reden dat zij in Nederland zijn blijven wonen. Zij geven ook aan niet in andere plaatsen van Nederland te kunnen of willen wonen. De respondenten geven tegelijkertijd aan dat dit beeld van Amsterdam (en Nederland) in de afgelopen jaren veranderd is (zie ook paragraaf 8.2).

[Een 63-jarige man uit Canada] [MM] *Ik voel me zeker geen Nederlander. Nee, dat wordt ik nooit, dat wil ik ook nooit. Ik ben Canadees, maar ik ben ook geen Canadees. (...) Ik blijf een gast, een gastarbeider, een bootvluchteling. (...) Ik ben een Amsterdamer, absoluut. Ik ben meer Amsterdamer dan wat dan ook.*

[Een 50-jarige man uit de Verenigde Staten] [AA] *Ik woon hier in Amsterdam omdat het een soort middelpunt is, ook van Europa. Je kent hier veel mensen uit verschillende landen, via voorstellingen. En dat is belangrijk voor mij, dat ik woon in een open plek voor de wereld. Niet een dichte mentaliteit. Ik weet niet of ik wel in Rotterdam of Leiden of Den Haag zou kunnen wonen. (...) Maar nu voel ik ook een verschil hier in Nederland. Het gaat over welke soort mensen hier kan wonen en over financiën. Je moet echt rijk zijn om hier te wonen.*

Nationale identiteit: emotionele verbondenheid met Nederland

Negen mensen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en één met een permanent verblijfsrecht beschouwen zich als Nederlander. Respondenten geven hiervoor verschillende redenen, bijvoorbeeld dat ze in Nederland zijn opgegroeid of in Nederland wonen en hun kinderen in Nederland zijn geboren. Ook zeggen zij zich de mentaliteit en de gewoonten van de Nederlandse samenleving eigen te hebben gemaakt.

[Een 41-jarige man uit Marokko] [Q] *Het eerste jaar in Nederland was moeilijk. Ik moest wennen. Maar nu is het mijn land. Mijn kinderen zijn hier geboren. Marokko is nu saai voor mij, het is veranderd daar en ik ben ook veranderd. Ik ben de organisatiestructuur van Nederland gewend. (...) Ik woon 13 jaar hier, ik ben hier opgegroeid, ik ben hier gewend, ik heb mijn eigen leven. Ik heb geen leven in Marokko. Dit is mijn eigen land.*

[Een 47-jarige man uit Servië] [CC] *Ik ben helemaal aangepast aan het Nederlandse leven en de gemeenschap en ik zou hier graag voor altijd willen blijven wonen. Ik vind Nederland een prachtig land. Ik heb mijn verzekeringen hier, ik weet al waar ik word begraven, alles netjes geregeld.*

Anderen voelen zich vooral Nederlander, omdat zij niet terug kunnen of willen naar hun herkomstland, waar zij geen familie en geen leven meer hebben. Sommige migranten behoorden tot een minderheid in hun herkomstland en voelden zich daar

120 Ehrkamp 2005; Entzinger & Dourleijn 2008; Kasinitz, Mollenkopf & Waters 2004; Phalet, Van Lotringen & Entzinger 2000; Van der Welle 2011; Wubs *et al.* 2010.

(ook) niet (meer) thuis, of kregen daardoor problemen. Nederland biedt hen in ieder geval de bescherming van een democratische rechtsstaat (zie ook verder onder paragraaf 8.2).

[Partner van een 35-jarige vrouw uit Egypte] [PP] *Vroeger was ik Egyptisch, maar nu natuurlijk honderd procent Nederlands. Het is een heel ander leven. Daar ben je Christen. Ik kom niet naar Nederland voor het geld. Mijn familie is daar niet rijk, maar ik had een normaal leven in Egypte. Het gaat om de problemen daar met moslims. Wij kunnen daar [als Christen, red.] niet rustig leven. Als ik met haar op straat loop, zonder hoofddoek, dan zullen ze ons misschien doodmaken. We kunnen daar niet leven. (...) Daarom willen wij in Nederland leven, omdat dit een vrij land is.*

Meervoudige identiteit

Elf van de 25 respondenten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zeggen zich bovenal met hun herkomstland te identificeren. Zij (respondenten van negen verschillende nationaliteiten) koppelen hun identiteit vooral aan de plek waar ze zijn geboren en opgegroeid. Dat betekent echter niet dat deze mensen zich niet thuis voelen in of emotioneel verbonden voelen met Nederland of geen deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. De meeste van deze respondenten zeggen dat ze nu gewend zijn of zich hebben aangepast aan de Nederlandse of Europese gewoonten of dat zij inmiddels zelfs beter passen in Nederland of Europa dan in het land van herkomst.

[Een 49-jarige vrouw uit Rusland] [OO] *I am Russian. It will never change. It will only change if you arrive here when you are 15-16 years old, if you arrive at university here. Then you live here and you are already in society. I arrived here when I was 33 years old. That is too late. (...) Mentally it is paradise for me here. It is actually my way of thinking, the general way of thinking here. (...) Even without the language, which is a drama, I feel absolutely in peace of mind and relaxation and comfortable in all situations here.*

Zoals eerder aangegeven, behoren sommige migranten in hun herkomstland al tot een minderheid. Zij geven weliswaar aan zich te identificeren met hun land van herkomst maar onderscheiden zich daarbij ook van andere groepen in die samenleving. In Nederland vormen ze ook weer een (andere) minderheid waarin ze zich weer kunnen onderscheiden van andere minderheden in de samenleving. De meervoudigheid van identiteit bestaat dus op verschillende niveaus.

[Partner van een 40-jarige vrouw uit Egypte] [D/E] *Wij zijn Egyptenaren. Als we in Amerika zijn, dan zijn we ook Egyptenaren. (...) We koken hier al het eten Egyptisch. We spreken thuis ook Egyptisch. Onze roots zijn farao Egyptisch, die kunnen niet veranderd worden. Maar we zijn met die Nederlandse mensen als Europese mensen. Dan hebben we een Europese manier van omgang. We gaan niet die Egyptische kop gebruiken met de Nederlandse mensen. Je moet een beetje geven en nemen. En wat ik ook heb gehoord van de Nederlandse mensen is dat Egyptenaren aardiger, beter en handiger zijn dan Marokkanen en Turken. Want de Marokkanen, ik ga niet slecht over ze praten, maar die zijn anders. De Egyptenaren zijn net als een stukje deeg, je kunt er een vorm van maken. Maar we blijven tot het einde van ons leven farao of Arabier.*

Meerdere identiteiten hoeven elkaar niet uit te sluiten. Migranten kunnen zich identificeren met hun herkomstland omdat ze daar zijn geboren en getogen, met Amsterdam omdat ze daar wonen en met Nederland en/of Europa vanwege bepaalde gewoonten en praktijken die zij hebben overgenomen. Identiteiten kunnen elkaar zo overlappen of bestaan in verschillende situaties.

[Een 48-jarige man uit Birma] [J] *Ik ben Birmees, dat is gewoon zo. Maar nu word ik helemaal Amsterdammer. (...) Het is ook gewoon mijn eigen stad, denk ik, mijn werk, mijn gasten. (...) En ik heb ook belangrijke dingen geleerd. Ik mag niet zoveel geld uitgeven. Ik ga naar de kringloopwinkel en ik ga wandelen. Als iets kapot is, dan koop ik klein gereedschap en ga het zelf maken. Ik ben helemaal Europeaan.*

Naast de lokale en nationale identiteit noemen sommige migranten ook een transnationale of supranationale identiteit. Hierboven zijn al enkele citaten aangehaald van migranten die zich identificeren met de Europese (of westerse) gewoonten en praktijken. Voor een enkeling speelt nationaliteit helemaal geen rol. Twee migranten zien zichzelf als wereldburger. Zij koppelen hun identiteit niet aan de plaats waar ze vandaan komen of waar ze leven.

[Een 37-jarige man uit Marokko] [I] *Nationaliteit speelt geen rol. Ik blijf waar ik het lekker vind. Maakt niet uit waar. Misschien ook in Marokko straks, als alles weer goed is. Er is geen vraag van waar of de plaats, maar waar ik het lekker vind dat is de goede plek. Ik woon nu hier en hier voel ik me goed.*

[Een 48-jarige man uit Marokko] [U] *Ik ben een kosmopoliet, wat maakt de plaats uit. Ik hoef geen paspoort.*

[Een 50-jarige man uit de Verenigde Staten] [AA] *Ik voel mij een wereldpersoon. Ik ben niet van één land. En het is voor mij ook een beetje lastig... identiteit is voor mij niet belangrijk. (...) Niet verbonden aan nationaliteit. Niet Amerikaans of Nederlands of Duits of Japans of wat. Ik vind het in mijn werk ook, het is niet zo duidelijk. Werken als danser. Het is een taal van beweging. Het gaat niet over nationaliteit. (...) Ik voel mij een amelie, beetje van alles, een soort satelliet.*

Gezinseenheid en identiteit

Respondenten met kinderen voelen zich ook of vooral emotioneel verbonden met Nederland en Amsterdam omdat hun kinderen hier zijn geboren, naar school gaan, opgroeien en werken. Ouders zien de toekomst van hun kinderen veelal verbonden aan Nederland en beschouwen hun kinderen als 'echte' Nederlanders. Gezinseenheid wat betreft de verblijfspositie vinden met name migrantenvrouwen van groot belang.¹²¹ Hun identiteit is voor een belangrijk deel gekoppeld aan hun kinderen.

121 Zie ook Jones-Correa 1998 en Wunderlich 2005, p. 127, die hetzelfde constateren wat betreft migrantenvrouwen en naturalisatie. Levesley 2008 wijst op het belang van een gedeelde nationaliteit voor het gevoel van gezinseenheid, p. 33.

[Een 47-jarige vrouw uit de Filipijnen] [W] *Tot nog toe ben ik een Filipijner. Wanneer ik een Nederlands paspoort heb, dan ben ik Nederlander. Mijn dochter [met Nederlands paspoort] zegt dat wanneer je een Nederlands paspoort hebt, je een echte Nederlander bent. Een verblijfsvergunning is anders. Mijn zoon [met een verblijfsvergunning] zegt: 'de verblijfsvergunning betekent niks. Ik ben hier geboren, ik versta geen Filipijns, ik ben een Nederlander'.*

[Een 36-jarige vrouw uit Marokko] [O] *Mijn man heeft een Nederlands paspoort, mijn kinderen hebben een Nederlands paspoort, alleen ik niet. Waarom ik niet? Ik zit er tussenin. Ik ben niet Nederlands, ik ben niet Marokkaans, ik ben niets. Waarom? Als we op reis gaan, dan staan mijn man en kinderen in een rij en ik sta in de andere rij voor de douane. De kinderen gaan snel en ik blijf staan. Ik moet huilen. De kinderen zijn van mij, zij zijn uit mij geboren.*

Het is niet vanzelfsprekend dat alle leden van een gezin dezelfde verblijfspositie of nationaliteit hebben of zelfs nastreven. Een 56-jarig vrouw uit Brazilië is getrouwd met een Nederlandse man en woont bijna dertig jaar in Nederland. Haar dochter, geboren in Brazilië en opgegroeid in Nederland, is op volwassen leeftijd teruggegaan naar Brazilië. Elk jaar gaan zij en haar man een paar weken op vakantie in Brazilië. Haar Nederlandse man heeft inmiddels een dubbele nationaliteit en wil het liefst in Brazilië wonen, maar zij voelt zich veel meer thuis in Nederland en wil er blijven wonen.

Interne en externe identiteit

Het zelfbeeld wordt mede bepaald door het beeld dat de sociale omgeving van hen heeft of dat migranten denken dat de sociale omgeving van hen heeft. De interne identiteit (zelfidentificatie) kan overlappen met, maar ook substantieel verschillen van de externe identiteit (identificatie door de sociale omgeving). Esraa voelt zich Nederlands, maar denkt dat zij in de ogen van de samenleving nooit Nederlander zal zijn. Zij schrijft dit althans deels toe aan steeds veranderende wetgeving.

[Esraa] *Zelfs nu ik de inburgering heb gedaan, ben ik niet Nederlands. Ook al blijf ik veertig jaar hier, ik ben niet Nederlands. Dat is de regel. Het komt niet door de mensen. In Nederland komt er steeds een andere wet. Regels veranderen steeds. (...) Ik voel me nu Nederlander. Als Nederland moet voetballen tegen andere landen, tegen Amerika of Duitsland, ben ik altijd voor Nederland. Ik ben toch wel trots op Nederland. (...) Ja, nu is Nederland mijn land. Mijn huis is hier. In Egypte is het huis van mijn vader. Nederland is nu mijn land. Mijn kinderen zijn hier. Ik wil hier blijven met mijn kinderen tot ik dood ben. Ik zie dit als mijn land. Ik eet hier, ik drink hier, ik ga hier naar de dokter, ik doe alles hier. Ja, ik ben in Egypte geboren, maar Nederland is nu mijn land.*

Voor veel respondenten geldt dat zij zich, als Esraa, meer Nederlander voelen dan dat door de samenleving wordt geaccepteerd. Zij kunnen zich dan tegelijkertijd verbonden voelen met en buitengesloten door de Nederlandse samenleving. Voor de geïnterviewde Amerikaanse en Canadese migranten ligt dit meestal anders. Zij zeggen volledig geaccepteerd te worden door de samenleving, maar kunnen zich juist zelf een buitenstaander voelen en zich met andere migranten identificeren.

[Een 61-jarige vrouw uit de Verenigde Staten] [FF] *De meeste mensen, zonder dat ik het er ooit over heb gehad, denken gewoon dat ik een Nederlands paspoort heb. Iedereen denkt dat en als ik zou zeggen dat dat niet zo was, zouden zij het niet geloven. Ik heb weinig problemen omdat ze er vanuit gaan dat ik een Nederlands paspoort heb. (...) Ik heb nog steeds dat gevoel, dat ik uit een heel andere omgeving kom. Ik heb een heel andere manier van omgaan met mensen, met alles. Ik denk dat ik veel meer affiniteit heb met migranten uit een Afrikaans land. (...) Ik ben altijd heel jaloeers op die Turkse en Marokkaanse mensen, die elk jaar maanden naar hun land gaan en dan weer terug naar Nederland. Ik denk dat dat het allerbeste is, dat alles mooi in perspectief blijft. Ik zou meer tijd in de Verenigde Staten willen doorbrengen, maar ik heb geen familie meer daar.*

De identificering van respondenten met andere migranten blijkt ook wanneer zij juist benadrukken anders dan andere migranten te zijn. Soms proberen respondenten zichzelf in te sluiten in de Nederlandse samenleving door andere migranten op een bepaalde manier uit te sluiten. Door een vergelijking met andere migranten geven zij tegelijkertijd aan ook deel uit te maken van die groep. ‘Westerse’ migranten onderscheiden zich van ‘niet-westerse’ migranten, Egyptenaren onderscheiden zich van Marokkanen, Marokkanen onderscheiden zich van andere Marokkanen, enzovoort.

[Een 36-jarige man uit Egypte] [C] *Ik kom uit Egypte. Wij zijn anders. Wij denken anders dan Marokkanen of Turken. Dat is een aparte cultuur. Je hebt hier ook Egyptenaren die komen om te werken en geld te sparen. Maar ik leef hier, ik voel me hier veilig. Daarom ben ik hier. Ik ben ook niet van plan om naar Egypte te gaan. (...) Ik voel me Nederlander, ik heb ook een flesje wijn in de koelkast.*

8.2 Gevoel van (on)veiligheid en (on)zekerheid

Esraa had al in een eerder stadium voortgezet verblijf kunnen aanvragen. Haar partner en zij hebben hier tijdens hun huwelijk niet bij stil gestaan. Ze voelden zich in die periode veilig en zeker in Nederland. Als na de scheiding blijkt dat Esraa mogelijk geen verblijfsvergunning behoudt, verandert dat. Zowel Esraa als haar ex-partner hebben het idee dat de IND, de Nederlandse politiek en het vreemdelingenrecht er op zijn gericht migranten zoveel mogelijk weg te sturen. Ze vinden dat Esraa tegengewerkt, slecht bejegend en tekort gedaan is door de IND. Ze spreken van een ontmoedigingsbeleid, oneerlijke behandeling en discriminatie. Esraa voelt zich sinds haar scheiding niet meer veilig. Ook niet nu zij aan de inburgeringsplicht heeft voldaan.

Veel respondenten zeggen dat ze zich veilig en zeker voelen in Nederland. Als ze, net als Esraa tijdens haar huwelijk, niet erg bezig zijn met hun verblijfsrecht en hier geen problemen mee ervaren, speelt het gevoel van onveiligheid volgens hen niet. Ze ervaren en verwachten weinig problemen met hun verblijfsvergunning in het dagelijks leven. De koppeling tussen de inburgeringsplicht en gevolgen voor het verblijfsrecht maken de respondenten zelf meestal niet. Een aantal respondenten geeft aan dat zolang ze maar betalen voor de verlenging van hun verblijfsvergunning, hun verblijfsrecht is verzekerd. Anderen koppelen dit gevoel van veiligheid en zekerheid aan hun gedrag. Zij geven aan dat ze niets te vrezen hebben, omdat zij een rustig leven leiden en nooit in aanraking zijn gekomen met de politie.

[Partner van 40-jarige vrouw uit Egypte] [D/E] *Ze is niet de enige in deze situatie. Ook andere landgenoten hebben dit. Na vijftien jaar bij haar man te hebben gewoond, hadden ze haar uitgenodigd om haar paspoort op te halen bij de gemeente. Ze maakte zich dus geen zorgen. Opeens kreeg ze een brief dat ze haar paspoort op kon halen. Zij deed ook haar best om Nederlands te leren. We moeten ons aan de wet houden en kosten betalen om de verlenging te krijgen. Meer kan ik niet doen.*

[Een 51-jarige man uit Jamaica] [QQ] *I think I can get onbepaalde tijd. I'm living here a long time. I don't do nothing. And I see many people have onbepaalde tijd. (...) I have been living here for a long time. (...) I am not afraid. Because when you say I have to go back, I go back, because I know I go back to rights. I did not do nothing for you to tell me to go back. I know that.*

[Een 44-jarige vrouw uit Nigeria] [KK] *Misschien kunnen wij in de toekomst een paspoort aanvragen. Zij is hier en wij maken nooit problemen met iemand. Wij komen thuis na het werk, eten en kijken gezellig naar Nederlands elftal met andere mensen.*

Het vertrouwen van mensen om hier te mogen blijven als ze zich maar aan de regels houden, is in sommige gevallen tegen beter weten in. Een 31-jarige man uit Marokko had een verblijfsvergunning afhankelijk van de relatie met zijn vrouw, is gescheiden, heeft geen voortgezet verblijf en heeft niet aan de inburgeringsplicht voldaan. Hij heeft veel spanning ervaren omdat zijn verblijfsvergunning is verlopen en hij niet in aanmerking komt voor een zelfstandige verblijfsvergunning. Nu de mogelijke oplossing nabij is – hij is hertrouwd en doet nu een aanvraag voor verblijfsvergunning afhankelijk van zijn nieuwe huwelijk – geeft hij aan alle vertrouwen te hebben omdat hij nooit problemen heeft gehad met de politie.

[Een 31-jarige man uit Marokko] [EE] *Ik heb problemen met de verblijfsvergunning, gaat aflopen, de sticker [in zijn paspoort] gaat aflopen. Als ik wat ga doen, ik ga naar buiten, ik ga boodschappen doen, ik ga wandelen met mijn vrouw, met een vriend, word ik gepakt door de politie. De politie komt ook hier [op het werk] voor controle. Wat moet ik doen? Ik heb een verblijfsvergunning nodig. [interviewer vraagt of hij daar bang voor is] Ik ben niet bang. Ik maak geen problemen. Ik ben blij dat ik geen problemen heb met de politie. Ik ben hier bijna zeven jaar en ik heb geen problemen met de politie, geen boetes, nooit. Ik ben netjes.*

Ook al zeggen respondenten zich veilig en zeker te voelen, uit reacties, opmerkingen en vragen van respondenten komt soms toch een twijfel en een onzekerheid naar voren (zowel bij mensen met een verblijfsvergunning voor bepaalde als onbepaalde tijd). Dat zagen we al eerder bij de reacties op de uitnodigingsbrief voor dit onderzoek (zie paragraaf 5.3). Aan de ene kant geven ze zelfverzekerd aan dat zij al lang in Nederland wonen en werken, kinderen hebben en nooit in aanraking zijn geweest met de politie. Het lijkt erop of zij zich zelf hiermee van hun veiligheid proberen te overtuigen. Aan de andere kant zijn ze geschrokken van de brief en vragen ze de interviewer of zij zich zorgen moeten maken over hun verblijfsrecht. Ook tijdens enkele interviews bleek het gevoel van veiligheid onder respondenten minder zeker dan zij beweerden of misschien zelf dachten. Sommige respondenten lijken in het interview overtuigd en vol vertrouwen over hun leven in Nederland, maar vragen aan het einde van het interview toch of ze uitgezet kunnen worden.

[Een 49-jarige vrouw uit Rusland] [OO] *I feel absolutely safe here. (...) Do you think I have a problem? I have lived here for fifteen years, you think they can still kick you out?*

Veiligheid heeft hier een dubbele betekenis. Enerzijds voelen mensen zich veilig omdat Nederland de rechten, waarborgen en instanties kent van een democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd kunnen mensen zich in dit veilige land onveilig voelen. Het onveilige gevoel kan direct samenhangen met een daadwerkelijke onzekere verblijfspositie of zelfs dreiging met uitzetting, zoals bij een 36-jarige man uit Egypte en bij Esraa na hun echtscheiding, maar komt ook voor bij mensen die (op dit moment) niets te vrezen hebben wat betreft hun verblijfspositie, of die vrezen voor situaties die zich niet voordoen.

[Een 36-jarige man uit Egypte] [C] *Ik leef hier, ik voel me hier veilig. Daarom ben ik hier. Ik ben ook niet van plan om naar Egypte te gaan. (...) Het is mijn leven. Op elk moment kunnen ze komen en zeggen dat ik nu weg moet. Dat is niet veilig. (...) Het is geen goed gevoel. Het voelt slecht. Ik voel me niet veilig.*

[Esraa] *Met man of zonder man (refererend aan de afhankelijke verblijfspositie), ik voelde me niet veilig. Ik had altijd een ongerust gevoel, een onveilig gevoel. Ik was altijd bang dat ze op een dag zouden komen en zouden zeggen dat ik weg moet. Ik was niet veilig en niet zeker. Ik blijf hier tot mijn kinderen 15 of 16 jaar zijn en dan moet ik weg. Zelfs nu ik mijn inburgering gedaan heb, ben ik niet Nederlands.*

[Een 47-jarige vrouw uit de Filipijnen] [W] *Onbepaalde tijd betekent permanent stay here zodat je niet weggestuurd kan worden naar de Filipijnen. Dan word ik happy, ja! Nu ben ik bang. Waarom heb ik geen onbepaalde tijd? Nederland is het land voor mij. Ik heb het ook gehoord over bepaalde tijd. Als je de inburgering niet haalt, dan gaat de gemeente beslissen of ze je terugsturen naar de Filipijnen.*

Toekomstbeeld

Een andere uiting van het gevoel van onveiligheid is wanneer mensen wordt gevraagd naar hun toekomstbeeld en wat zij denken dat zal veranderen als zij het Nederlanderschap hebben of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Ook al hebben mensen aangegeven nooit problemen te ervaren met hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, toch beschrijven diverse respondenten het verschil met het Nederlanderschap of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in termen van veiliger, zekerder en vertrouwen (zonder hier een duidelijke reden voor te kunnen geven).

[Een 41-jarige man uit Marokko] [Q] *Als ik een Nederlands paspoort heb, dan ben ik sterk, dan heb ik meer vertrouwen, meer zekerheid. Ik ben Nederlander!*

Een deel van de migranten lijkt te wachten op een betere toekomst voor zichzelf, met een zeker verblijfsrecht of het Nederlanderschap, maar vooral voor hun kinderen. Zij accepteren de situatie waarin zij zich bevinden en zien niet veel mogelijkheden om hun eigen situatie te verbeteren. Maar zij hopen dat hun kinderen een beter leven zullen leiden en willen daarin tijd, geld en moeite investeren.

[Een 51-jarige man uit Jamaica] [QQ] *I am not looking for a future for myself but I am looking for my son's future. Because he doesn't have to live like me. Everything he's doing, I'm trying to put a hand out to help him, so he can be strong in it. That's the future I'm thinking about. Because I can survive, I can live. My son is going to university now, he likes writing and he's studying for design and drawings. He designed some teaglasses. He needs to make them in China and then I try to uplift him.*

[Partner van een 35-jarige vrouw uit Egypte] [PP] *Sparen, sparen voor de toekomst. Heel mijn leven werk ik om een goede toekomst voor mijn kinderen te regelen. Dat ze kunnen studeren. Omdat ik hoop dat mijn kinderen huisarts of dokter worden, of gaan werken bij de politie of de rechtbank. Belangrijk werk. Dat hoop ik voor mijn kinderen.*

Veranderende mentaliteit, verharding van de samenleving

De emotionele verbondenheid van migranten aan Nederland wordt op de proef gesteld door de – in de ogen van veel respondenten – veranderende mentaliteit in Nederland ten aanzien van migranten. Respondenten geven aan zich door deze ontwikkelingen en de steeds veranderende – en strengere – wet- en regelgeving minder thuis, of zelfs minder veilig en zeker te voelen in Nederland. Dat ze niet weten welke veranderingen nog gaan komen, beangstigt sommige respondenten en geeft hen het gevoel niet welkom te zijn.

[Een 49-jarige vrouw uit Rusland] [OO] *I think the government gets more right-wing. I think it has kind of enough of foreigners. (...) The society was more open, friendly in general when I came here and it is changing for the worse. And this [inburgeringsplicht] is another step.*

[Een 61-jarige vrouw uit de Verenigde Staten] [FF] *Ik vind het een beetje eng nu. En dat had ik nooit. Ik vond Nederland voor iedereen een warm bad. En dat voel ik nu niet meer. Het begint te klinken alsof de Verenigde Staten nog niet zo erg zijn.*

[Partner van een 35-jarige vrouw uit Egypte] [PP] *Ze krijgt een verblijfsvergunning en na vijftien jaar krijgt ze sowieso een paspoort. Maar ik kan niet wachten. Want wat als ik overlijdt? Niemand weet wat er gaat gebeuren morgen. (...) Ik probeer voor haar een paspoort te regelen omdat ik veiligheid in haar leven wil. (...) Elk jaar is er weer een nieuwe wet.*

Er zijn wel verschillen tussen migranten, afhankelijk van hun afkomst en maatschappelijke positie. Het zijn vooral migranten uit Egypte, Marokko en andere Afrikaanse landen zonder hoge opleiding die de verharding in de samenleving aan den lijve ondervinden. Zij hebben te maken met discriminatie op het werk of op straat. Het gevoel van onzekerheid en onveiligheid speelt in sterkere mate voor vluchtelingen of migranten die om welke reden dan ook niet terug kunnen naar hun herkomstland. Mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties zijn voor deze migranten zeer bedreigend. Dit kan anders zijn voor migranten uit landen zoals de Verenigde Staten of Canada. Zij hebben zelf niet te maken met discriminatie en sommigen denken juist dat ze ten opzichte van migranten uit andere landen positief worden gediscrimineerd.

[Een 64-jarige man uit de Verenigde Staten] [G] *I have a neighbour in the building, he is from Australia. And I said to him: did you go through the inburgering? He said: yes, I went through it. They don't treat everybody the same. He said they just passed him. There is a double standard. He confirmed it. Because you are from a western English speaking country, you pass the test. He did not speak any Dutch, but he passed the test.*

Het is met dit onderzoek niet vast te stellen of westerse migranten met een hogere opleiding en baan zich minder onzeker of onveilig voelen. De meeste respondenten met deze achtergrond hadden al een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en één had al te horen gekregen dat hij die binnenkort zou kunnen krijgen. Alleen David heeft nog een onzekere verblijfspositie. Hij voelt zich niet zozeer onveilig als wel zeer onheus bejegend en niet welkom.

[David] *When I tell people here or in the States, they say: well are they trying to keep people out? Like they say 'congratulations you've done it' and then they say 'oh actually no, we changed a law, so you haven't'. It's humiliating. (...) I shouldn't underemphasize that the problem with the verblijfsvergunning is a very big one for me. Because I've been denied what I want. So everything is based on that. So if I'm not here, if I'm not a citizen, if I can only stay here temporarily even though I've been here since 2006, I've two children here, that's very unsteady. It seems that the rules continually change and Dutch don't even know what the rules are and many of them could not pass these exams. So it's kind of a maze and a mess. It hangs over us all the time and it's my responsibility to fix it. So that is the biggest issue.*

8.3 Conclusies

Het gevoel van toebehoren lijkt niet direct gekoppeld aan het verblijfsrecht. Mensen kunnen zich identificeren met hun moederland, met Nederland, met beide of geen van beide landen ongeacht hun verblijfspositie. Wat het zelfbeeld van mensen ook is, de meeste respondenten voelen zich (ook) verbonden met Nederland. Dit heeft te maken met hun leven en werk hier, dat ze zijn gewend aan of zelfs zich meer thuis voelen bij de Nederlandse mentaliteit en gewoonten. Kinderen spelen een belangrijke rol in het gevoel van toebehoren. De respondenten met kinderen beschouwen hun kinderen als 'echte' Nederlanders en zien voor hen een toekomst, een beter leven dan zij zelf hebben, verbonden aan dit land.

Het gevoel van zekerheid en veiligheid van respondenten, ongeacht hun verblijfspositie, lijkt minder sterk dan migranten zelf aangeven. De – in de ogen van veel respondenten – veranderende mentaliteit en politiek ten opzichte van migranten en de steeds veranderende wet- en regelgeving spelen hierin een belangrijke rol. Dit geldt ook voor de inburgeringsplicht en de steeds zwaardere eisen en gevolgen. Respondenten weten niet waar ze aan toe zijn, welke veranderingen de nabije toekomst brengt en hebben het gevoel dat zij of migranten in het algemeen steeds minder welkom zijn. Dit heeft een negatief effect op het gevoel toebehoren en leidt bij sommigen zelfs tot een gevoel van onveiligheid en onzekerheid.

9 CONCLUDERENDE SAMENVATTING

Voor de meeste migranten vormt de inburgeringsplicht waarschijnlijk geen al te groot obstakel. Zij behalen het inburgeringsdiploma binnen de gestelde termijn of komen in aanmerking voor een ontheffing van de inburgeringsplicht. Van de 6.945 Amsterdammers die sinds 2009 inburgeringsplichtig zijn, heeft een minderheid van 23,3 procent na vijf jaar nog niet aan de inburgeringsplicht voldaan.¹²² Dit onderzoek is specifiek op deze groep migranten gericht.

Op grond van de cijfers van de IND is niet vast te stellen wat de exacte invloed van de invoering van de inburgeringsplicht is op de daling in het aantal aanvragen en inwilligingen van verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd en voortgezet verblijf vanaf 2010. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat onvoldoende inburgering de reden voor afwijzing is bij de vergunning voor onbepaalde tijd regulier in 10% van de gevallen (5 van de 50 dossiers). Daar vormt het middelenvereiste een veel belangrijker afwijzingsgrond, in meer dan de helft van de onderzochte dossiers (33 van 50). Of deze mensen ook niet voldoen aan de inburgeringseis is door de IND niet nagegaan. Bij aanvragen voor een vergunning voor onbepaalde tijd asiel en voortgezet verblijf, waarbij niet aan het middelenvereiste hoeft te worden voldaan, is onvoldoende inburgering de belangrijkste afwijzingsgrond, in respectievelijk meer dan de helft (27 van de 50 dossiers) en bijna de helft (24 van 50 dossiers) van de gevallen.

Uit de interviews met migranten die niet binnen vijf jaar aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, blijken verblijfsrechtelijke consequenties zich eveneens voor te doen. Van de 39 geïnterviewde migranten hadden er twintig met verblijfsrechtelijke consequenties te maken: zeventien kregen geen vergunning voor onbepaalde tijd en nog eens drie geen zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf. In tegenstelling tot de verwachtingen uitgesproken in het politieke debat, lijken de verblijfsrechtelijke consequenties van de inburgeringsplicht bepaald geen uitzondering.

Niet alle migranten die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek, realiseren zich dat zij wettelijk verplicht zijn in te inburgeren en dat het voldoen aan de inburgeringsplicht verblijfsrechtelijke gevolgen kan hebben. Dit heeft mogelijk te maken met de gescheiden informatievoorziening door betrokken instellingen. De gemeente informeert migranten die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden over de inburgeringsplicht en de IND informeert over het verblijfsrecht, maar de koppeling tussen beide wordt niet gelegd. Dat wordt met de taakverdeling tussen DUO en de IND per ingang van 1 januari 2013 niet anders. Nu voert de gemeente nog gesprekken waarin mensen op de consequenties van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht kunnen worden gewezen, maar deze vervallen voor inburgeraars na 1 januari 2013. Met de wijzigingen in de Wet inburgering sinds 1 januari 2013 speelt de gemeente geen rol meer in de begeleiding van inburgeraars en in de handhaving van de

122 Onder deze percentages vallen alleen de mensen die nog steeds in de gemeente Amsterdam wonen. Cohort 2009: 6.945 inburgeraars, 2.521 inburgeringsdiploma behaald, 518 geslaagd voor staatsexamen (10 personen hebben beide diploma's), 467 ontheffing op basis van voldoende inspanning. *Rapportage Inburgeringsstelsel ISI in combinatie met klantvolgsysteem EDISA*, gemeente Amsterdam, 1 mei 2014.

inburgeringsplicht. Gezien het gebrek aan informatie waarop we in de interviews zijn gestuit, valt te verwachten dat dit problemen gaat opleveren.

Er is sprake van een combinatie van factoren die ertoe leidt dat migranten (nog) niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, zoals moeite met het leren van de Nederlandse taal, geen tijd en geld om een cursus te volgen; slechte gezondheid of gezins-, werk- of financiële situatie. Het blijkt hoe dan ook geen vanzelfsprekendheid om voor het inburgeringsexamen te slagen, ongeacht de achtergrond en het opleidingsniveau van de migranten. Ontheffingen en vrijstellingen worden slechts in beperkte mate en onder strikte voorwaarden verleend. De gemeente Amsterdam stelt zich weliswaar coöperatief op, maar ook hier geldt dat beslissingen van de gemeente over de inburgeringsplicht doorwerken in de beslissingen van IND over het verblijfsrecht van migranten. Met bepaalde ontheffingen van de inburgeringsplicht of verlenging van de inburgeringstermijn door de gemeente, is nog niet voldaan aan de inburgeringsvereiste als voorwaarde voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf.

Effecten van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering voor de integratie van migranten

De meeste geïnterviewde migranten ervaren geen problemen met hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in relatie tot arbeid, opleiding en huisvesting. Toch valt op dat veel geïnterviewde migranten werkloos zijn of werken zonder vast arbeidscontract en wonen in een (te) kleine of (te) dure huurwoning.

Het middelenvereiste gekoppeld aan de verblijfsvergunning of het lage gezinsinkomen maakt het voor veel migranten moeilijk om tijd en geld vrij te maken voor scholing om Nederlands te leren en aan de inburgeringsplicht te voldoen, of zich te ontwikkelen in hun loopbaan. Financiële ruimte creëren door het afsluiten van een lening voor persoonlijke ontwikkeling, investeringen in een bedrijf of voor een koopwoning, is met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd moeilijk. Hier is sprake van een cumulatie van voorwaarden. De meeste geïnterviewde migranten accepteren de voorwaarden van hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en richten hun leven hierop in. Zij hebben weinig vertrouwen of zien geen mogelijkheden om hun situatie te verbeteren. Zij hopen dat hun kinderen betere perspectieven hebben. Voor diegenen die verwachten dat hun leven beter, veiliger of zekerder zal zijn wanneer zij een zekere verblijfspositie of het Nederlanderschap hebben, lijkt het leven in de wacht te staan.

Ook al voldoen migranten aan alle voorwaarden van de Wet inburgering, dan is dat nog geen voorwaarde voor een succesvolle integratie. Integratie is een wederzijds proces. Veel 'niet-westerse' migranten die deelnamen aan dit onderzoek hebben te maken met discriminatie in het dagelijks leven en op de arbeidsmarkt.

Effecten van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering voor de emancipatie van migranten

Bij de vrouwelijke respondenten gaat de afhankelijke verblijfspositie vaak gepaard met afhankelijkheid op andere terreinen. De referent regelt de zaken en verzorgt het contact met instanties en derden. Veelal is sprake van een traditioneel kostwinners-model. De meeste geïnterviewde migranten accepteren deze vorm van afhankelijkheid als vanzelfsprekend onderdeel van hun relatie. De referenten voelen zich vaak verantwoordelijk voor het verblijfsrecht van hun partner. Zij kunnen het gevoel hebben hierin tekort te schieten of onder druk te staan, wat van invloed kan zijn op de relatie.

De betekenis van de afhankelijkheid of eventuele machtspositie van de referent wordt pas duidelijk na de echtscheiding. Migrant die hun zelfstandig verblijf niet hebben geregeld, dreigen hun verblijfspositie te verliezen. De ex-partner kan hierbij een positieve, maar ook een negatieve rol spelen.¹²³ Het hebben van kinderen vormt geen garantie voor een verblijfsstatus. De gescheiden migranten die deelnamen aan dit onderzoek hadden vaak ook een probleem met huisvesting omdat het huis waarin zij woonden meestal op naam van de referent stond. De stress vanwege het verblijfsrecht en de woonsituatie kan leiden tot een cumulatie van problemen met werk en gezondheid.

Effecten van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering voor het gevoel van toebehoren aan de Amsterdamse en Nederlandse samenleving van migranten

Het gevoel van toebehoren lijkt niet direct gekoppeld aan het type verblijfsrecht. De geïnterviewde migranten identificeren zich met hun woonplaats, met Nederland of het herkomstland, met beide of geen van beide landen, ongeacht hun verblijfspositie. De emotionele verbondenheid met Nederland is gerelateerd aan hun leven en werk, dat ze zijn gewend aan of zich zelfs meer thuis voelen bij de Nederlandse mentaliteit en gewoonten. Kinderen spelen een belangrijke rol in het gevoel van toebehoren. De respondenten met kinderen beschouwen hun kinderen als ‘echte’ Nederlanders en zien een toekomst voor hen verbonden aan dit land.

De geïnterviewde migranten lijken zich minder zeker en veilig in Nederland te voelen dan zij zelf aangeven. De veranderende mentaliteit en politiek ten opzichte van migranten, alsmede de steeds veranderende wet- en regelgeving – ook ten aanzien van de inburgeringsplicht – geven migranten het gevoel dat zij of migranten in het algemeen steeds minder welkom zijn in Nederland.

Het verplicht inburgeren en de sancties in het kader van de Wet inburgering geeft mensen die hun best doen om hun leven op orde te hebben, werken en kinderen verzorgen het idee er niet bij te horen. Er is sprake van een averechtse werking van de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering op het gevoel van toebehoren.

123 Zie ook Strik, De Hart & Nissen 2013, p. 99.

De averechtse werking van verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering

Er zijn vele redenen waarom mensen doen wat ze doen en het recht speelt daarin slechts een beperkte rol. De veronderstelling dat mensen zich laten leiden door repressie en sancties gaat uit van een rationeel mensbeeld waarin mensen rationele, calculerende keuzes maken.¹²⁴ Divers rechtssociologisch en psychologisch onderzoek wijst echter uit dat die rationele, calculerende burger die voordelen en nadelen tegen elkaar afweegt, niet bestaat. Niet zo zeer de afschrikwekkende werking van het recht en de dreiging van sancties bepaalt of mensen zich aan de regels houden, maar in hoeverre mensen regels en procedures als legitiem ervaren¹²⁵ of zij zich intrinsiek, op grond van hun morele oordeel¹²⁶ of binnen hun groep, door sociale druk verbonden voelen aan die regels.¹²⁷ De verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet Inburgering alleen zullen er dus niet toe leiden dat migranten beter inburgeren.

Voor de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering gelden daarnaast nog enkele specifieke knelpunten. Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat mensen niet of onvoldoende op de hoogte zijn van de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering. Het inburgeren wordt eerder als een mogelijkheid gezien voor mensen die het nodig hebben voor hun integratie in de Nederlandse samenleving, dan als een verplichting waaraan consequenties zijn verbonden. Ten tweede betreft het sancties op nalaten van gewenst gedrag. Mensen worden niet gestraft omdat zij iets niet mogen doen, maar juist omdat zij iets moeten doen en dat nalaten; ook al is dat omdat zij er niet toe niet in staat zijn. Het komt voor dat gedrag, dat op zichzelf als goed of gewenst wordt beschouwd, zoals hard werken voor de kost en kinderen verzorgen, de reden is dat mensen niet aan de inburgeringsplicht voldoen en daarom worden bestraft. Migrantengroepen begrijpen vaak niet wat zij nog meer moeten doen om te integreren en voelen zich hierdoor minder welkom. De inburgeringsplicht en de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering hebben op deze manier een averechtse werking op de integratie van migranten. Mogelijk zijn de sancties niet zozeer bedoeld om het gewenste gedrag te bevorderen, maar om de norm van inburgering te bevestigen.

Het gevolg is dat een aanzienlijke groep migranten die permanent in Nederland zal verblijven en wiens kinderen in Nederland opgroeien, zijn uitgesloten van mogelijkheden hun verblijf in Nederland met een vergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap zeker te stellen. Zij zullen langdurig op vergunningen voor bepaalde tijd in Nederland verblijven.

124 Tyler 1990; Tyler & Darley 2000.

125 Tyler 1990; Tyler 2000.

126 Tyler & Darley 2000.

127 Griffiths 1996.

Hoe zal het inburgeraars in 2016 vergaan?

Voor migranten die inburgeringsplichtig zijn vanaf 1 januari 2013 geldt dat wanneer zij niet binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, hun verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken. Wat kunnen we op basis van de resultaten van dit onderzoek verwachten voor de situatie van migranten in 2016?

Het niet voldoen aan de inburgeringsplicht heeft wel degelijk gevolgen voor het verblijfsrecht van migranten. Zoals in het kwantitatieve deel van dit onderzoek is vastgesteld, is het niet voldoen aan de inburgeringsplicht – al dan niet in combinatie met de inkomenseis – een belangrijke reden dat minder verblijfsvergunningen worden aangevraagd en ingewilligd. De interviews bevestigen dit beeld. De aanname dat de inburgeringsplicht geen problemen voor het verblijfsrecht zal opleveren, omdat iedereen het examen kan halen of in aanmerking komt voor een ontheffing, blijkt ongegrond.

De vraag is wat dit in praktijk vanaf 2016 zal betekenen. Zal de IND daadwerkelijk overgaan tot intrekking van een vergunning voor bepaalde tijd? Zoals in het juridisch hoofdstuk uiteen gezet, stuiten dergelijke verblijfsrechtelijke sancties op de grenzen van het Europese recht: het recht op gezinsleven van artikel 8 EVRM en de Gezinsherenigingsrichtlijn verzetten zich tegen intrekking van verblijfsrecht op deze grond.

Gezien de mate waarin onvoldoende inburgering als afwijzingsgrond in dit onderzoek voorkwam, tegen de verwachtingen in, is het echter zaak de uitvoeringspraktijk vanaf 2016 nauwkeurig te monitoren. Hiervoor is het van groot belang dat de IND de daarvoor benodigde gegevens levert. Tevens stellen we voor dat vervolgonderzoek wordt uitgevoerd bestaande uit kwalitatieve interviews met een grotere, representatieve groep inburgeraars in Nederland. De positie van vrouwen en vluchtelingen verdient daarbij bijzondere aandacht.

LITERATUURLIJST

- Andriessen, I., E. Nievers & J. Dagevos (red.), *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2012.
- Blokland, E. van & M. de Vries, *De afhankelijkke verblijfstitel van migrantenvrouwen*, Nijmegen: Wetenschapswinkel KUN 1992.
- Bonjour, S.A., *Gezinnen en Grens. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*, proefschrift Universiteit Maastricht 2009.
- Brink, M., B. Does, A. Odé & E. Tromp, *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WI*, Amsterdam: Regioplan 2002.
- College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien? Onderzoek naar Nederlandse regelgeving en uitvoeringspraktijk in het licht van de Europese Gezinsberengingsrichtlijn*, Utrecht: september 2014.
- Commissie Gelijke Behandeling, *Risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus. Een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid door hypothecair financiers*, Utrecht 2006.
- Ehrkamp, P., 'Placing identities: local attachments and transnational ties of Turkish immigrants in Germany', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2005-31, p. 345-364.
- Entzinger, H. & E. Dourleijn, *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*, Assen: Van Gorcum 2008.
- Griffiths, J., 'De sociale werking van recht', in: J. Griffiths (red.), *De sociale werking van recht. Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996, p. 469-513.
- Groenendijk, C.A., 'Kroniek inburgering 2010-2011. Van integratiebeleid naar immigratiebeleid', *Asiel & Migrantenrecht* 2012, 3(1), p. 36-48.
- Hart, B. de, *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*, proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen 2003.
- Jones-Correa, M., *Between Two Nations: The Political Predicament of Latinos in New York*, Ithaca, NY: Cornell University Press 1998.
- Kamphuisen, H., K. Buisman & M. Groet (red.), *Taalproeve(n). Amsterdamse inburgeraars uit 2009, resultaten, verhalen en recepten*, Dienst Werk en Inkomen, RVE Educatie & Inburgering, gemeente Amsterdam 2013.
- Kasinitz, P., J.H. Mollenkopf & M.C. Waters (eds), *Becoming New Yorkers: Ethnographies of the New Second Generation*, New York: Russel Sage Foundation 2004.
- Kofman, E., 'Family-related migration: a critical review of European studies', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2004-30 (2), p. 243-262.
- Leerkes, A. & I. Kulu-Glasgow, 'De prijs van de liefde? Over de gevolgen van de verhoging van de inkomenseis bij "gezinsvormende" partnermigratie naar Nederland', *Migrantenstudies*, 2010-4, p. 323-343.
- Leerkes, A. & I. Kulu-Glasgow, 'Playing Hard(er) to Get: The State, International Couples, and the Income Requirement', *European Journal of Migration and Law* 2011, 13-1, p. 95-121.
- Levesly, T., *British citizenship: experience and perceptions*, An Edcoms report for the Lord Goldsmith Review secretariat, Londen: Edcoms 2008.
- Liversage, A., 'Gendered struggles over residency rights when Turkish immigrant marriages break up', *Oñati Socio-Legal Series* 2013-6, nr. 3, p. 1070-1090.

- Nissen, E., *The right of minor EU member state nationals wishing to enjoy family life with a Non-EU parent in their country of nationality. A study in the Light of the UN Convention of the Right of the Child*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.
- Oers, R. van, *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.
- Oers, R. van, 'De Wet Inburgering en het Europese recht', *Asiel & Migrantenrecht* 2013-3, p. 131-135.
- Phalet, K., C. van Lotringen & H. Entzinger, *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*, Utrecht: Ercomer 2000.
- Refsing, K., 'Gender Identity and Gender Role Patterns in Cross-Cultural Marriages: The Danish-Japanese Case', in: R. Breger & R. Hills (eds), *Cross-Cultural Marriage: Identity and Choice*, Oxford: Berg Publishers Ltd 1998, p. 193-208.
- Sportel, I.D.A., 'Maybe I'm still his wife'. *Transnational divorce in Dutch-Moroccan and Dutch-Egyptian families*, proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2014.
- Strasser, E., A. Kraler, S. Bonjour & V. Bilger, 'Doing Family. Responses to the constructions of "the migrant family" across Europe', *History of the Family* 2009, 14-2, p. 165-176.
- Strik, T., B. de Hart & E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of Integration? A comparative Study*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.
- Stronks, M.C., 'Een bijna ongebreidelde betugeling van de tijd; Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal', *Nederlands Juristenblad* 2013-34, p. 2306-2315.
- Tyler, T.R., *Why people obey the law*, New Haven: Yale University Press 1990.
- Tyler, T.R., 'Social Justice: Outcome and Procedure', *International Journal of Psychology* 2000, 35-2, p. 117-125.
- Tyler, T.R. & J. Darley, 'Building a law-abiding society: Taking public views about morality and the legitimacy of legal authorities into account when formulating substantive law', *Hofstra Law Review* 2000-28, p. 707-739.
- Yuval-Davis, N., 'Belonging and the politics of belonging', *Patterns of Prejudice* 2006, 40-3, p. 197-214.
- Walsum, S. van, *De schaduw van de grens. Het Nederlandse vreemdelingenrecht en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*, Arnhem: Gouda Quint 2000.
- Welle, I.C. van der, *Flexibele burgers? Amsterdamse jongvolwassenen over lokale en nationale identiteiten*, proefschrift Universiteit van Amsterdam 2011.
- Winden, J. van der, 'Wijziging Wet Inburgering: een overzicht', *Asiel & Migrantenrecht* 2013-2, p. 82-90.
- Witvliet, M., M. Paulussen-Hoogeboom & A. Odé, *Inburgering en Participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*, Amsterdam: Regioplan 2013.
- Wolff, A.C. van der, *Misbruik van gezinshereniging: schijnhuwelijken en valse ouderschapsverklaringen in Nederland*, Rijswijk: INDIAC, NL EMN NCP, april 2012.
- Wubs, H., A.M. Galloway, I. Kulu-Glasgow, N.L. Holvast & M. Smit, *Evaluatie van de naturalisatieceremonie*, WODC: Cahier 2010-8.
- Wunderlich, T., *Die neuen Deutschen: Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses*, Stuttgart: Lucius & Lucius 2005.