

Uitvoering van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken

**Evaluatie van de effecten van wijzigingen in het
Burgerlijk Wetboek in 2001 op de werklust voor
gemeenten en vreemdelingendiensten**

Een onderzoek in opdracht van
WODC van het Ministerie van Justitie

Bernadette Holmes-Wijker
Jaap Bouwmeester
Miranda Grootsholte

B2797

Leiden, 15 maart 2004





Voorwoord

Om het aantal schijnhuwelijken te verminderen is op 1 november 1994 de Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) in werking getreden. De eerste evaluatie van de wet in 1998 heeft geleid tot wijziging van de regeling in Boek 1 Burgerlijk Wetboek en de Wet Gemeentelijke Basisadministratie. De aanpassing van het Burgerlijk Wetboek was gericht op het verminderen van de werklast voor de Vreemdelingendiensten en gemeenten. Door veranderingen in de reikwijdte van de wet enerzijds en in de inhoud van de wettelijke procedure anderzijds, zou de uitvoering efficiënter moeten verlopen en de werklast van genoemde uitvoerders van de WVS-procedure moeten verminderen.

Om vast te kunnen stellen of de beoogde werklastvermindering zich daadwerkelijk heeft voorgedaan heeft het Ministerie van Justitie Research voor Beleid opdracht verleend de WVS opnieuw te evalueren. Het voorliggende onderzoeksrapport is hiervan het resultaat.

Het onderzoek bestond uit een achttal casestudies bij gemeenten en Vreemdelingendiensten, enquêtes onder gemeenten en Vreemdelingendiensten en analyse van VAS-gegevens over 24 politieregio's. De resultaten van deze onderzoeksactiviteiten zijn in het rapport geïntegreerd weergegeven.

Het onderzoek is uitgevoerd door Bernadette Holmes en Miranda Grootsholte onder projectleiding van Jaap Bouwmeester.

De begeleidingscommissie bestond uit:

- Dr. H.F.M. Daemen, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Dr. F.W. Beijaard, Ministerie van Justitie, WODC
- Drs. G.T. Budding, Vrije Universiteit Amsterdam
- Mw. Mr. M.L.H. Gelauff, Ministerie van Justitie
- Mw. Drs. A.Ch.W. de Groot, Ministerie van Justitie
- Dhr. J.C. Jansen Verplanke, NVVB / Gemeente Den Haag
- Mw. drs. F. Heide, IND / INDIAC
- Drs. C.G.M. Verhoeckx, Kema Quality Solutions bv
- Dhr. J. Wiersma, Politie Amsterdam / Amstelland, Dienst Vreemdelingenpolitie
- Dhr. R. Karel, Politie Amsterdam / Amstelland, Dienst Vreemdelingenpolitie

We willen de begeleidingscommissie bedanken voor hun constructieve bijdragen aan het onderzoek. Verder willen we op deze plaats de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg danken voor de geleverde inspanningen bij het verkrijgen van gegevens bij de Vreemdelingendiensten.

Jaap Bouwmeester
projectleider

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	7	
1	Beleidscontext, vraagstelling en onderzoeksopzet	13
1.1	Beleidscontext	13
1.2	Vraagstelling	15
1.3	Operationalisering werklust	15
1.4	Onderzoeksopzet	16
2	Werklust WVS voor gemeenten	21
2.1	Taken voortvloeiend uit de WVS	21
2.2	Variatie in de uitvoering van de taken in de praktijk	22
2.3	Werklust voor en na de wetswijziging	24
2.3.1	Verschuivingen in de gemiddelde tijdsbesteding per case	24
2.3.2	Verschuivingen in het aantal cases	30
2.3.3	Veranderingen in de werklust	34
2.4	Verklaringen voor verschuivingen in de werklust	35
3	Werklust WVS voor Vreemdelingendiensten	39
3.1	Taken voortvloeiend uit de WVS	39
3.2	Variatie in de uitvoering van de taken	40
3.3	Werklust voor en na de wetswijziging	42
3.3.1	Verschuivingen in de gemiddelde tijdsbesteding per case	42
3.3.2	Verschuivingen in het aantal cases	44
3.3.3	Verandering in de werklust	46
3.4	Verklaringen voor verschuivingen in de werklust	46
4	Beoordeling van de WVS	49
4.1	Knelpunten in de uitvoering van de wet	49
4.1.1	Knelpunten bij gemeenten	49
4.1.2	Knelpunten bij Vreemdelingendiensten	50
4.2	Beoordeling van de WVS	50
4.2.1	Beoordeling WVS door gemeenten	50
4.2.2	Beoordeling WVS door Vreemdelingendiensten	52
4.2.3	Feitelijk aantal weigeringen op grond van WVS	53
4.3	Verbetersuggesties	54

Samenvatting en conclusie

I. ACHTERGROND EN AANLEIDING ONDERZOEK

Om het aantal schijnhuwelijken te verminderen is op 1 november 1994 de Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) in werking getreden. De eerste evaluatie van de wet in 1998 heeft geleid tot wijziging van de regeling in Boek 1 Burgerlijk Wetboek en de Wet Gemeentelijke Basisadministratie. De aanpassing van het Burgerlijk Wetboek was gericht op het verminderen van de werklast voor de Vreemdelingendiensten en gemeenten. Door veranderingen in de reikwijdte van de wet enerzijds en in de inhoud van de wettelijke procedure anderzijds, zou de uitvoering efficiënter moeten verlopen en de werklast van genoemde uitvoerders van de WVS-procedure moeten verminderen.

Bij de inwerkingtreding van de wetwijziging in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van schijnhuwelijken per 1 april 2001 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie toegezegd de wetwijziging na twee jaar te laten evalueren. De evaluatie spitst zich toe op de gevolgen van de aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek voor de uitvoeringspraktijk, en in het bijzonder de gevolgen voor de werklast van de Vreemdelingendiensten en gemeenten. De doelstelling van het onderzoek is:

Het bieden van inzicht in de mate waarin de aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van schijnhuwelijken hebben geleid tot de beoogde vermindering van de werkbelasting voor de uitvoerende instanties.

De doelstelling is uitgewerkt in drie hoofdvragen:

1. Hoe hoog is de (gemiddelde) werklast bij de Vreemdelingendiensten en gemeenten verbonden aan de uitvoering van de WVS met betrekking tot de voltrekking van een huwelijk/partnerschap en het inschrijven van een in het buitenland gesloten huwelijk/partnerschap in de GBA?
2. In hoeverre en op welke terrein(en) hebben de wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in 2000 afzonderlijk en tezamen geleid tot veranderingen in de werklast van Vreemdelingendiensten en gemeenten?
3. Zijn er in de praktijk knelpunten die moeten en kunnen worden weggenomen (al dan niet met aanpassing van bestaande of nieuwe wetgeving)?

II. ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek bestond uit:

- Deskresearch
- Expert-interviews
- Casestudies bij acht gemeenten en acht Vreemdelingendiensten
- Schriftelijke enquête onder overige 17 Vreemdelingendiensten (respons 7 Vreemdelingendiensten, dat is 41%)
- Schriftelijke enquête onder gemeenten (respons 277 gemeenten, dat is 55%)
- Analyse van gegevens uit het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS)

III. UITKOMSTEN

Aan de hand van de drie hoofdvragen in het onderzoek worden hieronder de belangrijkste uitkomsten en conclusies van het onderzoek gepresenteerd.

A. Hoogte van de (gemiddelde) werklust bij gemeenten

In de uitvoering van de wet zijn verschillende varianten in taakinfilling te onderscheiden. De varianten verschillen in de gemiddelde tijdsduur die per case wordt besteed, en daarmee in de werklust die ermee is gemoeid. Bij gemeenten gaat het om drie hoofdvarianten: basisprocedure, uitgebreide procedure en de afhandeling van een rechtszaak. Het belangrijkste verschil tussen de basisprocedure en de uitgebreide procedure is dat bij de laatste onderzoek plaatsvindt om een vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen. Van de twee hoofdvarianten bestaan twee subvarianten. We onderscheiden daarmee in het onderzoek de volgende vijf subvarianten:

1a. Basisprocedure als formaliteit	5 tot 15 minuten
1b. Grondige uitvoering basisprocedure	10 minuten tot een half uur
2a. Uitgebreide procedure als formaliteit	15 minuten tot een half uur
2b. Grondige uitvoering uitgebreide procedure	2 tot 6 uur
3. Afhandeling van een rechtszaak	anderhalve dag tot een week

Voor alle varianten geldt dat de gemiddelde tijdsbesteding per case niet is veranderd sinds de wetswijziging. In de meeste gemeenten is er ook geen verandering in het aantal cases. Sinds 1999 schommelt het aantal rond gemiddeld veertig cases per gemeente per jaar. Ongeveer een op de vier gemeenten heeft te maken met een toename in het aantal cases, en een even grote groep ziet in deze periode een afname in het aantal cases. Ook is er geen verschuiving in het aantal gevallen waarin aanvullend onderzoek wordt gedaan of waar een rechtszaak in gang werd gezet. Al met al is de werklust in sommige (met name grotere) gemeenten toegenomen, in andere afgenomen, maar in de meeste gemeenten gelijk gebleven.

B. Hoogte van de (gemiddelde) werklust bij Vreemdelingendiensten

In de uitvoering van de WVS zijn net als bij gemeenten verschillende varianten in taakinfilling te onderscheiden. De varianten verschillen in de gemiddelde tijdsduur die per case wordt besteed, en daarmee in de werklust die ermee is gemoeid. Bij Vreemdelingendiensten gaat het om twee hoofdvarianten: basisprocedure en een uitgebreide procedure. Het belangrijkste verschil tussen de basisprocedure en de uitgebreide procedure is dat bij de laatste onderzoek plaatsvindt om een vermoeden van schijnhuwelijk te toetsen. Bij deze twee hoofdvarianten zijn elk twee subvarianten te onderscheiden. We onderscheiden de volgende vier subvarianten:

1a. Basisprocedure als formaliteit	10 tot 15 minuten
1b. Grondige uitvoering basisprocedure	20 tot 30 minuten
2a. Uitgebreide procedure als formaliteit	30 minuten tot een uur
2b. Grondige uitvoering uitgebreide procedure	halve dag tot 4 dagen

Voor alle varianten geldt dat de gemiddelde tijdsbesteding per case niet is veranderd sinds de wetswijziging. Evenmin is er uit de gegevens uit het VAS geen duidelijke daling van het aantal aangiften en inschrijvingen waarneembaar. Bovendien blijkt uit de interviews en de enquête dat de meeste Vreemdelingendiensten geen verandering in de werklust ervaren.

C. Effecten van de wetwijzigingen op de werklast bij gemeenten

Hieronder gaan we in op de mate waarin de hierboven genoemde (beperkte) verschuivingen in de werklast logischerwijs zijn toe te schrijven aan de inwerkingtreding van de wetwijziging in het Burgerlijk Wetboek inzake schijnhuwelijken in 2001, dan wel door andere factoren zijn te verklaren.

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de reikwijdte van de WVS

- Doordat de WVS niet meer van toepassing is op een groot deel van de EU-onderdanen en andere vreemdelingen met een zelfstandig verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, bestond ten tijde van de wetwijziging de verwachting dat het aantal cases waarop de wet wordt toegepast zou afnemen, met name in de grote steden en grensgemeenten. Afgaande op de enquêtegegevens is er landelijk gezien sinds de wetwijziging een *beperkte afname* van het aantal WVS-aanvragen door EU-onderdanen (van 35% naar 29% van het totaal aantal voorgenomen huwelijken en van 31% naar 29% van het totaal aantal inschrijvingen van huwelijken). Het feit dat het percentage niet sterk is gedaald heeft wellicht te maken met het gebrek aan kennis van met name kleinere gemeenten over de precieze reikwijdte van de WVS. Hierdoor worden procedures in gang gezet bij aanvragen waarop de wet niet (meer) van toepassing is.
- Op voorhand werd eveneens verwacht dat het niet meer onder de wet laten vallen van in het buitenland gesloten huwelijken die langer dan 10 jaar geleden zijn gesloten, ook zou leiden tot een afname van het aantal cases waarop de WVS moet worden toegepast. Deze verwachte daling blijkt zich inderdaad sinds 2001 in *beperkte mate* voor te doen: het percentage aanvragen in het kader van inschrijvingen van huwelijken die langer dan 10 jaar geleden zijn gesloten daalde van gemiddeld 19% voor wetwijziging naar 16% na wetwijziging. Aanvragen voor inschrijving van reeds ontbonden huwelijken betreffen steeds 8% van het totaal aantal aanvragen per jaar. Ook hier geldt als mogelijke verklaring voor de geringe daling dat vanuit een gebrek aan kennis over de reikwijdte van de WVS, met name kleinere gemeenten nog steeds procedures in gang zetten bij aanvragen waarop de wet niet (meer) van toepassing is.
- Sinds 2001 is de WVS ook van toepassing op geregistreerde partnerschappen. In de praktijk heeft dit niet geleid tot een toename van de werklast omdat het hier om een zeer gering deel van de aanvragen gaat (minder dan een half procent per jaar).

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de wettelijke procedure

- De verwachting was dat de verlenging van de geldigheidsduur van het advies van de Vreemdelingendienst van twee naar zes maanden, mogelijk zou leiden tot een afname van de administratieve werklast. Deze verlichting van de werklast zou dan tot uiting moeten komen in een afname van de hoeveelheid tijd die nodig is voor de afhandeling van een casus. Op grond van de onderzoeksgegevens blijkt deze afname in gemiddelde tijdsbesteding per case in de praktijk echter verwaarloosbaar klein. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in een aantal steden reeds voor de wetwijziging de geldigheidsduur van de verklaring elke twee maanden automatisch werd verlengd, zonder dat een nieuw formulier ingevuld werd. Deze handeling kost maximaal enkele minuten tijd per case, wat een kleine investering is op de totale afhandeling van een aanvraag. Wanneer deze handeling komt te vervallen, leidt dit dus nauwelijks tot een verschuiving in de totale tijdsbesteding per case. Een andere verklaring is dat verschillende gemeenten hun werkwijze hebben aangepast aan het feit dat de D79/M46 verklaring twee maanden geldig is. Deze gemeenten sturen de verklaring pas op als alle overige documenten in orde zijn en de inschrijving of voltrekking van het huwelijk in principe kan plaatsvinden. Volgens de VAS-gegevens wordt overigens nog steeds voor een meerderheid van de aanvragen binnen twee maanden een terugmeldbericht ontvangen.

Verschuivingen als gevolg van wijzigingen in het in te vullen formulier

- De impact van wijzigingen in het in te vullen formulier op de werklust zou tot uitdrukking moeten komen in een afgenomen gemiddelde tijdsbesteding per case. Dit blijkt in de praktijk nauwelijks het geval te zijn (een paar gemeenten uitgezonderd). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in de praktijk al voor de wetwijziging verschillende versies van het formulier werden gehanteerd. De vernummering van D79 naar M46 heeft in de praktijk om die reden niet altijd tot feitelijke wijzigingen in het te hanteren formulier geleid. Het is ook mogelijk dat er als gevolg van verbeteringen in het formulier een minimale vermindering is opgetreden in de benodigde tijdsduur voor de afhandeling van een case, welke niet als zodanig wordt ervaren en gerapporteerd door medewerkers.

Overige verklaringen voor verschuivingen in de werklust

Naast de wetwijziging kunnen de volgende factoren mogelijke verklaringen voor verschuivingen in de werklust:

- Veranderingen in de organisatie van het werk (bepaald op organisatieniveau)
- Veranderingen in attitude van ambtenaren (hoger of lager draagvlak voor de wet)
- Veranderingen in de aard van de cases/ type vreemdelingen dat zich meldt
- Wijzigingen in overige wetgeving

D. Effecten van de wetwijzigingen op de werklust bij Vreemdelingendiensten

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de reikwijdte van de wet

- Het feit dat de wet niet meer van toepassing is op een groot deel van de EU-onderdanen en andere vreemdelingen met een zelfstandig verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, heeft geleid tot enige vermindering van het aantal aanvragen
- Het feit dat in het buitenland gesloten huwelijken die langer dan 10 jaar geleden zijn gesloten, of die reeds zijn ontbonden, niet meer onder de wet vallen heeft weinig invloed gehad op het aantal aanvragen, omdat deze doelgroepen in de praktijk nauwelijks voorkomen
- De toename van de reikwijdte van de wet, doordat deze ook van toepassing is op geregistreerde partnerschappen, heeft niet geleid tot een substantiële toename van de werklust omdat het hier om een zeer gering aantal aanvragen gaat.

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de wettelijke procedure

- Het effect van de verlenging van de geldigheidsduur van het advies van de Vreemdelingendienst van twee naar zes maanden is in de praktijk verwaarloosbaar klein.

Verschuivingen als gevolg van wijzigingen in het in te vullen formulier

- De wijzigingen in het in te vullen formulier hebben niet geleid tot een afgenomen gemiddelde tijdsbesteding per case.

Overige verklaringen voor verschuivingen in de werklust

Naast de wetwijziging kunnen de volgende factoren mogelijke verklaringen voor verschuivingen in de werklust. Deze factoren zijn

- Veranderingen in de organisatie van het werk
- Veranderingen in attitude van ambtenaren
- Veranderingen in de aard van de cases/ type vreemdelingen dat zich meldt
- Overige wetwijzigingen
- Prioritering werkzaamheden in combinatie met inkrimping en taakoverdracht naar de IND



E. Knelpunten in de uitvoering van de wet

Meest genoemde knelpunten bij gemeenten zijn:

- het formulier M46 bevat teveel vragen (met name deel A)
- het is niet helemaal duidelijk op welke groepen de wet van toepassing is
- samenwerking met Vreemdelingendienst en met rechtbank
- moeilijk om schijnhuwelijk te bewijzen (geldt het sterkst als één van beide partners in het buitenland verblijft)

Meest genoemde knelpunten bij Vreemdelingendiensten zijn:

- het formulier M46 bevat teveel (niet relevante) vragen (met name deel A)
- WVS staat los van aanvraag verblijfsprocedure (meerwaarde is daarom onduidelijk)
- samenwerking met gemeenten
- moeilijk om schijnhuwelijk te bewijzen (geldt het sterkst als één van beide partners in het buitenland verblijft)

Meest genoemde verbeteringsuggesties zijn:

- WVS koppelen aan verblijfsprocedures, in plaats van voorafgaand hieraan.
- Meer handvatten om bewijslast voor schijnhuwelijk te kunnen vergaren
- In plaats van de via de WVS het via de Vreemdelingenwet onaantrekkelijk maken een schijnhuwelijk aan te gaan (bijvoorbeeld termijn van 3 jaar om vast verblijf te verkrijgen verlengen naar 5 jaar)
- vereenvoudiging van het formulier M46 (minder gegevens)
- standaardisering van de procedure, zodat deze effectiever wordt

IV. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in 2001 hebben niet geleid tot een duidelijke verandering in de werklust van vreemdelingendiensten en gemeenten bij de uitvoering van de WVS. De gemiddelde tijdsbesteding per case is stabiel gebleven, terwijl ook het aantal cases dat gemeenten en vreemdelingendiensten onder handen krijgen niet aantoonbaar is gedaald of gestegen. Een minderheid van de gemeenten en vreemdelingendiensten zegt dat de werklust wel is gedaald, maar een even grote groep spreekt van een werklustverzwaring. Een ruime meerderheid constateert geen verschillen.

De WVS wordt door de uitvoerders, gemeenten en Vreemdelingendiensten, als een 'papieren tijger' ervaren, omdat in de praktijk slechts weinig inschrijvingen/voltrekkingen van huwelijken feitelijk worden geweigerd. Hoewel de WVS een beperkte preventieve werking heeft op het aantal schijnhuwelijken, is het rendement van de wet laag; de hoeveelheid werk weegt niet op tegen het resultaat. Ook bij een sterk vermoeden van een schijnhuwelijk, blijkt het lastig dit vermoeden 'hard' te maken in de vorm van een bewijs. Er heerst bij uitvoerders bij gemeenten en vreemdelingendiensten ook een angst dat wanneer ze een huwelijk weigeren, de weigering ongedaan wordt gemaakt na een (zeer tijdrovende) rechtszaak.

Ten aanzien van de effectiviteit en het rendement van de wet komen uit het onderzoek de volgende verbeteringsuggesties naar voren.

- De WVS koppelen aan de Vreemdelingenwet en de wetgeving rond inburgering.
- Het verkleinen van de aantrekkelijkheid van een schijnhuwelijk als springplank naar een verblijfsstatus door :
 - de termijn van 3 jaar om vast verblijf te verkrijgen te verlengen naar 5 jaar
 - na drie jaar huwelijk strengere toelatingseisen te stellen. Te denken valt dan aan hogere eisen t.a.v. taalbeheersing en op het gebied van werk en inkomen.
- De WVS afschaffen voor inschrijvingen van in het buitenland gesloten huwelijken. Doorgaans verblijft één van beide partners in het buitenland en dat beperkt de onderzoeksmogelijkheden. Bovendien biedt de GBA-wetgeving door de legalisatieverplichting voor de huwelijksdocumenten, wellicht voldoende waarborgen om de echtheid van een in het buitenland gesloten huwelijk te toetsen.
- Tenslotte is een vergroting van de effectiviteit mogelijk door het nu nog verplichte formulier M46 facultatief te stellen en de procedure alleen te starten in 'verdachte' gevallen. Dit leidt tot een verminderd aantal aanvragen, waardoor er meer tijd is voor een grondig en zorgvuldig onderzoek. Dit zou leiden tot een beter bruikbaar advies van Vreemdelingendiensten aan gemeenten.

Bij de uitvoering van de wet is een aantal knelpunten te constateren. In de eerste plaats blijkt er met name bij de kleinere gemeenten die weinig met mogelijke schijnhuwelijken te maken hebben, onduidelijkheid te bestaan over de vraag welke groepen wel of niet onder de wet vallen. Verder doen zich problemen voor in de samenwerking tussen gemeenten, Vreemdelingendienst en de rechtbank. Ten aanzien van de uitvoering van de WVS komen uit het onderzoek de volgende verbeteringsuggesties naar voren.

- In de praktijk blijkt het moeilijk een schijnhuwelijk tegenover de rechter te bewijzen. Om ervoor te zorgen dat de bewijslast bij een vermoeden van een schijnhuwelijk beter aansluit bij de criteria die rechters hanteren, zouden de juridische kennis van gemeenteambtenaren en medewerkers van Vreemdelingendiensten vergroot moeten worden.
- Vereenvoudiging van het formulier M46 door deze te beperken tot gegevens over de huidige verblijfplaats en verblijfsstatus van betrokkenen en gegevens over eerdere huwelijken.
- Duidelijke en strakkere richtlijnen voor de uitvoering van de wet. Door aanvragers uit te nodigen voor een gesprek in plaats van het toesturen van een formulier, is beter in te schatten of een nader onderzoek nodig is om een vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen. Een andere richtlijn zou kunnen zijn dat Vreemdelingendiensten meer samenwerking zoeken met ambassades, zodat partners altijd gehoord kunnen worden, ook als één van hen in het buitenland verblijft.

1 Beleidscontext, vraagstelling en onderzoekopzet

1.1 Beleidscontext

In Nederland worden per jaar ongeveer 82.000 huwelijken gesloten en 3.400 partnerschappen geregistreerd¹. In een aantal gevallen heeft het huwelijk of geregistreerd partnerschap alleen maar tot doel iemand die niet tot Nederland wordt toegelaten, een verblijfsstatus te geven. In een dergelijk geval spreekt men van een schijnhuwelijk of –partnerschap:

*“Een schijnhuwelijk of –partnerschap is een huwelijk of geregistreerd partnerschap dat wordt aangegaan met als enig oogmerk een vreemdeling die nog niet (of niet meer) over een verblijfsrecht in Nederland beschikt alsnog een verblijfsrecht te verschaffen.”*²

Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS)

Om het aantal schijnhuwelijken te verminderen is op 1 november 1994 de Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) in werking getreden.³ Hierin is bepaald dat indien tenminste één van de aanstaande echtgenoten niet de Nederlandse nationaliteit bezit, de korpschef van de politie (i.c. de Vreemdelingendienst) een verklaring dient af te geven aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. In deze verklaring staan gegevens over de verblijfsstatus en of er wel of geen vermoeden van een schijnhuwelijk is. Op grond van deze gegevens kan de Vreemdelingendienst positief of negatief adviseren omtrent de sluiting of inschrijving van het huwelijk. De ambtenaar mag het huwelijk alleen voltrekken na een advies van de korpschef. Hetzelfde geldt voor de ambtenaar van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) wanneer het gaat om een inschrijving van een in het buitenland voltrokken huwelijk. Gemeenten zijn niet verplicht het advies van de Vreemdelingendienst op te volgen en mogen ook op eigen bevoegdheid weigeren een huwelijk te sluiten of in te schrijven wanneer het vermoeden bestaat dat het gaat om een schijnhuwelijk.

Aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek

In 1998 is de WVS geëvalueerd⁴. In het rapport zijn enkele aanbevelingen gedaan, welke geleid hebben tot wijziging van de regeling in Boek 1 Burgerlijk Wetboek en de Wet gemeentelijke basisadministratie op 13 december 2000. De aanpassing van het Burgerlijk Wetboek was gericht op het verminderen van de werklast voor de Vreemdelingendiensten en de ambtenaren voor de Burgerlijke Stand en GBA's bij gemeenten. Door veranderingen in de *reikwijdte* van de wet enerzijds en in de *inhoud* van de wettelijke procedure anderzijds, zou de uitvoering efficiënter moeten verlopen en de werklast van genoemde uitvoerders van de WVS-procedure moeten verminderen. De wetswijzigingen zijn op 1 april 2001 in werking getreden. Naast deze wijzigingen is het formulier dat in het kader van de WVS moet worden ingevuld verbeterd. De wijzigingen zijn als volgt:

¹ Op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, peiljaar 2001.

² TBV, 2001/8, p.2.

³ Staatsblad 1994, 405.

⁴ Fonk, G.J., W. van der Meer en U.H. Oelen, *Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken*, SWOKA, Research voor Beleid Holding, Leiden, 1998.

Wijziging van de reikwijdte van de Wet voorkoming schijnhuwelijken

De belangrijkste reden om de reikwijdte van de WVS aan te passen is dat de wet ook van toepassing was op (beoogd) huwelijkspartners die geen belang hebben bij een schijnhuwelijk, omdat een huwelijk geen gevolgen zou hebben voor hun verblijfsstatus of omdat hun huwelijk al zo lang bestaat, dat een schijnhuwelijk zeer onwaarschijnlijk is. Om deze redenen is de WVS niet meer van toepassing wanneer:

- beide echtgenoten buiten Nederland woonplaats hebben en dit aannemelijk kunnen maken;
- beide echtgenoten zelfstandig verblijfsrecht voor onbepaalde tijd hebben in Nederland;
- echtgenoten EU-onderdanen zijn met een verblijfsvergunning op grond van artikel 8e Vreemdelingenwet 2000;
- het in te schrijven huwelijk of geregistreerd partnerschap tien jaar voor de inschrijving is voltoerd en nog bestaat;
- het huwelijk of geregistreerd partnerschap is geëindigd.

Een andere wijziging van de reikwijdte betreft het geregistreerd partnerschap. Omdat dit is gelijkgesteld met het huwelijk, is ook voor een geregistreerd partnerschap een verklaring in het kader van de WVS noodzakelijk. In dit opzicht is de reikwijdte van de WVS dus vergroot.

Overigens is de WVS niet van toepassing op samenwonenden die hun relatie niet hebben laten registreren. Er bestaat dus een mogelijkheid de WVS te omzeilen door op grond van een relatie met een persoon met zelfstandig verblijfsrecht, een verblijfstatus te verkrijgen. Een relatie wil in dit verband zeggen dat men niet met deze persoon is gehuwd of een geregistreerd partnerschap heeft. Een 'schijnrelatie' zou een alternatief kunnen zijn voor een schijnhuwelijk. Mogelijk wordt deze weg sinds de inwerkingtreding van de WVS vaker bewandeld. De vraag of dat werkelijk zo is, valt buiten het kader van dit onderzoek.

Wijziging van de wettelijke procedure in het kader van de Wet voorkoming schijnhuwelijken

In het Burgerlijk Wetboek is de geldigheidsduur van het advies van de Vreemdelingendienst verlengd van twee naar zes maanden, zodat paren meer tijd hebben voor de voorbereiding van hun huwelijk. Door deze wijziging zou minder vaak een hernieuwde aanvraag ingediend hoeven worden, wat de werklast zou verminderen.

Wijzigingen in het in te vullen formulier

Voor de uitvoering van de Wet voorkoming schijnhuwelijken wordt een formulier gehanteerd, bestaande uit vier onderdelen:

- a) door aanvragers te verstrekken gegevens (verblijfsgegevens en persoonsgegevens)
- b) door de Vreemdelingendienst te verstrekken gegevens (verblijfsstatus huwelijkspartners en eventuele vermoedens van een schijnhuwelijk)
- c) door de ambtenaar Burgerlijke Stand of ambtenaar GBA te verstrekken 'terugmeldbericht' aan de Vreemdelingendienst over de afhandeling van het advies (omtrent het al dan niet voltrekken of inschrijven huwelijk)
- d) door de ambtenaar Burgerlijke Stand of ambtenaar GBA te verstrekken 'afloopbericht' waarmee de Vreemdelingendienst wordt geïnformeerd over de beslissing van de rechter (alleen van toepassing als aanvrager een rechtszaak aanspant na een geweigerd huwelijk)

Vóór de wetwijziging ging het hierbij om formulier D79. Parallel met de wetwijziging is het formulier vernummerd naar M46. Met deze wijziging, is het formulier ook inhoudelijk verbeterd.

Voor alle vier de onderdelen geldt dat de lay out en formuleringen van vragen zijn aangepast, waardoor het M46-formulier duidelijker en overzichtelijker oogt dan het D79-formulier. De delen c en d van het formulier zijn zodanig aangepast dat hiermee het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) nog beter actueel gehouden kan worden.

1.2 Vraagstelling

Bij de inwerkingtreding van de wetswijziging per 1 april 2001 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie toegezegd de wetswijziging na twee jaar te laten evalueren. De evaluatie spitst zich toe op de gevolgen van de aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek voor de uitvoeringspraktijk, en in het bijzonder de gevolgen voor de werkbelasting van de Vreemdelingendiensten en gemeenten.

Centrale vraagstelling

De Directie Vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie wil inzicht krijgen in de gevolgen van de veranderde wetgeving voor de werkbelasting van gemeenten en Vreemdelingendiensten. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie formuleerde in dit verband de volgende vraagstelling:

In welke mate hebben de aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van schijnhuwelijken geleid tot de beoogde vermindering van de werkbelasting voor de uitvoerende instanties?

Deze vraagstelling is uitgewerkt in een aantal hoofdvragen:

1. Hoe hoog is de (gemiddelde) werklast bij de Vreemdelingendiensten en gemeenten verbonden aan de uitvoering van de WVS met betrekking tot de voltrekking van een huwelijk/partnerschap en het inschrijven van een in het buitenland gesloten huwelijk/partnerschap in de GBA?
2. In hoeverre en op welke terrein(en) hebben de wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in 2000 afzonderlijk en tezamen geleid tot veranderingen in de werklast van Vreemdelingendiensten en gemeenten?
3. Zijn er in de praktijk knelpunten die moeten en kunnen worden weggenomen (al dan niet met aanpassing van bestaande of nieuwe wetgeving)?

1.3 Operationalisering werklast

Om veranderingen in de werklast van de uitvoerders van de WVS te onderzoeken, definiëren we de werklast van de ambtenaren van de Vreemdelingendiensten, de GBA's en de Burgerlijke Stand in dit onderzoek als:

$$\text{Werklast} = \text{gemiddelde duur uit te voeren procedure} \times \text{aantal cases}$$

Een 'case' is hier een voorgenomen huwelijk/partnerschap of inschrijving van een bestaand huwelijk of partnerschapsregistratie waarvoor de WVS van toepassing is. De werklast kan dus op twee manieren veranderen: als gevolg van een veranderend aantal gevallen waarop de wet van toepassing is, en/of als gevolg van verandering van werkprocessen en procedures.

Om eventuele wijzigingen toe te kunnen schrijven aan de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek in 2000 dient enerzijds te worden vastgesteld hoe het *aantal cases* voor en na wetswijziging zich heeft ontwikkeld en anderzijds wat de *gemiddelde duur* is van een procedure per case voor en na wetswijziging. Dan wordt de formule dus:

$$\text{Verandering werklast} = \frac{\text{Gem. duur procedure}}{\text{aantal cases voor wetswijziging}} - \frac{\text{Gem. duur procedure}}{\text{aantal cases na wetswijziging}}$$

De werklast en de verandering hierin wordt daarbij apart voor Vreemdelingendiensten en voor gemeenten vastgesteld. Vervolgens wordt in het onderzoek inzichtelijk gemaakt in hoeverre eventueel geconstateerde veranderingen in werklast logischerwijs toe te schrijven zijn aan de wetswijziging, dan wel bepaald worden door externe factoren.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- deskresearch
- oriënterende interviews
- casestudies d.m.v. taakanalysegesprekken burgerzaken en vreemdelingendiensten
- schriftelijke enquête gemeenten en vreemdelingendiensten
- analyse gegevens uit het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS)

Hieronder volgt een beschrijving van deze onderzoeksactiviteiten.

Deskresearch en oriënterende interviews

Het onderzoek startte met een korte deskresearch en enkele oriënterende interviews om zo inzicht te krijgen in reeds beschikbare informatie over de uitvoeringspraktijk van de Wet voorkoming schijnhuwelijken en de kenmerken van de cases en werkwijzen in deze uitvoeringspraktijk. Ook is informatie verzameld over aanpalend beleid, welke mogelijk invloed heeft op de uitvoering van de WVS. De informatie uit deze fase van het onderzoek diende als voorbereiding voor de dataverzameling in het onderzoek.

Casestudies in acht gemeenten

Het belangrijkste doel van de casestudies betrof het in kaart brengen van de tijdsduur die is gemoeid met de uitvoering van de WVS door gemeenten en Vreemdelingendiensten, en in het bijzonder de veranderingen daarin na de invoering van de wetswijziging in 2001. Daarbij is uitvoering stil gestaan bij de verschillende werkzaamheden waaruit de uitvoering van de WVS bestaat (taakanalysegesprekken). Daarnaast is uitvoerders van de WVS gevraagd naar eventuele knelpunten die zij ervaren in de uitvoering van de wet, en naar hun beoordeling van de effectiviteit van de wet. In deze tweede fase van het onderzoek vonden interviews plaats bij 8 gemeenten en bij 8 Vreemdelingendiensten in de regio van de betreffende gemeenten. Deze casestudies vonden plaats in:

- | | |
|-------------|--------------|
| • Amsterdam | • Den Haag |
| • Breda | • Zwolle |
| • Nijmegen | • Nieuwegein |
| • Venlo | • Vlissingen |

In elke gemeente en bij elke Vreemdelingendienst is gesproken met een leidinggevende en een vertegenwoordiging van medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de WVS. In totaal zijn 16 leidinggevend en 40 uitvoerend medewerkers geïnterviewd. Van de 40 geïnterviewde uitvoerend medewerkers werkten er 24 bij een Vreemdelingendienst en 16 bij een gemeente. De reden dat er iets meer interviews bij Vreemdelingendiensten plaatsvonden dan bij gemeenten is dat bij Vreemdelingendiensten doorgaans meer verschillende typen functies betrokken zijn bij de uitvoering van de WVS dan bij gemeenten.

Schriftelijke enquêtes

Er zijn schriftelijke enquêtes toegestuurd onder alle (deel)gemeenten en Vreemdelingendiensten waar geen casestudie plaatsvond. De vragenlijsten zijn gericht aan de hoofden burgerzaken en de chefs van de Vreemdelingendiensten. In Amsterdam zijn de enquêtes verstuurd naar de afdelingen burgerzaken in de 15 stadsdelen en in Rotterdam naar de 11 deelgemeenten, omdat op dat niveau de WVS wordt uitgevoerd. Doel van de enquêtes was om de bevindingen uit de casestudies te toetsen en om inzicht te krijgen in de aantallen cases waarbij de WVS is uitgevoerd. Om een zo hoog mogelijke respons op de vragenlijsten te realiseren is een brief van het WODC met de vragenlijsten meegestuurd, met het verzoek aan het onderzoek mee te werken. Verder zijn alle gemeenten die na twee weken geen vragenlijst retourneerden telefonisch gevraagd de vragenlijst alsnog in te vullen. In tabel 1.1 staat een overzicht van de respons op de vragenlijst voor gemeenten:

Tabel 1.1 Responsoverzicht gemeenten

	aantal	%
Ingevulde vragenlijsten	277*	55%
Niet van toepassing (gemeenten hebben nooit met WVS gewerkt)	28	6%
Weigeringen	18	4%
Niet gereageerd	185	35%
Totaal (verzonden vragenlijsten)	508**	100%

* deze vragenlijsten zijn afkomstig uit 267 gemeenten en 10 deelgemeenten

** de vragenlijsten zijn verspreid onder 482 gemeenten en 26 deelgemeenten

Gezien de complexiteit van de vragenlijst is een respons van 55% hoog te noemen. Om zicht te krijgen op de non-respons is bij de telefonische rappel gevraagd naar de redenen waarom gemeenten de vragenlijst nog niet hadden geretourneerd. Verschillende gemeenten gaven als belangrijkste reden dat het invullen van de vragenlijst hen teveel tijd zou kosten. Een andere veelgenoemde reden was dat de gemeente een groot deel van de vragen niet kan beantwoorden, omdat de gevraagde cijfers niet geregistreerd worden en de gemeente zich niet aan schattingen wil wagen. We hebben aan alle gemeenten gevraagd in ieder geval die vragen te beantwoorden waarvoor zij geen gegevens hoeven op te zoeken. Een groot deel van de ingevulde vragenlijsten is om die reden gedeeltelijk ingevuld. De ontbrekende cijfermatige gegevens over aantallen voorgenomen huwelijken en partnerschappen en registraties van huwelijken, zijn later alsnog geleverd door de Taakorganisatie Vreemdelingen zorg (zie hieronder: gegevens uit VAS), zodat er toch een goede schatting van de werklust bij gemeenten is te maken.

De 17 Vreemdelingendiensten die niet zijn bevestigd in het kader van de casestudies, hebben een vragenlijst ontvangen met het verzoek deze in te vullen. Naast algemene vragen over de werklust, uitvoeringsaspecten en een beoordeling van het rendement van de wet, werd gevraagd gegevens uit het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) in de vragenlijst in te vullen. Daarnaast zijn los van de enquête VAS-gegevens verkregen via de Taakorganisatie Vreemdelingen zorg (TOV).

Uit onderstaand responsoverzicht blijkt dat de respons op de schriftelijke enquête 41% bedroeg.

Tabel 1.2 Responsoverzicht Vreemdelingendiensten

	aantal	%
Ingevulde vragenlijsten	7	41%
Weigeringen	2	12%
Niet gereageerd	8	47%
Totaal (verzonden vragenlijsten)	17	100%

De lage respons op de vragenlijst is mogelijk in de hand gewerkt doordat vreemdelingendiensten wisten dat de TOV bezig was met het verzamelen van gegevens over schijnhuwelijken. Ondanks een telefonisch rappel met het verzoek in ieder geval de kwalitatieve vragen in te vullen, bleef de respons achter bij de verwachting. De meest aannemelijke verklaring hiervoor is dat verschillende Vreemdelingendiensten geen tijd hiervoor hebben vrijgemaakt, als gevolg van werkzaamheden rond de huidige reorganisatie van de afdelingen Toelating. Parallel met dit onderzoek werden namelijk alle administratieve toelatingstaken van Vreemdelingendiensten overgeheveld naar de IND. Ondanks een wat tegenvallende respons op de vragenlijsten voor Vreemdelingendiensten, is een goed beeld te geven van de uitvoering van de WVS bij Vreemdelingendiensten: de acht casestudies leverden tezamen met de ingevulde vragenlijsten informatie over de uitvoeringspraktijk in 15 van de 25 Vreemdelingendiensten. Bovendien zijn van 24 Vreemdelingendiensten VAS-gegevens verkregen over het aantal afgehandelde cases.

Analyse VAS-gegevens

Het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) is onder beheer van de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg (TOV). In dit systeem worden de volgende gegevens per aanvraag geregistreerd:

- Regiocode en CBS-gemeentecode aanvraag
- Nationaliteit, EU-burgerschap en geboortedatum aanvrager
- Volgnummer aanvraag
- Soort huwelijk (inschrijving of te voltrekken huwelijk/geregistreerd partnerschap)
- Verstrekt advies (positief, negatief of onbekend)
- Terugmeldbericht (huwelijk/geregistreerd partnerschap wel/niet voltrokken of ingeschreven)
- Afloopbericht (uitspraak rechter)
- Data verstrekking advies, terugmeldbericht en afloopbericht

Deze gegevens worden per Vreemdelingendienst bijgehouden in regionale registratiesystemen, de zogenoemde dVAS. De regionale gegevens zijn in opdracht van het TOV door de ISC (=ICT-service voor politie, justitie en veiligheid) landelijk gebundeld, en in een Excel bestand aan ons aangeleverd. De respons op deze query is met 96% zeer hoog te noemen. In onderstaande tabel staat over hoeveel Vreemdelingendiensten we VAS-gegevens ontvingen:

Tabel 1.3 Geleverde VAS-gegevens

	Aantal	%
	Vreemdelingendiensten	
VAS-gegevens	24	95%
Totaal	25	100%

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ook de registratie in het VAS geen volledig beeld geeft van het aantal aanvragen in het kader van de WVS. Verschillende Vreemdelingendiensten registreren aanvragen alleen in het systeem, wanneer betrokken vreemdeling ook een verblijfsvergunning heeft of een aanvraag hiervoor heeft ingediend. Illegalen worden in deze regio's dus niet geregistreerd als ze een M46 verklaring aanvragen. Verder geldt voor registraties uit 2003, dat deze minder volledig zijn als gevolg van de reorganisatie van Vreemdelingendiensten en daarmee samengaande technische veranderingen in de registratiesystematiek.

2 Werklast WVS voor gemeenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werklast voor gemeenten voortvloeiende uit de uitvoering van de WVS. Hierbij staat de vraag centraal in hoeverre deze werklast is toegenomen of afgenomen sinds de inwerkingtreding van de wetwijziging in 2001.

Bij het vaststellen van de werklast gaan we in op de gemiddelde tijdsbesteding per case (aanvraag of inschrijving). Om deze te kunnen bepalen starten we met een beschrijving van de werkwijze van gemeenten en de varianten daarin (paragrafen 2.1 en 2.2). Per variant wordt daarbij een gemiddelde tijdsbesteding weergegeven op basis van gegevens uit taakanalysegesprekken met uitvoerende ambtenaren burgerzaken. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 inzicht gegeven in de ontwikkeling van het aantal huwelijksaanvragen en –inschrijvingen en de omvang van de werklast. Hier komen ook de werklastverschuivingen sinds de wetwijziging aan de orde. In paragraaf 2.4 wordt ten slotte ingegaan op de vraag in hoeverre de verschuivingen logischerwijs zijn toe te schrijven aan de wetwijziging en in hoeverre andere factoren hierbij een rol spelen.

2.1 Taken voortvloeiend uit de WVS

De formele uitvoering van de WVS bestaat uit het invullen van de onderdelen A t/m D van formulier M46 (sinds 2001), voorheen formulier D79:

Deel A	door aanvragers (= (beoogd) huwelijkspartners) te verstrekken gegevens aan de Vreemdelingendienst: <ul style="list-style-type: none">• verblijfsgegevens• persoonsgegevens
Deel B	door de Vreemdelingendienst te verstrekken gegevens aan de ambtenaar Burgerlijke Stand / GBA over: <ul style="list-style-type: none">• huidige verblijfsstatus huwelijkspartners en informatie over eerdere verblijfsprocedures• eventuele vermoedens van een schijnhuwelijk en een hieraan verbonden positief of negatief advies omtrent het sluiten of inschrijven van het huwelijk/geregistreerd partnerschap
Deel C	door de ambtenaar Burgerlijke Stand of ambtenaar GBA te verstrekken 'terugmeldbericht' aan de Vreemdelingendienst over de afhandeling van het advies: <ul style="list-style-type: none">• voltrekking of inschrijving betreffend huwelijk / geregistreerd partnerschap• weigering van de voltrekking of inschrijving van het huwelijk / geregistreerd partnerschap
Deel D	door de ambtenaar Burgerlijke Stand of ambtenaar GBA te verstrekken 'afloopbericht' aan de Vreemdelingendienst: <ul style="list-style-type: none">• beslissing van de rechter (alleen van toepassing als aanvrager een rechtszaak aanspant na een geweigerd huwelijk)

De taken van de gemeente (=ambtenaren Burgerlijke Stand / GBA) die hieruit voortvloeien zijn:

1. aanvragers attenderen op benodigde verklaring D79 / M46
2. (eventueel) na advies van de Vreemdelingendienst aanvullend onderzoek verrichten om vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen (ten behoeve van motivering van deel C)
3. terugmeldbericht versturen naar de Vreemdelingendienst
4. (eventueel) afhandeling rechtszaak
5. (eventueel) afloopbericht versturen naar de Vreemdelingendienst

Gemeenten hebben - net als de Vreemdelingendiensten - een zekere vrijheid in hoe zij deze taken uitvoeren. In de volgende paragraaf is uitgewerkt welke varianten in de uitvoering van de gemeentelijke taken voorkomen.

2.2 Variatie in de uitvoering van de taken in de praktijk

Tijdens de casestudies in acht gemeenten is niet alleen gekeken naar de tijdsbesteding per taak, maar ook naar de onderlinge samenhang tussen de taken. De casestudies leverden zo een totaalbeeld van de uitvoeringspraktijk. In de feitelijke uitvoering van taken door gemeenten blijken grofweg twee hoofdvarianten te onderscheiden zijn: de *basisprocedure* en de *uitgebreide procedure*. Deze twee uitvoeringsvarianten komen bij alle onderzochten gemeenten voor. Een klein deel van de huwelijksaanvragen en –registraties leiden tot een rechtszaak. In deze gevallen is sprake van een derde variant: de *afhandeling van een rechtszaak*. Alle varianten zijn in principe van toepassing op de uitvoering van de WVS in het kader van een inschrijving van een in het buitenland gesloten huwelijk en op de uitvoering in het kader van een aangifte van een voorgenomen huwelijk.

In de basisprocedure worden de taken 1 en 3 uitgevoerd: respectievelijk de aanvragers attenderen op benodigde verklaring D79 / M46 en het versturen van een terugmeldbericht aan de Vreemdelingendienst. In de uitgebreide procedure wordt daar taak 2 (aanvullend onderzoek) aan toegevoegd. In de *afhandeling van een rechtszaak* worden alle vijf in paragraaf 2.1 genoemde taken uitgevoerd. Hoewel deze taakinvingingen van de WVS onderling sterk van elkaar verschillen, passen ze alledrie binnen de kaders van de wet.

Voor zowel de basisprocedure als de uitgebreide procedure geldt dat er verschillen zijn in de zorgvuldigheid waarmee de procedure wordt uitgevoerd, en de feitelijk werkzaamheden die in dit kader plaatsvinden. Hoewel hierin vele subvarianten bestaan, zijn er in de praktijk grofweg twee taakinvingingen: 'uitvoering van de procedure als formaliteit' en een 'grondige uitvoering van de procedure'. Voor de laatste variant, de *afhandeling van een rechtszaak*, onderscheiden we geen subvarianten, omdat deze variant in de praktijk niet als 'formaliteit' is af te handelen. Hieronder beschrijven we kort de vijf subvarianten die we op deze wijze in dit onderzoek onderscheiden:

- 1a. Basisprocedure als formaliteit
- 1b. Grondige uitvoering basisprocedure
- 2a. Uitgebreide procedure als formaliteit
- 2b. Grondige uitvoering uitgebreide procedure
3. Afhandeling van een rechtszaak

Uiteraard verschillen deze varianten in de tijdsbesteding die hiervoor nodig is. Per variant wordt hieronder een indicatie gegeven van de gemiddelde tijdsbesteding.

1a. Basisprocedure als formaliteit

Wanneer de basisprocedure als formaliteit wordt uitgevoerd, bestaat het attenderen van aanvragers op de WVS-procedure uit het overhandigen van deel A van het D79 / M46 formulier of het verwijzen van de aanvragers naar de Vreemdelingendienst, om daar een formulier op te vragen. De aanvragers sturen deel A vervolgens naar de Vreemdelingendienst.

Wanneer het advies van de Vreemdelingendienst bij de gemeente binnenkomt, wordt vervolgens het betreffende huwelijk voltrokken / ingeschreven. In meest afgeslankte vorm wordt alleen een terugmeldbericht naar de Vreemdelingendienst verstuurd, wanneer deze dienst een negatief advies heeft verstrekt. Hierover zijn door de betreffende gemeenten afspraken met de Vreemdelingendienst gemaakt. De uitvoering van de basisprocedure als formaliteit varieert tussen de vijf minuten en een kwartier en duurt gemiddeld ongeveer tien minuten. De variatie hangt af van de gevolgde werkwijze. Wanneer de aanvrager voor het D79 of M46 formulier direct wordt verwezen naar de Vreemdelingendienst kost dit de ambtenaar burgerzaken maar weinig tijd. Wanneer de

ambtenaar het formulier overhandigt en daarbij ook uitleg geeft, gaat dat gepaard met een grotere tijdsbesteding.

1b. Grondige uitvoering basisprocedure

Bij een grondige uitvoering van de basisprocedure vindt een standaard controle plaats op de wijze waarop aanvragers deel A van het formulier hebben ingevuld. In meest uitgebreide vorm vullen ambtenaren burgerzaken het formulier in samen met de aanvragers (dit gebeurt zeer incidenteel), in andere gevallen worden aanvragers doorverwezen naar een gemeentelijke dienst die mensen helpt bij het invullen van formulieren (bijvoorbeeld de sociaal raadslieden of de advies en informatiedienst). In deze taakinvulling bewaakt de gemeente dat de Vreemdelingendienst een adequaat ingevulde aanvraag binnenkrijgt, en wordt standaard een terugmeldbericht naar de Vreemdelingendienst gestuurd. De grondige uitvoering van de basisprocedure duurt gemiddeld twintig minuten, en varieert tussen de tien minuten (wanneer aanvragers het formulier zelf adequaat hebben ingevuld) tot een half uur (wanneer de ambtenaar het formulier samen met de aanvragers invult).

2a. Uitgebreide procedure als formaliteit

De uitgebreide procedure als formaliteit bestaat uit de basisprocedure aangevuld met een beperkt onderzoek. Dit onderzoek vindt alleen plaats wanneer de Vreemdelingendienst een negatief advies uitbrengt. In die situatie vindt een kort gesprek plaats tussen een ambtenaar burgerzaken en de aanvragers en worden GBA-gegevens over betrokkenen bekeken. Vaak neemt een 'back office' medewerker deze taak op zich. Vervolgens wordt het huwelijk voltrokken of ingeschreven, vanwege 'gebrek aan bewijslast voor een schijnhuwelijk'. Een verslag van het gesprek wordt dan meegestuurd met het terugmeldbericht. De uitvoering van de uitgebreide procedure als formaliteit duurt gemiddeld ongeveer een half uur en varieert tussen de vijftientwintig minuten en drie kwartier. Deze variatie in tijd hangt samen met de gespreksduur van het horen van partijen, die varieert van een kwartier tot een half uur.

2b. Grondige uitvoering uitgebreide procedure

De grondige uitvoering van de uitgebreide procedure bestaat uit de basisprocedure aangevuld met een relatief uitgebreid onderzoek. Ook dit onderzoek wordt meestal door een 'back office' medewerker uitgevoerd. Dit kan een juridisch medewerker zijn, maar ook een ervaren baliemedewerker. Een onderzoek vindt in ieder geval plaats wanneer de Vreemdelingendienst een negatief advies uitbrengt, en soms ook wanneer er een positief advies wordt afgegeven, maar de ambtenaar Burgerlijke Stand of GBA toch een vermoeden heeft dat er sprake is van een schijnhuwelijk. In die gevallen wordt gekeken naar gegevens over betrokkenen in de GBA, bijvoorbeeld naar het aantal eerdere huwelijken en het aantal adreswijzigingen. Vervolgens vindt een uitgebreid gesprek met aanvragers plaats, en wordt soms ook contact opgenomen met de Vreemdelingendienst om hen om een nadere toelichting op het advies te vragen. Van het onderzoek wordt een verslag gemaakt, dat bij het terugmeldbericht wordt gevoegd bij wijze van toelichting op de beslissing het huwelijk/geregistreerd partnerschap al dan niet te sluiten of in te schrijven. Een grondige uitvoering van de uitgebreide procedure duurt gemiddeld ongeveer een halve dag, en varieert tussen de twee uur en de zes uur, afhankelijk van de duur van de gesprekken en de aard van de beschikbare informatie. Wanneer het vermoeden van een schijnhuwelijk groter is, is er doorgaans meer tijd met het onderzoek en de verslaglegging gemoeid. Wanneer één of beide partners in het buitenland verblijven is er vaak beperkt onderzoek, omdat het dan niet mogelijk is beide partijen persoonlijk te horen.

3. Afhandeling van een rechtszaak

Aan een feitelijke weigering gaat altijd een 'grondige uitvoering van de uitgebreide procedure' vooraf. Het is mogelijk dat de weigering na uitvoering van deze uitgebreide procedure reeds is afgehandeld. Het kan echter ook zijn dat de betreffende ambtenaar te maken krijgt met een rechtszaak aangespannen door aanvragers die het niet eens zijn met de weigering van hun aanvraag. Bij een rechtszaak moet de gemeente tijd besteden aan het schrijven van verweerschriften, voorbereiden en bijwonen van rechtszittingen, overleg met advocaten en dergelijke. De uitvoering van de uitgebreide procedure inclusief de afhandeling van een rechtszaak duurt gemiddeld ongeveer twee dagen, minimaal anderhalve dag en maximaal een week. De maximale tijdsduur is van toepassing wanneer er bijvoorbeeld meerdere zittingen plaatsvinden.

2.3 Werklast voor en na de wetswijziging

Aan de hand van de in dit onderzoek gehanteerde operationalisering van werklast wordt hieronder de werklast voor en na de wetswijziging beschreven. Daartoe wordt de volgende formule toegepast op gegevens over de periode 1999-2000 (=situatie voor wetswijziging) en de periode 2002-2003 (= situatie na wetswijziging);

$$\begin{array}{rcl} \text{Verandering} & = & \text{Gem. duur procedure x aantal ca-} \\ \text{werklast} & & \text{ses voor wetswijziging} \quad - \quad \text{Gem. duur procedure x aantal} \\ & & \text{cases na wetswijziging} \end{array}$$

In onderstaande subparagrafen gaan we achtereenvolgens in op (verschuivingen in) de *gemiddelde tijdsbesteding per case*, (verschuivingen in) het *aantal cases* en ten slotte de daaruit volgende verandering in de werklast. Daarbij maken we steeds onderscheid tussen de drie hoofdvarianten in werkwijze die in de casestudies naar voren kwamen:

1. basisprocedure
2. uitgebreide procedure
3. afhandeling rechtszaak

2.3.1 Verschuivingen in de gemiddelde tijdsbesteding per case

In de enquête onder gemeenten zijn de gegevens over tijdsbesteding uit de taakanalysegesprekken getoetst. Daartoe is gevraagd naar de taakinfilling en de daarmee gepaard gaande gemiddelde, minimale en maximale tijdsbesteding voor drie van de in paragraaf 2.1 onderscheiden taken, namelijk:

- taak 1: aanvragers attenderen op benodigde verklaring D79 / M46
- taak 2: na advies van de Vreemdelingendienst aanvullend onderzoek verrichten om vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen (ten behoeve van motivering van deel C)
- taak 4: afhandeling rechtszaak

De taakinfilling en tijdsbesteding die gemoeid is met het versturen van een terugmeld- of afloopbericht (respectievelijk taak 3 en 5) is niet getoetst, omdat in de taakinfilling van deze taken in de praktijk niet of nauwelijks variatie blijkt te bestaan. Het gaat namelijk om het verzenden van een standaard formulier dat in alle gesproken gemeenten meestal niet meer dan twee minuten in beslag neemt en nooit meer dan vijf minuten kost.

Tijdsbesteding basisprocedure

De basisprocedure bestaat uit:

- het attenderen van aanvragers op de benodigde D79/M46 verklaring (taak 1)
- het versturen van een terugmeldbericht (taak 3).

De tijdsbesteding van de uitvoering basisprocedure is per gemeente berekend door de gemiddelde waarde voor de uitvoering van taak 1 te vermeerderen met de gemiddelde tijdsbesteding van taak 3 (voor alle gemeenten op 2 minuten gesteld). Vervolgens zijn de gemeenten op basis van de berekende waarden verdeeld over een aantal categorieën. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gemiddelde tijdsbesteding aan de basisprocedure.

Tabel 2.1 Gemiddelde tijdsbesteding basisprocedure (= taak 1+3), gemeenten

	tijdsbesteding voor wetswijziging (1999- 2000)	tijdsbesteding na wetswijziging (2002-2003)
< 5 minuten	10%	9%
5 – 10 minuten	28%	28%
10 – 15 minuten	29%	33%
15 – 20 minuten	19%	15%
> 20 minuten	14%	14%
Totaal	100%	100%
	N=144	N=153

In de tabel is te zien dat de meeste gemeenten gemiddeld tussen de vijf minuten en een kwartier besteden aan de uitvoering van de basisprocedure. Zo'n 10% van de gemeenten besteedt minder dan vijf minuten aan een basisprocedure, en ongeveer eenderde besteedt hier meer dan een kwartier aan. Er zijn geen aantoonbare verschillen in de gemiddelde tijdsbesteding voor en na de wetswijziging. Deze enquêteresultaten stroken met de uitkomsten van de taakanalysegesprekken, die evenmin duiden op een verandering van tijdsbesteding als gevolg van de wetswijziging.

Hieronder wordt meer in detail ingegaan op de tijdsbesteding van gemeenten aan de basisprocedure:

- *Tijdsbesteding basisprocedure voor en na wetswijziging*
Wanneer per gemeente bekeken wordt of er verschillen zijn in de gemiddelde tijdsbesteding aan de basisprocedure voor en na de wetswijziging, blijkt dat deze tijdsbesteding in negen van de tien gemeenten gelijk is gebleven. Slechts in 6% van de gemeenten is deze afgenomen en in 4% van de gemeenten is de werklast toegenomen. Hierbij zijn geen verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten te constateren. De gemeenten die zeggen dat de gemiddelde tijdsduur is afgenomen, noemen hiervoor de wijzigingen in het M46-formulier als een deel van de verklaring.
- *Typering werkzaamheden basisprocedure*
Op basis van de geconstateerde variatie in tijdsbesteding aan de basisprocedure kan gesteld worden dat een ruime meerderheid van de gemeenten neigt naar een uitvoering van de basisprocedure als formaliteit (zie variant 1a in paragraaf 2.2), en een minderheid naar een grondige uitvoering (variant 1b) van de basisprocedure.
Zo worden aanvragers van een D79/M46 formulier in 30% van de gemeenten direct verwezen naar de Vreemdelingendienst om daar het formulier op te vragen. In 60% van de gemeenten

krijgen aanvragers dit D79/M46 formulier mee aan de balie of krijgen zij dit thuisgestuurd met het verzoek het formulier ingevuld in te leveren bij de Vreemdelingendienst. In ongeveer 10% van de gemeenten worden de gegevens van aanvragers standaard gecontroleerd door de afdeling Burgerzaken voordat het formulier wordt doorgestuurd naar de Vreemdelingendienst. Verder komt het in 10% van de gemeenten incidenteel voor dat het formulier door baliemedewerkers van burgerzaken samen met de aanvragers wordt ingevuld. In het type werkzaamheden zijn geen aantoonbare verschillen voor en na de wetswijziging.

- *Variatie tijdsbesteding basisprocedure individuele cases*

Om inzicht te krijgen in de variatie in tijdsbesteding tussen individuele cases binnen een gemeente, is in de enquête gevraagd naar de minimale en de maximale tijd die is gemoeid met de uitvoering van taak 1 en naar verklaringen die gemeenten geven voor eventuele variatie in tijdsbesteding. De vraag naar de minimale tijdsduur leverde een gemiddelde op van 8 minuten en de vraag naar de maximale tijdsduur kwam gemiddeld over alle gemeenten uit op 17 minuten. Enkele gemeenten gaven uitschieters aan van 1 minuut als minimum tot een uur als maximum tijd. Deze variatie verschilt niet voor en na de wetswijziging. De meest genoemde verklarende factoren voor variatie in tijdsbesteding tussen cases zijn:

- mate waarin aanvragers taal beheersen (dit noemt 45% van de gemeenten)
- wel of geen eerdere huwelijken of kinderen (dit noemt 20%)
- opleidingsniveau aanvragers (dit noemt 18%)
- andere werkwijzen ambtenaren GBA en Burgerlijke Stand (dit noemt 15%)

Tijdsbesteding uitgebreide procedure

De uitgebreide procedure bestaat uit:

- het attenderen van aanvragers op de benodigde D79/M46 verklaring (taak 1),
- aanvullend onderzoek (taak 2)
- het versturen van een terugmeldbericht (taak 3).

Voor het versturen van een terugmeldbericht (taak 3) is net als bij de basisprocedure standaard 2 minuten gerekend. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de gemiddelde tijdsbesteding van gemeenten aan de uitgebreide procedure:

Tabel 2.2 Gemiddelde tijdsbesteding uitgebreide procedure (= taak 1+2+3), gemeenten

	tijdsbesteding voor wetswijziging (1999- 2000)	tijdsbesteding na wetswijziging (2002-2003)
< 30 minuten	30%	33%
30 – 60 minuten	30%	27%
1 – 2 uur	21%	19%
2 – 4 uur	10%	13%
Meer dan 4 uur	10%	8%
Totaal	100%	100%
	N=84	N=88

Uit de tabel blijkt dat ongeveer 60% van de gemeenten maximaal een uur besteden aan de uitgebreide procedure. De overige gemeenten besteden hier meer dan een uur aan, waarvan 8% meer dan vier uur. In de uitvoering van de uitgebreide procedure zijn - net als bij de basisprocedure - geen aantoonbare verschillen in de gemiddelde tijdsbesteding voor en na de wetswijziging.

Ook uit de taakanalysegesprekken blijken geen verschuivingen in tijdsbesteding voor deze procedure. Hieronder wordt meer in detail ingegaan op de tijdsbesteding van de uitgebreide procedure:

- *Tijdsbesteding uitgebreide procedure voor en na wetswijziging*
Indien per gemeente bekeken wordt of er verschillen zijn in de gemiddelde tijdsbesteding aan de uitgebreide procedure voor en na de wetswijziging, blijkt dat deze tijdsbesteding in 94% van de gemeenten gelijk is gebleven, in 2% van de gemeenten is afgenomen en in 4% van de gemeenten is toegenomen. Hierbij zijn geen verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten te constateren. Ook hier geldt dat de gemeenten die zeggen dat de gemiddelde tijdsduur voor de uitgebreide procedure is afgenomen, hiervoor de wijzigingen in het M46-formulier als deel van de verklaring noemen.
- *Typering werkzaamheden uitgebreide procedure*
Een kleine meerderheid van de gemeenten neigt naar een uitvoering van de uitgebreide procedure als formaliteit, en een ruime minderheid naar een grondige uitvoering hiervan. In de meeste gemeenten bestaat aanvullend onderzoek in ieder geval uit het bekijken van gegevens uit het GBA zoals gegevens over eerdere huwelijken, kinderen en gewijzigde adressen. Het horen van de betrokken partijen gebeurt in 30% van de uitgebreide procedures. Voor een deel vindt dit horen van partijen plaats in gemeenten die in totaal minder dan een uur besteden aan een uitgebreide procedure, wat erop duidt dat de gesprekken met betrokken partijen kort duren. Bij gemeenten waar de uitvoering van de uitgebreide procedure langer dan een uur duurt, wordt naast het bekijken van het GBA en het horen van partijen vaak ook overleg gevoerd met de Vreemdelingendienst.
- *Variatie tijdsbesteding uitgebreide procedure individuele cases*
Om inzicht te krijgen in de variatie in tijdsbesteding aan de uitgebreide procedure tussen individuele cases binnen een gemeente, is in de enquête gevraagd naar de minimale en de maximale tijd die is gemoeid met de uitvoering van taak 2 en naar verklaringen die gemeenten geven voor eventuele variatie in tijdsbesteding. Gemiddeld varieert de tijdsbesteding tussen de 50 minuten en 2,5 uur, met uitschieters naar een tijdsbesteding van 8 minuten als minimum tot 8 uur als maximum tijd. Deze variatie verschilt niet voor en na de wetswijziging en is vergelijkbaar met de gegevens uit de casestudies. De meest genoemde verklarende factoren voor variatie in tijdsbesteding tussen cases zijn:
 - wel of geen indicaties schijnhuwelijk (dit noemt 32% van de gemeenten)
 - partner verblijft al dan niet in het buitenland (dit noemt 27%)
 - andere werkwijzen ambtenaren GBA en Burgerlijke Stand (dit noemt 17%)

Tijdsbesteding afhandeling rechtszaak

Aan de afhandeling van een rechtszaak gaat altijd een uitgebreide procedure vooraf. Wanneer deze procedure resulteert in een weigering van een inschrijving of voltrekking van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, kunnen betrokken partners een rechtszaak tegen de gemeente aanspannen. De werkzaamheden bestaan in deze gevallen uit een uitgebreide procedure (taak 1 t/m 3) aangevuld met de *afhandeling van een rechtszaak* (taak 4). Opvallend is dat slechts vier van de geënquêteerde gemeenten inzicht konden geven in de tijdsbesteding bij de afhandeling van rechtszaken. Drie van deze gemeenten zeggen dat de afhandeling van een rechtszaak gemiddeld meer dan 1 dag tijdsbesteding met zich mee brengt. De variatie is vrij groot: minimaal 5 uur en maximaal 40 uur. Deze variatie in tijdsduur hangt af van het aantal zittingen waaruit een

rechtszaak bestaat en of er wel of geen hoger beroep plaatsvindt. Omdat in het onderzoek uit slechts een klein aantal gemeenten gegevens beschikbaar zijn over tijdsbesteding aan een rechtszaak, is het niet mogelijk uitspraken te doen over een toe- of afname van de tijdsduur voor en na de wetswijziging. Wat betreft de aard van de werkzaamheden kan gezegd worden dat deze in grote lijnen overeenkomen met de beschrijving van variant 3 in paragraaf 2.2: bij de meeste rechtszaken schrijft de gemeenteambtenaar een verweer, woont deze een rechtszaak bij, voert telefonisch overleg met de Vreemdelingendienst en stuurt een afloopbericht naar de Vreemdelingendienst. Tijdens de uitvoering van deze werkzaamheden winnen gemeenteambtenaren soms advies in bij andere gemeenten, bij de NVVB of bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente Den Haag.

2.3.2 Verschuivingen in het aantal cases

Om een indicatie te krijgen van het aantal keer dat de basisprocedure en de uitgebreide procedure worden uitgevoerd en het aantal keer dat een rechtszaak plaatsvindt wordt in deze paragraaf onderscheid gemaakt tussen:

- totaal aantal cases waarin in ieder geval de basisprocedure is uitgevoerd
- aantal cases waar aanvullend onderzoek plaatsvindt (= aantal uitgebreide procedures)
- aantal cases waar een rechtszaak in gang is gezet (= aantal afhandelingen rechtszaak).

Totaal aantal cases

In tabel 2.3 staat een overzicht van het gemiddeld aantal cases per gemeente per jaar. In de tabel zijn de gegevens uit de enquête onder gemeenten naast de VAS-gegevens weergegeven. De enquêtegegevens over aantallen cases zijn in ongeveer tweederde van de gemeenten schattingen, ongeveer eenderde van de gemeenten leverde exacte registratiegegevens. De VAS-gegevens zijn afkomstig uit 24 van de 25 politieregio's.

Verder wordt in de tabel onderscheid gemaakt naar aanvragen in het kader van:

1. aangiften van voorgenomen huwelijken / geregistreerde partnerschappen
2. inschrijvingen van in het buitenland gesloten huwelijken / geregistreerde partnerschappen

Tabel 2.3 Aantal cases per jaar (gemiddeld aantal per gemeente)

	enquêtegegevens van gemeenten (N=160-273)*			VAS-gegevens (N=406)		
	Aangiften	Inschrijvingen	Totaal	Aangiften	Inschrijvingen	Totaal
1999	14	23	37	14	23	37
2000	14	28	42	14	31	45
2001	11	26	37	13	30	43
2002	13	26	39	13	26	39
2003**	12	25	37	12	17	29

* 273 gemeenten leverden alleen gegevens over 2002 en 2003, 160 gemeenten leverden gegevens over alle jaren. Dit verschil is te verklaren door het feit dat veel gemeenten dossiers omtrent huwelijken na 18 maanden vernietigen.

** Uit de interviews is bekend dat de VAS-gegevens van een aantal Vreemdelingendiensten over dit jaar niet volledig zijn als gevolg van de reorganisatie van de afdeling Toelating.

Uit de tabel blijkt geen duidelijke 'trendbreuk' in het totaal aantal cases per jaar per gemeente na 2001; er is noch sprake van een duidelijke toename, noch van een duidelijke afname sinds de invoering van de wetswijziging. Dit geldt zowel voor de enquêtegegevens van gemeenten als voor

de VAS-gegevens. In de VAS-gegevens lijkt er wel een 'omslag' te zijn in 2003, maar dit is hoogstwaarschijnlijk te verklaren uit onvolledige registraties bij een aantal Vreemdelingendiensten. Dit punt werd herhaaldelijk in interviews genoemd.

Verder blijkt uit de tabel dat er meer aanvragen in het kader van een inschrijving van een in het buitenland gesloten huwelijk worden gedaan, dan aanvragen in het kader van een voorgenomen huwelijk / geregistreerd partnerschap. Ook valt op dat er meer fluctuaties zijn in het aantal aanvragen in het kader van inschrijvingen van in het buitenland gesloten huwelijken dan in het kader van voorgenomen huwelijken of geregistreerde partnerschappen. Dit geldt zowel voor de gegevens die gemeenten leverden als de gegevens uit het VAS.

Aantal cases naar gemeentegrootte

Om meer zicht te krijgen op fluctuaties in het aantal cases per gemeente is gekeken naar verschillen tussen kleine gemeenten, middelgrote gemeenten en grote steden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het aantal aanvragen, op basis van de VAS-gegevens over 406 gemeenten.

Tabel 2.4 Gemiddeld aantal cases per jaar naar gemeentegrootte

	Klein (0-50.000) N=346		Middelgroot (50.000-100.000) N=35		Groot (100.000 en meer) N=25	
	aangiften	inschrijvingen	aangiften	inschrijvingen	aangiften	inschrijvingen
1999	6	10	39	61	99	153
2000	6	15	36	76	96	184
2001	6	14	34	71	85	197
2002	6	10	32	58	92	207
2003*	5	6	29	42	86	131

* In 2003 zijn er waarschijnlijk meer cases, omdat zoals gezegd de VAS-gegevens van een aantal Vreemdelingendiensten over dit jaar niet volledig zijn.

In tabel 2.4 valt op dat bij kleine en middelgrote gemeenten geen duidelijke trends waar te nemen zijn in het aantal aanvragen en inschrijvingen. Bij grote gemeenten lijkt het aantal inschrijvingen van in het buitenland gesloten huwelijken toe te nemen.

Verschuivingen in aantal cases voor individuele gemeenten

In onderstaande tabel staat in hoeverre bij individuele gemeenten sprake is van een toename of afname van het totaal aantal cases sinds de invoering van de wetwijziging in 2001:

Tabel 2.5 Verschuivingen in aantal cases sinds wetwijziging in 2001

	Enquêtegegevens van gemeenten (N=140)	VAS-gegevens (N=406)
% gemeenten met toename van cases	41%	26%
% gemeenten met evenveel cases	20%	4%
% gemeenten met afname van cases	39%	70%

Op basis van de gegevens over ontwikkelingen in het totaal aantal cases in de periode 1999-2003 (tabel 2.3) kon geconcludeerd worden dat dit totaal in deze periode per saldo niet aantoonbaar is toegenomen of afgenomen. Uit tabel 2.5 blijkt echter dat er voor individuele gemeenten wel sprake is geweest van een toename of afname. Volgens de enquête is het totaal aantal cases

in ongeveer evenveel gemeenten toegenomen als dat deze is afgenomen. Volgens de VAS-gegevens is het aantal cases in een meerderheid van de gemeenten afgenomen. Nadere analyse leert dat het doorgaans gaat om een toe- of afname van in totaal minder dan 5 cases, en vaak om slechts 1 of 2 cases. Bovendien speelt hierbij mee dat de gegevens over 2003 van een aantal Vreemdelingendiensten onvolledig zijn.

Verschuivingen in het aantal uitgebreide procedures

Omdat uit de casestudies en de enquêtegegevens blijkt dat de tijdsbesteding per case aanzienlijk meer is wanneer er een uitgebreide procedure wordt uitgevoerd in plaats van een basisprocedure, is het voor het bepalen van de werklast van belang specifiek inzicht te krijgen in het aantal keer dat gemeenten per jaar uitgebreide procedures uitvoeren. Om daar een indicatie van te krijgen is gemeenten via de enquête gevraagd naar het aantal cases waar de gemeente zelf aanvullend onderzoek verricht, en dus een uitgebreide procedure uitvoert.

Berekening van het aantal uitgebreide procedures per jaar

Omdat gemeenten geen specifieke registraties van het aantal onderzoeken dat zij verrichten bijhouden, is hen gevraagd naar een inschatting van het *percentage cases* waarin zij aanvullend onderzoek verrichten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het percentage cases met aanvullend onderzoek na een positief, een negatief advies of geen advies van de Vreemdelingendienst. Tabel 2.6 geeft een overzicht van de antwoorden:

Tabel 2.6 Gemiddeld % van de cases dat gemeente aanvullend onderzoek doet

	% aanvullend onderzoek voor wetswijziging (1999- 2000)	% aanvullend onderzoek na wetswijziging (2002-2003)
Aanvullend onderzoek na:	N=161	N=168
positief advies	5%	5%
negatief advies	36%	37%
Geen advies	29%	28%

Op grond van de percentages in de tabel kan geconcludeerd worden dat gemeenten vooral aanvullend onderzoek doen na een negatief advies van de Vreemdelingendienst. Dit is ook logisch omdat een negatief advies een belangrijke indicator is voor een vermoeden van een schijnhuwelijk. Uit de tabel blijken geen verschillen voor en na de wetswijziging in de mate waarin gemeenten geneigd zijn aanvullend onderzoek te doen. Er zijn wel verschillen naar gemeentegrootte: gemeenten met meer dan 100.000 inwoners verrichten in 72% van de gevallen dat zij negatief advies ontvangen aanvullend onderzoek, terwijl kleine en middelgrote gemeenten dit doen in ruim eenderde van de keren dat zij negatief advies ontvangen. De achtergrond hiervan is gelegen in gebrek aan capaciteit en/of expertise bij de kleinere gemeenten.

Om vervolgens een inschatting te kunnen maken van het feitelijk aantal onderzoeken per jaar per gemeente zijn bovenstaande percentages vermenigvuldigd met het aantal positieve en negatieve adviezen die gemeenten ontvingen en het aantal keer dat zij geen advies ontvingen. In tabel 2.7 is het gemiddeld aantal adviezen per gemeente per jaar weergegeven op basis van de VAS gegevens. We maken hier geen gebruik van de enquêtegegevens omdat 80% van de gemeenten geen exacte gegevens konden leveren over aantal ontvangen adviezen en moesten volstaan met schattingen.

Tabel 2.7 Gemiddeld aantal adviezen per gemeente (VAS-gegevens)

	inschrijving huwelijk/partnerschap				voorgenomen huwelijk/partnerschap			
	positief advies	negatief advies	geen advies	totaal aantal adviezen	positief advies	negatief advies	geen advies	totaal aantal adviezen
1999	22,4	0,1	0,8	23,3	13,8	0,2	0,4	14,4
2000	28,1	0,4	2	30,6	12,7	0,5	1	14,2
2001	29,8	0,4	0	30,2	12,7	0,3	0	13,1
2002	26,1	0,2	0	26,3	12,7	0,3	0	13,0
2003	16,8	0,1	0	16,9	11,7	0,2	0	11,9

Met inachtneming van de onbetrouwbaarheid van het cijfer over 2003, blijkt uit bovenstaande gegevens geen duidelijke stijgende of dalende trend in het aantal positieve of negatieve adviezen. Dit geldt zowel voor aanvragen in het kader van een inschrijving van een in het buitenland gesloten huwelijk/geregistreerd partnerschap als aanvragen in het kader van een voorgenomen huwelijk/geregistreerd partnerschap.

Op grond van de gegevens uit de tabellen 2.6 en 2.7 is te verwachten dat er geen aantoonbare verschillen zullen zijn in het aantal onderzoeken dat gemeenten per jaar verrichten voor en na de wetswijziging. Dit blijkt ook als we de percentages uit tabel 2.6 vermenigvuldigen met de aantallen uit tabel 2.7: voor de wetswijziging verrichtten gemeenten gemiddeld 11 onderzoeken per jaar, na de wetswijziging gemiddeld 10. Het meeste onderzoek vindt plaats in grote steden, daar ligt het gemiddelde op 18 onderzoeken per jaar.

Verschuivingen in aantal uitgebreide procedures voor individuele gemeenten

Wanneer we kijken naar het aantal onderzoeken per gemeente per jaar, is er per saldo geen aantoonbare toe- of afname: voor de wetswijziging waren dit gemiddeld 11 onderzoeken per jaar, na de wetswijziging gemiddeld 10. Voor individuele gemeenten kan uiteraard wel sprake zijn van een toe- of afname. Tabel 2.8 toont een overzicht van het aantal gemeenten met een toe- of afname van het aantal onderzoeken:

Tabel 2.8 Verschuivingen in aantal onderzoeken sinds de wetswijziging in 2001

	VAS-gegevens (N=66)
% gemeenten met toename van onderzoek	14%
% gemeenten met evenveel onderzoek	58%
% gemeenten met afname van onderzoek	29%

In ruim de helft van de gemeenten wordt voor en na de wetswijziging evenveel onderzoek uitgevoerd, in 29% van de gemeenten is het aantal onderzoeken afgenomen en in 14% van de gemeenten is juist meer onderzoek uitgevoerd. Nadere analyse leert dat het zowel bij de toename als afname van het aantal onderzoeken om een gemiddelde verschuiving van niet meer dan 1 of 2 onderzoeken per jaar gaat.

Verschuivingen in het aantal rechtszaken

In de enquête onder gemeenten is gevraagd naar het aantal rechtszaken dat in hun gemeente in gang is gezet sinds 1999. Omdat het om kleine aantallen gaat wordt in onderstaande tabel de totale som per jaar weergegeven en niet het gemiddelde per gemeente:

Tabel 2.9 Aantal rechtszaken per jaar

	enquêtegegevens van gemeenten (N=22)		
	Rechtszaken na weigering voltrekking	Rechtszaken na weigering inschrijving	Totaal aantal rechtszaken
1999	14	4	18
2000	9	3	12
2001	11	5	16
2002	11	9	20
2003	10	1	11

Hoewel het aantal rechtszaken per jaar fluctueert, is hierin door de jaren heen geen duidelijke trend te ontdekken, op basis van bovenstaande enquêtegegevens. Wel lijkt het erop dat er meer rechtszaken plaatsvinden na een weigering van een voltrekking van een huwelijk/geregistreerd partnerschap dan na een weigering van een inschrijving van een in het buitenland gesloten huwelijk/geregistreerd partnerschap. Dit gegeven strookt ook met de gegevens over aantallen weigeringen: er worden vaker voorgenomen huwelijken geweigerd op grond van een vermoeden van een schijnhuwelijk dan inschrijvingen van huwelijken (zie verder hoofdstuk 4).

2.3.3 Veranderingen in de werklast

De eventuele verzwaring of verlichting in de werklast is vast te stellen door de gemiddelde tijdsduur per case het gemiddeld aantal cases met elkaar te vermenigvuldigen. Omdat de gemiddelde tijdsbesteding per case per gemeente vergelijkbaar is voor en na de wetswijziging, en er in het totaal aantal cases geen dalende of stijgende trend is vast te stellen, kan geconcludeerd worden dat na vermenigvuldiging van deze cijfers landelijk gezien geen verandering in de werklast zijn opgetreden sinds 2001.

Dit neemt niet weg dat individuele gemeenten met een toename of afname van de werklast te maken hebben. In de meeste gevallen gaat het om een beperkte toename van enkele uren per jaar. Deze geconstateerde geringe verschuivingen in de werklast, komen ook overeen met de beleving van gemeenten zelf. In onderstaande tabel is weergegeven in hoeverre gemeenten een toename of afname van de werklast ervaren hebben sinds 2001:

Tabel 2.10 Door gemeenten ingeschatte verschuiving werklast

Werklast is naar inschatting:	Aantal gemeenten	%
Toegenomen	22	9%
Afgenomen	21	9%
Vergelijkbaar gebleven	155	64%
Weet niet/onbekend	43	18%
Totaal	241	100%

2.4 Verklaringen voor verschuivingen in de werklast

Hoewel per saldo geen verschuiving in de werklast heeft plaatsgevonden sinds 2001, zijn er wel individuele gemeenten waar de werklast is toegenomen of afgenomen. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre deze verschuivingen in de werklast logischerwijs zijn toe te schrijven aan de inwerkingtreding van de wetswijziging in het Burgerlijk Wetboek inzake schijnhuwelijken in 2001, dan wel door andere factoren verklaard kunnen worden:

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de reikwijdte van de wet

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de reikwijdte van de WVS

- Doordat de WVS niet meer van toepassing is op een groot deel van de EU-onderdanen en andere vreemdelingen met een zelfstandig verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, bestond ten tijde van de wetswijziging de verwachting dat aantal cases waarop de wet wordt toegepast zou afnemen, met name in de grote steden en grensgemeenten. Afgaande op de enquêtegegevens is er landelijk gezien sinds de wetswijziging een *beperkte afname* van het aantal WVS-aanvragen door EU-onderdanen (van 35% naar 29% van het totaal aantal voorgenomen huwelijken en van 31% naar 29% van het totaal aantal inschrijvingen van huwelijken). Het feit dat het percentage niet sterk is gedaald heeft wellicht te maken met het gebrek aan kennis van met name kleinere gemeenten over de precieze reikwijdte van de WVS. Hierdoor worden procedures in gang gezet bij aanvragen waarop de wet niet (meer) van toepassing is.
- Op voorhand werd eveneens verwacht dat het niet meer onder de wet laten vallen van in het buitenland gesloten huwelijken die langer dan 10 jaar geleden zijn gesloten, ook zou leiden tot een afname van het aantal cases waarop de WVS moet worden toegepast. Deze verwachte daling blijkt zich inderdaad sinds 2001 in *beperkte mate* voor te doen: het percentage aanvragen in het kader van inschrijvingen van huwelijken die langer dan 10 jaar geleden zijn gesloten daalde van gemiddeld 19% voor wetswijziging naar 16% na wetswijziging. Aanvragen voor inschrijving van reeds ontbonden huwelijken betreffen steeds 8% van het totaal aantal aanvragen per jaar. Ook hier geldt als mogelijke verklaring voor de geringe daling dat vanuit een gebrek aan kennis over de reikwijdte van de WVS, met name kleinere gemeenten nog steeds procedures in gang zetten bij aanvragen waarop de wet niet (meer) van toepassing is.
- Sinds 2001 is de WVS ook van toepassing op geregistreerde partnerschappen. In de praktijk heeft dit niet geleid tot een toename van de werklast omdat het hier om een zeer gering deel van de aanvragen gaat (minder dan een half procent per jaar).

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de wettelijke procedure

De verwachting was dat de verlenging van de geldigheidsduur van het advies van de Vreemdelingendienst van twee naar zes maanden, mogelijk zou leiden tot een afname van de administratieve werklast. Deze verlichting van de werklast zou dan tot uiting moeten komen in een afname van de hoeveelheid tijd die nodig is voor de afhandeling van een casus. Op grond van de onderzoeksgegevens blijkt deze afname in gemiddelde tijdsbesteding per case in de praktijk echter verwaarloosbaar klein. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in een aantal steden reeds voor de wetswijziging de geldigheidsduur van de verklaring elke twee maanden automatisch werd verlengd, zonder dat een nieuw formulier ingevuld werd. Deze handeling kost maximaal enkele minuten tijd per case, wat een kleine investering is op de totale afhandeling van een aanvraag. Wanneer deze handeling komt te vervallen, leidt dit dus nauwelijks tot een verschuiving in de totale tijdsbesteding per case. Een andere verklaring is dat verschillende gemeenten hun werkwijze hebben aangepast aan het feit dat de D79/M46 verklaring twee maanden geldig is. Deze gemeenten sturen de verklaring pas op als alle overige documenten in orde zijn en de inschrijving

of voltrekking van het huwelijk in principe kan plaatsvinden. Volgens de VAS-gegevens wordt overigens nog steeds voor een meerderheid van de aanvragen binnen twee maanden een teregmeldbericht ontvangen.

Verschuivingen als gevolg van wijzigingen in het in te vullen formulier

De impact van wijzigingen in het in te vullen formulier op de werklast zou tot uitdrukking moeten komen in een afgenomen gemiddelde tijdsbesteding per case. Dit blijkt in de praktijk nauwelijks het geval te zijn (een paar gemeenten uitgezonderd). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in de praktijk al voor de wetwijziging verschillende versies van het formulier werden gehanteerd. De vernummering van D79 naar M46 heeft in de praktijk om die reden niet altijd tot feitelijke wijzigingen in het te hanteren formulier geleid. Het is ook mogelijk dat er als gevolg van verbeteringen in het formulier een minimale vermindering is opgetreden in de benodigde tijdsduur voor de afhandeling van een case, welke niet als zodanig wordt ervaren en gerapporteerd door medewerkers.

Overige verklaringen voor verschuivingen in de werklast

In het bovenstaande is gebleken dat er sinds de wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in de meeste gemeenten geen duidelijke veranderingen zijn opgetreden in de werklast. In de gemeenten waar zich wél een verandering heeft voorgedaan, blijkt deze niet eenduidig te koppelen aan de wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek. De effecten van de wetwijzigingen zijn namelijk niet te isoleren van andere factoren die van invloed zijn op de werklast. Deze factoren zijn:

- *Veranderingen in de organisatie van het werk*
Door de jaren heen zijn in verschillende gemeenten nieuwe afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de aanvraagprocedure of de personen die aanvullend onderzoek verrichten. Deze wijzigingen in de organisatie van het werk brachten volgens gemeenteambtenaren doorgaans wel een (beperkte) verlichting of verzwaring van de werklast met zich mee.
- *Veranderingen in attitude van ambtenaren*
Er zijn vooral individuele verschillen in het draagvlak voor de wet bij ambtenaren. Door de jaren heen lijkt dit draagvlak iets te zijn afgenomen doordat de wet tot weinig zichtbaar resultaat leidde. Toch wordt deze verschuiving in dit onderzoek niet duidelijk zichtbaar in de geneigdheid van ambtenaren tot de uitvoering van de WVS als 'formaliteit' of juist een 'grondige uitvoering' hiervan.
- *Veranderingen in de aard van de cases/ type vreemdelingen dat zich meldt*
Uit de interviews blijkt geen duidelijke verschuiving naar type partners op wie de WVS van toepassing is. Ambtenaren onderscheiden wel bepaalde categorieën partners die zij vaker tegenkomen, maar deze categorieën blijven door de jaren heen min of meer gelijk. Veelgenoemd zijn de huwelijken tussen Marokkanen of tussen Turken, waarbij het doorgaans gaat om inschrijvingen van in Marokko of Turkije voltrokken huwelijken. Hoewel ambtenaren wel vaker twijfels hebben over de 'echtheid' van het huwelijk, is het volgens hen in de praktijk niet hard te maken dat het om een schijnhuwelijk gaat. In veel gevallen gaat het namelijk om uit-huwelijken, waarbij het normaal is dat de partners elkaar niet kennen, waardoor de onderzoeksmogelijkheden beperkt zijn. Een andere categorie wordt gevormd door de voorgenomen huwelijken tussen Nederlandse vrouwen en Afrikaanse mannen en tussen Nederlandse mannen en Aziatische vrouwen. In beide gevallen is er wel vaak sprake van een werkelijke relatie,

hoewel tegelijkertijd het dubbele motief van de buitenlandse partner volgens ambtenaren ook evident is.

- *Overige wetswijzigingen*

Met name wijzigingen in de GBA-wetgeving hebben volgens gemeente-ambtenaren wel invloed op de uitvoering van de WVS. Zo worden nu strengere eisen gesteld aan de documenten die huwelijkspartners moeten overleggen. Waar het gaat om de controle van buitenlandse documenten kan dit veel tijd met zich meebrengen. In de praktijk is er daarom veel tijd gemoeid met huwelijken tussen buitenlandse partners, en dus voor aanvragers van een D79/M46 verklaring. Op zich staat deze tijdsbesteding los van de WVS, maar in de praktijk gaat deze hier wel mee gepaard.

3 Werklast WVS voor Vreemdelingendiensten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werklast voor Vreemdelingendiensten, voortvloeiende uit de uitvoering van de WVS. De centrale vraag daarbij is in hoeverre deze werklast is toegenomen of afgenomen sinds de inwerkingtreding van de wetwijziging in 2001. Dit doen we op dezelfde wijze als in hoofdstuk twee. Om de gemiddelde tijdsbesteding per case te kunnen bepalen starten we in dit hoofdstuk met een beschrijving van de werkwijze van Vreemdelingendiensten en de varianten daarin (paragrafen 3.1 en 3.2). Per variant wordt daarbij een gemiddelde tijdsbesteding weergegeven op basis van gegevens uit de casestudies. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 op basis van de enquêtegegevens, interviews en VAS-gegevens weergegeven hoe hoog de werklast bij Vreemdelingendiensten is en welke verschuivingen hierin hebben plaatsgevonden sinds de wetwijziging. In paragraaf 3.4 wordt ten slotte ingegaan op de vraag in hoeverre de verschuivingen logischerwijs zijn toe te schrijven aan de wetwijziging en in hoeverre andere factoren hierbij een rol spelen.

3.1 Taken voortvloeiend uit de WVS

De formele uitvoering van de WVS bestaat uit het invullen van de onderdelen A t/m D van formulier M46 (sinds 2001), voorheen formulier D79:

Deel A	door aanvragers (= (beoogd) huwelijkspartners) te verstrekken gegevens aan de Vreemdelingendienst: <ul style="list-style-type: none">• verblijfsgegevens• persoonsgegevens
Deel B	door de Vreemdelingendienst te verstrekken gegevens aan de ambtenaar Burgerlijke Stand / GBA over: <ul style="list-style-type: none">• huidige verblijfsstatus huwelijkspartners en informatie over eerdere verblijfsprocedures• eventuele vermoedens van een schijnhuwelijk en een hieraan verbonden positief of negatief advies omtrent het sluiten of inschrijven van het huwelijk/geregistreerd partnerschap
Deel C	door de ambtenaar Burgerlijke Stand of ambtenaar GBA te verstrekken 'terugmeldbericht' aan de Vreemdelingendienst over de afhandeling van het advies: <ul style="list-style-type: none">• voltrekking of inschrijving betreffend huwelijk / geregistreerd partnerschap• weigering van de voltrekking of inschrijving van het huwelijk / geregistreerd partnerschap
Deel D	door de ambtenaar Burgerlijke Stand of ambtenaar GBA te verstrekken 'afloopbericht' aan de Vreemdelingendienst: <ul style="list-style-type: none">• beslissing van de rechter (alleen van toepassing als aanvrager een rechtszaak aanspant na een geweigerd huwelijk)

De taken van de Vreemdelingendienst die hieruit voortvloeien zijn:

1. deel A registreren in het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS)
2. informatie verzamelen over de verblijfsstatus van de aanvragers (ten behoeve van deel B)
3. (eventueel) onderzoek om vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen (ten behoeve van deel B)
4. deel B invullen en deze verzenden naar de ambtenaar Burgerlijke Stand / GBA
5. delen C en D registreren in het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS).

Vreemdelingendiensten hebben net als gemeenten een zekere vrijheid in hoe zij deze taken uitvoeren. Er is niet wettelijk vastgelegd welke werkzaamheden zij hiervoor exact moeten verrichten. In de praktijk verschilt de invulling van deze taken dan ook per Vreemdelingendienst, en is er ook variatie in de uitvoering per casus. In de volgende paragraaf is verder uitgewerkt welke varianten in de uitvoering voorkomen.

3.2 Variatie in de uitvoering van de taken

In de feitelijke uitvoering van taken door Vreemdelingendiensten zijn bij elke dienst twee hoofdvarianten te onderscheiden: de *basisprocedure* en de *uitgebreide procedure*.

In de basisprocedure worden de taken 1, 2, 4 en 5 uitgevoerd, in de uitgebreide procedure wordt ook taak 3 (onderzoek) uitgevoerd. De basisprocedure wordt uitgevoerd wanneer naar aanleiding van de door aanvragers verstrekte gegevens (deel A van het formulier) en gegevens over de verblijfsstatus van de aanvragers geen vermoeden van een schijnhuwelijk rijst. In deze gevallen vindt geen onderzoek plaats. Wanneer er wel vermoedens van een schijnhuwelijk zijn, vindt een uitgebreide procedure plaats, waarin wel onderzoek plaatsvindt. Beide taakinvullingen passen binnen de kaders van de wet.

Voor zowel de basisprocedure als de uitgebreide procedure geldt dat er verschillen zijn in de zorgvuldigheid waarmee de procedure wordt uitgevoerd, en de exacte werkzaamheden die in dit kader plaatsvinden. Hoewel vele subvarianten te beschrijven zijn, zijn er grofweg vier varianten te onderscheiden:

- 1a. Basisprocedure als formaliteit
- 1b. Grondige uitvoering basisprocedure
- 2a. Uitgebreide procedure als formaliteit
- 2b. Grondige uitvoering uitgebreide procedure

Uiteraard verschillen deze varianten in de tijdsbesteding die hiervoor nodig is. In onderstaande beschrijvingen van de varianten wordt een indicatie gegeven van de gemiddelde tijdsbesteding.

1a. Basisprocedure als formaliteit

In de gevallen dat de WVS door Vreemdelingendiensten wordt uitgevoerd als formaliteit, wordt een minimale invulling gegeven aan de basisprocedure. Dit houdt in dat deel A van een aanvraag bij binnenkomst wordt ingevoerd in het registratiesysteem DVAS. Vervolgens wordt bekeken welke gegevens in DVAS bekend zijn over de verblijfsstatus van betrokkenen en wordt min of meer standaard een positief advies verstrekt aan de betreffende gemeente, tenzij er expliciete indicaties zijn dat mogelijk sprake is van een schijnhuwelijk, zoals een 'klikbrief' of een signaal van de ambtenaar burgerzaken. Wanneer betrokkene niet in DVAS voorkomt omdat deze illegaal in Nederland verblijft en (nog) geen vergunning tot verblijf heeft aangevraagd, worden de gegevens bij sommige Vreemdelingendiensten niet ingevoerd in DVAS, en ook niet in een ander registratiesysteem. In meest 'afgeslankte vorm' maakt het verwerken van terugmeldberichten geen deel uit van de basisprocedure: sommige Vreemdelingendiensten hebben met gemeenten afgesproken dat alleen een terugmeldbericht verstuurd hoeft te worden wanneer de Vreemdelingendienst een negatief advies heeft uitgebracht. De uitvoering van basisprocedure als formaliteit duurt gemiddeld ongeveer een kwartier per casus, en varieert tussen de tien minuten en twintig minuten, afhankelijk van de beschikbare gegevens over de betreffende aanvragers.

1b. Grondige uitvoering basisprocedure

In de gevallen dat er een grondige basisprocedure plaatsvindt, blijft de verwerking van deel A van het formulier niet beperkt tot de invoer van de aanvraaggegevens in het DVAS. Voor elke aanvraag wordt bekeken of er reeds gegevens over betrokken huwelijkspartners bekend zijn in het DVAS en/of in andere politie-informatiesystemen. Wanneer dit het geval is, wordt bekeken of de door de huwelijkspartners verstrekte gegevens hiermee in overeenstemming zijn. In meest grondige vorm worden ook standaard gegevens uit het GBA bekeken. Vreemdelingendiensten die dit doen hebben de beschikking over de GBA-gegevens verkregen van gemeenten. Wanneer de screening van bestanden daartoe aanleiding geeft wordt een uitgebreide procedure in gang gezet. Dit is bijvoorbeeld het geval, wanneer betrokkenen veel eerdere huwelijken achter de rug hebben, langs verschillende wegen getracht hebben een verblijfsvergunning te verkrijgen of wanneer er een ongebruikelijke combinatie is in nationaliteiten van de beoogde huwelijkspartners. Wanneer de basisprocedure als formaliteit wordt uitgevoerd, vormen dergelijke indicaties geen aanleiding een uitgebreide procedure op te starten. De grondige uitvoering van de basisprocedure duurt gemiddeld ongeveer vijftwintig minuten per casus en varieert tussen twintig minuten tot ruim een half uur, afhankelijk van de aard van de gegevens over de betreffende aanvragers in de bestanden.

2a. Uitgebreide procedure als formaliteit

De uitgebreide procedure als formaliteit bestaat uit de basisprocedure aangevuld met een beperkt onderzoek om een vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen. Dit onderzoek bestaat in grote lijnen uit een screening van gegevens over betreffende huwelijkspartners in beschikbare politie-registraties en/of in de GBA, in combinatie met het horen van betrokken partijen. Het horen van de huwelijkspartners vindt plaats in een kort gesprek, dat geleid wordt door een administratief medewerker (vaak een Buitengewoon Opsporings Ambtenaar van de afdeling Toelating). Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt, wat doorgaans uitmondt in een positief advies wegens 'gebrek aan bewijs'. Wanneer de uitgebreide procedure als formaliteit wordt opgevat, vindt geen onderzoek plaats door rechercheurs. Dit betekent dat er geen uitgebreid verhoor plaatsvindt en ook geen adresonderzoek wordt uitgevoerd. In verschillende Vreemdelingendiensten wordt alleen adresonderzoek uitgevoerd in het kader van verblijfsprocedures, en per definitie nooit alleen in het kader van de WVS. De uitvoering van de uitgebreide procedure als formaliteit duurt gemiddeld ongeveer drie kwartier per casus, en varieert tussen een half uur en een uur, afhankelijk van de duur van het gesprek. In meest minimale vorm vindt geen gesprek plaats.

2b. Grondige uitvoering uitgebreide procedure

Bij een grondige invulling van de uitgebreide procedure wordt de basisprocedure aangevuld met een uitgebreid onderzoek om een vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen. In dit onderzoek vinden naast bestandsanalyses doorgaans één of meer langdurige gesprekken met betrokken partijen plaats. Deze gesprekken worden doorgaans in eerste instantie door administratief medewerkers van de afdeling Toelating gevoerd, maar wanneer hieruit vermoedens van een schijnhuwelijk rijzen, nemen ook rechercheurs deel aan dit gesprek. Bij sommige Vreemdelingendiensten wordt het onderzoek standaard door rechercheurs van de afdeling Toezicht uitgevoerd. In de meest uitgebreide vorm vindt vervolgens adresonderzoek plaats door een daartoe bevoegde ambtenaar. Dit uitgebreide onderzoek bestaat uit gesprekken en adresonderzoek bij betrokkenen, en soms ook uit gesprekken met mensen uit de omgeving van de betrokkenen. Het uitgebreide onderzoek mondt vervolgens uit in een goed gemotiveerd en toegelicht negatief of positief advies. De grondige uitvoering van deze variant duurt gemiddeld ongeveer 1 à 2 dagen en varieert tussen een halve dag en vier dagen.

3.3 Werklast voor en na de wetswijziging

Aan de hand van de in dit onderzoek gehanteerde definitie van werklast wordt hieronder de werklast voor en na de wetswijziging beschreven. Daartoe wordt de volgende formule toegepast op gegevens over de periode 1999-2000 (=situatie voor wetswijziging) en de periode 2002-2003 (= situatie na wetswijziging):

$$\text{Verandering werklast} = \text{Gem. duur procedure x aantal cases voor wetswijziging} - \text{Gem. duur procedure x aantal cases na wetswijziging}$$

In onderstaande subparagrafen gaan we achtereenvolgens in op (verschuivingen in) de *gemiddelde tijdsbesteding per case*, (verschuivingen in) het *aantal cases* en ten slotte de daaruit volgende verandering in de werklast. Daarbij maken we steeds onderscheid tussen de twee hoofdvarianten in werkwijze die in de casestudies bij Vreemdelingendiensten naar voren kwamen:

1. basisprocedure
2. uitgebreide procedure

3.3.1 Verschuivingen in de gemiddelde tijdsbesteding per case

In de enquête onder Vreemdelingendiensten zijn de gegevens over tijdsbesteding uit de casestudies getoetst. Daartoe is gevraagd naar de taakinfilling en de daarmee gepaard gaande gemiddelde, minimale en maximale tijdsbesteding voor de vijf in paragraaf 3.1 onderscheiden taken, namelijk:

- taak 1: deel A registreren in het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS)
- taak 2: informatie verzamelen over de verblijfsstatus van de aanvragers (ten behoeve van deel B)
- taak 3: (eventueel) onderzoek om vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen (ten behoeve van deel B)
- taak 4: deel B invullen en deze verzenden naar de ambtenaar Burgerlijke Stand / GBA
- taak 5: delen C en D registreren in het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS).

Omdat de taken 2, 3 en 4 in de praktijk geïntegreerd worden uitgevoerd, is in de enquête gevraagd naar de totale tijdsbesteding voor deze taken. Daarnaast is gevraagd naar de bijbehorende werkzaamheden, zodat een beeld verkregen wordt van de wijze waarop deze taken ingevuld worden, en de mate waarin de twee onderscheiden hoofdvarianten, de *basisprocedure* en de *uitgebreide procedure* in de praktijk worden uitgevoerd.

De enquête onder Vreemdelingendiensten is uiteindelijk ingevuld door 7 diensten. Dit aantal is te gering om statistische analyses op uit te voeren. Om die reden zijn de resultaten uit de enquêtes op meer beschrijvende wijze verwerkt dan de resultaten van de enquête onder gemeenten.

Tijdsbesteding basisprocedure

De basisprocedure bestaat uit de *registratie van deel A* (taak 1), *informatie verzamelen over verblijfsstatus aanvragers* (taak 2), *deel B invullen* (taak 4), *registreren van een terugmeldbericht en afloopbericht* (taak 5). Uit de casestudies bleek dat de uitvoering van de basisprocedure varieert tussen de tien minuten en een half uur, afhankelijk van de tijd die besteed wordt aan het zoeken

van registratiegegevens over betrokken aanvragers. Deze tijdsindicatie wordt bevestigd met de gegevens uit de enquête. Gemiddeld besteden de Vreemdelingendiensten ruim twintig minuten aan een basisprocedure¹. Meer in detail kunnen de volgende zaken over de uitvoering van de basisprocedure bij Vreemdelingendiensten worden opgemerkt:

- *Tijdsbesteding basisprocedure voor en na wetswijziging*
Wanneer per Vreemdelingendienst wordt bekeken of er verschillen zijn in de gemiddelde tijdsbesteding aan de basisprocedure voor en na de wetswijziging, blijkt dat deze bij de meeste Vreemdelingendiensten gelijk is gebleven. Bij sommige diensten is sprake van een lichte toename of afname, die volgens hen toe te schrijven is aan een andere werkwijze, en niet aan de wetswijziging.
- *Typering werkzaamheden basisprocedure*
De taken 2 (informatie verzamelen over verblijfsstatus betrokkenen) en 3 (deel B invullen) vinden bij alle Vreemdelingendiensten op vergelijkbare wijze plaats: de gegevens over de verblijfsstatus worden in dVAS opgezocht en voor deel B wordt het standaardformulier (D79 of M46) gehanteerd. Eventuele verschillen in de zorgvuldigheid waarmee deel B wordt ingevuld, zijn op grond van de enquêtes bij Vreemdelingendiensten niet te achterhalen. Wel zijn er duidelijk verschillen in de wijze waarop taak 1 en 5 worden uitgevoerd (de registratie van gegevens over de WVS). Bij ongeveer de helft van de Vreemdelingendiensten worden de D79 en M46 formulieren standaard geregistreerd in dVAS, bij ongeveer een kwart worden deze formulieren deels in dVAS en deels in een ander registratiesysteem geregistreerd (wanneer geen gegevens over betrokkenen bekend zijn in dVAS) en bij eveneens een kwart worden de formulieren deels in dVAS geregistreerd, en deels niet (wanneer betrokkenen niet bekend zijn in dVAS). Bij de Vreemdelingendiensten waar niet alle formulieren in dVAS worden geregistreerd, gaat het naar hun inschatting om 10% tot 20% van het totaal aantal aanvragen. De werkzaamheden in het kader van de basisprocedure zijn per Vreemdelingendienst steeds vergelijkbaar, voor en na de wetswijziging.
- *Variatie tijdsbesteding basisprocedure individuele cases*
Volgens de enquêtegegevens is de minimale tijd die is gemoeid met de basisprocedure 15 minuten en de maximale tijd driekwartier. Deze gegevens komen ongeveer overeen met de gegevens uit de casestudies. Voor zover er verschillen zijn in tijdsduur tussen individuele cases, zijn deze volgens Vreemdelingendiensten te herleiden tot de volgende factoren:
 - of er reeds gegevens over de aanvrager(s) in dVAS bekend zijn (6x)
 - volledigheid van het ingevulde deel A van het formulier (2x)
 - verschillen in gevolgde werkwijze in registratie (2x)

Tijdsbesteding uitgebreide procedure

De uitgebreide procedure bestaat uit de *registratie van deel A* (taak 1), *informatie verzamelen over verblijfsstatus aanvragers* (taak 2), *aanvullend onderzoek om vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen* (taak 3), *deel B invullen* (taak 4), en het *registreren van een terugmeldbericht* en *afloopbericht* (taak 5). Uit de casestudies bleek dat de uitvoering van de uitgebreide procedure

¹ dit is berekend op basis van een optelling van de gemiddelde tijd die bij een Vreemdelingendienst wordt besteed aan de registratie van gegevens en de gemiddelde minimale tijd die wordt besteed aan het opstellen van een positief advies. Uitgangspunt daarbij is dat in deze minimale tijd geen aanvullend onderzoek naar een vermoeden van een schijnhuwelijk heeft plaatsgevonden.

varieert tussen een half uur en de vier dagen, afhankelijk van de tijd die besteed wordt aan het horen van partijen en het uitvoeren van adresonderzoek. Bij de Vreemdelingendiensten die de enquête invulden is de tijdsbesteding gemiddeld beperkter dan bij sommige Vreemdelingendiensten waar casestudies plaatsvonden. Dit duidt op een neiging van de meeste Vreemdelingendiensten om de uitgebreide procedure als formaliteit uit te voeren. De gemiddelde tijdsbesteding aan de uitgebreide procedure is 50 minuten¹ en de meeste Vreemdelingendiensten noemen een gemiddelde tijdsbesteding van minder dan 1,5 uur. Op zich stroken deze gegevens met de meeste casestudies. Hierbij zijn geen aantoonbare verschillen voor en na de wetswijziging. Meer in detail kunnen de volgende zaken over de uitvoering van de uitgebreide procedure bij Vreemdelingendiensten worden opgemerkt:

- *Tijdsbesteding uitgebreide procedure voor en na wetswijziging*
Wanneer per Vreemdelingendienst wordt bekeken of er verschillen zijn in de gemiddelde tijdsbesteding aan de uitgebreide procedure voor en na de wetswijziging, blijkt dat deze bij de meeste Vreemdelingendiensten gelijk is gebleven. Bij sommige diensten is sprake van een lichte toename of afname. Deze verschillen zijn echter niet te verklaren door de verschillen tussen D79 en M46, maar zijn het gevolg van (meer algemene) veranderingen in de werkwijze.
- *Typering werkzaamheden uitgebreide procedure*
Wanneer de enquêtegegevens over werkzaamheden van Vreemdelingendiensten in het kader van de uitgebreide procedure vertaald worden naar de subvarianten uit de casestudies, kan gesteld worden dat een meerderheid van de Vreemdelingendiensten neigt naar een uitvoering van de uitgebreide procedure als formaliteit, en een minderheid naar een grondige uitvoering hiervan.
- *Variatie tijdsbesteding uitgebreide procedure individuele cases*
De tijdsbesteding aan de uitgebreide procedure bij Vreemdelingendiensten die de enquête invulden varieert tussen de 25 minuten en de 2 uur, en hangt samen met de grondigheid waarmee de procedure wordt uitgevoerd.

3.3.2 Verschuivingen in het aantal cases

Op grond van het beperkt aantal door Vreemdelingendiensten ingevulde enquêtes is het niet mogelijk om inzicht te verkrijgen in het aantal basisprocedures en het aantal uitgebreide procedures voor en na de wetswijziging. De VAS-gegevens kunnen hier wel een indicator voor vormen. Hieronder worden achtereenvolgens weergegeven:

- het totaal aantal cases per jaar (om zo te zien in hoeverre sprake is van een dalende of stijgende trend in het aantal cases voor en na de wetswijziging)
- het totaal aantal positieve en negatieve adviezen per jaar (het aantal negatieve adviezen vormt een indicator voor het aantal keer dat de uitgebreide procedure wordt toegepast).

¹ dit is berekend op basis van een optelling van de gemiddelde tijd die bij een Vreemdelingendienst wordt besteed aan de registratie van gegevens en de gemiddelde tijd die wordt besteed aan het opstellen van een negatief advies. Uitgangspunt daarbij is dat voor het opstellen van een negatief advies doorgaans aanvullend onderzoek naar een vermoeden van een schijnhuwelijk heeft plaatsgevonden.

Totaal aantal cases

In tabel 3.1 staat een overzicht van het gemiddeld aantal cases per Vreemdelingendienst per jaar volgens de VAS-gegevens. In de tabel is onderscheid gemaakt naar aanvragen in het kader van:

1. aangiften van voorgenomen huwelijken / geregistreerde partnerschappen
2. inschrijvingen van in het buitenland gesloten huwelijken / geregistreerde partnerschappen

Tabel 3.1 Aantal cases per jaar (gemiddeld aantal per Vreemdelingendienst)

	VAS-gegevens (N=24)		
	Aangiften	Inschrijvingen	Totaal
1999	258	417	675
2000	258	547	805
2001	235	540	775
2002	236	464	700
2003*	213	296	509

* Uit de interviews is bekend dat de VAS-gegevens van een aantal Vreemdelingendiensten over dit jaar niet volledig zijn als gevolg van de reorganisatie van de afdeling Toelating.

In de tabel is te zien dat er in 2003 sprake was van een duidelijk lager aantal cases. Omdat de gegevens over 2003 hoogstwaarschijnlijk niet volledig zijn, is een dalende trend niet aan te tonen. Wanneer gekeken wordt naar de toe- of afname van het aantal cases per Vreemdelingendienst blijkt dat bij drie Vreemdelingendiensten sprake is van een toegenomen aantal cases en bij de overige 21 diensten sprake is van een afname van het aantal cases. De omvang van de afname is echter gering.

Verschuivingen in het aantal positieve en negatieve adviezen

Om een indicatie te krijgen van de mate waarin Vreemdelingendiensten een uitgebreide procedure uitvoeren, is in de VAS-gegevens gekeken naar het aantal keer dat zij jaarlijks een negatief advies uitbrengen. Tabel 3.2 toont de antwoorden:

Tabel 3.2 Gemiddeld aantal adviezen per Vreemdelingendienst (VAS-gegevens)

	inschrijving huwelijk/partnerschap				voorgenomen huwelijk/partnerschap			
	positief advies	negatief advies	geen advies	totaal aantal adviezen	positief advies	negatief advies	geen advies	totaal aantal adviezen
1999	401	2	14	417	248	3	7	258
2000	503	8	36	547	232	9	17	258
2001	532	8	0	540	229	6	0	235
2002	459	5	0	464	230	6	0	236
2003	294	2	0	296	209	5	0	214

Uit bovenstaande gegevens blijkt geen duidelijke stijgende of dalende trend in het relatieve aantal negatieve adviezen. Dit geldt zowel voor aanvragen in het kader van een inschrijving van een in het buitenland gesloten huwelijk/geregistreerd partnerschap als aanvragen in het kader van een voorgenomen huwelijk/geregistreerd partnerschap. Wel valt op dat het volgens de VAS-registraties sinds 2001 niet meer voorkomt dat Vreemdelingendiensten *geen advies* geven.

3.3.3 Verandering in de werklast

Door de verschuivingen in de gemiddelde tijdsduur per case te vermenigvuldigen met het gemiddeld aantal cases per Vreemdelingendienst, is een eventuele verandering in de werklast vast te stellen. Omdat de gemiddelde tijdsbesteding per case per Vreemdelingendienst vergelijkbaar is voor en na de wetwijziging, en er in het totaal aantal cases een lichte dalende trend is vast te stellen, kan geconcludeerd worden dat na vermenigvuldiging van deze cijfers landelijk gezien sprake is van een lichte *afname* van de werklast sinds 2001. Dat het doorgaans om een geringe afname gaat, blijkt uit de beleving van de Vreemdelingendiensten, de meeste diensten hebben de indruk dat de werklast vergelijkbaar is gebleven sinds 2001:

Tabel 3.3 Door Vreemdelingendiensten ingeschatte verschuiving werklast

Werklast is naar inschatting:	Aantal Vreemdelingendiensten
Toegenomen	1
Afgenomen	2
Vergelijkbaar gebleven	12
Totaal	15

3.4 Verklaringen voor verschuivingen in de werklast

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de verandering in de werklast van enkele Vreemdelingendiensten logischerwijs is toe te schrijven aan de inwerkingtreding van de wetwijziging in het Burgerlijk Wetboek inzake schijnhuwelijken in 2001, dan wel door andere factoren verklaard kan worden:

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de reikwijdte van de wet

- Met het niet meer van toepassing verklaren van de WVS op een groot deel van de EU-onderdanen en andere vreemdelingen met een zelfstandig verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, werd verwacht dat het aantal aanvragen in het kader van de WVS bij Vreemdelingendiensten zou gaan afnemen. Medewerkers van Vreemdelingendiensten zeggen dat deze inperking van de reikwijdte van de wet wel degelijk geleid tot een afname van het aantal cases. Op basis van de VAS-gegevens komt het effect van het wegvallen van deze groep echter niet naar voren. Mogelijk heeft de toename van andere groepen het effect gecompenseerd.
- Ook werd verwacht dat de werklast bij Vreemdelingendiensten zou kunnen dalen doordat in het buitenland gesloten huwelijken die langer dan 10 jaar geleden zijn gesloten, of die reeds zijn ontbonden sinds 2001 niet meer onder de wet vallen. Over het effect van inperking van de reikwijdte van de wet zijn geen cijfermatige gegevens bekend. In de beleving van medewerkers heeft deze aanpassing in de reikwijdte echter weinig invloed gehad op het aantal aanvragen, omdat deze doelgroepen in de praktijk nauwelijks voorkomen.
- Ook de grotere reikwijdte van de wet, doordat deze ook van toepassing is op geregistreerde partnerschappen, heeft in de praktijk niet geleid tot een toegenomen werklast. Het blijkt bij deze categorie eveneens om een zeer gering aantal aanvragen te gaan (minder dan een half procent van het totaal aantal aanvragen per jaar).

Verschuivingen als gevolg van wijziging van de wettelijke procedure

- Op voorhand werd verwacht dat de verlenging van de geldigheidsduur van het advies van de Vreemdelingendienst van twee naar zes maanden zou leiden tot een afname van de administratieve werklast. Dit zou dan tot uiting moeten komen in een afname van de hoeveelheid tijd die nodig is voor de afhandeling van een casus. Op grond van de onderzoeksgegevens lijkt deze afname in gemiddelde tijdsbesteding per case in de praktijk verwaarloosbaar klein.

Verschuivingen als gevolg van wijzigingen in het in te vullen formulier

- De impact van wijzigingen in het in te vullen formulier op de werklast zou tot uitdrukking moeten komen in een afgenomen gemiddelde tijdsbesteding per case. Dit blijkt in de praktijk nauwelijks het geval te zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in de praktijk al voor de wetswijziging verschillende versies van het formulier werden gehanteerd. De vernummering van D79 naar M46 heeft in de praktijk om die reden niet altijd tot feitelijke wijzigingen in het te hanteren formulier geleid. Het is ook mogelijk dat er als gevolg van verbeteringen in het formulier een minimale vermindering is opgetreden in de benodigde tijdsduur voor de afhandeling van een case, welke niet als zodanig wordt ervaren en gerapporteerd door medewerkers.

Overige verklaringen voor verschuivingen in de werklast

Bij Vreemdelingendiensten waar wél een verandering in de werklast was te constateren, bleken deze veranderingen niet eenduidig te koppelen aan de wetswijziging. De eventuele effecten van de wetswijzigingen bleken niet te scheiden van andere factoren die van invloed zijn op de werklast. Deze factoren zijn:

- *Veranderingen in de organisatie van het werk*
Door de jaren heen werden binnen verschillende Vreemdelingendiensten nieuwe afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de wijze van registreren of de personen die onderzoek verrichten om het vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen. Deze wijzigingen in de organisatie van het werk brachten volgens medewerkers doorgaans wel een (beperkte) verlichting of verzwaring van de werklast met zich mee.
In het algemeen is de afhandeling van de WVS in veel Vreemdelingendiensten meer een administratieve taak geworden dan een rekerchetaak. Bij veel diensten ligt de uitvoering ervan grotendeels bij de afdeling Toelating. Het is onduidelijk hoe de uitvoering van deze taak zal verlopen wanneer de toelatingstaken worden overgenomen door de IND.
- *Veranderingen in attitude van ambtenaren*
Er zijn vooral individuele verschillen in het draagvlak voor de wet bij medewerkers van Vreemdelingendiensten. Door de jaren heen lijkt dit draagvlak iets te zijn afgenomen doordat de wet tot weinig zichtbaar resultaat leidde. Toch is deze verschuiving in dit onderzoek niet duidelijk zichtbaar in de geneigdheid van ambtenaren tot de uitvoering van de WVS als 'formaliteit' of juist een 'grondige uitvoering' hiervan.
- *Veranderingen in de aard van de cases/ type vreemdelingen dat zich meldt*
Uit de interviews blijkt geen duidelijke verschuiving naar type partners op wie de WVS van toepassing is. De meeste geïnterviewden noemen wel bepaalde categorieën partners, maar deze blijven door de jaren heen min of meer gelijk. Veelgenoemd zijn de huwelijken tussen Marokkanen of tussen Turken, waarbij het doorgaans gaat om inschrijvingen van in Marokko of Turkije voltrokken huwelijken. Hoewel hier wel vaker twijfels zijn over de 'echtheid' van het

huwelijk, is het volgens gemeente-ambtenaren doorgaans niet hard te maken dat het om een schijnhuwelijk gaat. Een andere categorie vormen de voorgenomen huwelijken tussen Nederlandse vrouwen en Ghanese of Nigeriaanse mannen en tussen Nederlandse mannen en Aziatische vrouwen. In beide gevallen is er wel vaak sprake van een werkelijke relatie, hoewel het dubbele motief van de buitenlandse partner volgens ambtenaren ook evident is.

- *Overige wetswijzigingen*

Met name wijzigingen in de Vreemdelingenwet hebben volgens Vreemdelingendiensten wel invloed op de uitvoering van de WVS. In het bijzonder noemen zij de invoering van de MVV-plicht. Hun ervaring leert dat wanneer partners een MVV hebben gekregen in het kader van gezinsvorming, het heel lastig is deze tijdelijke vergunning niet om te zetten in een vervolgverblijfsvergunning, wanneer bijvoorbeeld later een vermoeden van een schijnhuwelijk rijst. Dit maakt dat Vreemdelingendiensten minder geneigd zijn hierin te investeren, wat een verlaging van de werklast tot gevolg zal hebben.

- *Prioritering werkzaamheden in combinatie met inkrimping en taakoverdracht naar de IND*

Omdat alle Vreemdelingendiensten te maken hebben met inkrimping als gevolg van taakoverdracht naar de IND, is het de laatste jaren steeds belangrijker geworden heldere prioriteiten te stellen. In het algemeen ligt deze prioriteit bij het bestrijden van overlast door illegalen of andere vreemdelingen; fraudebestrijding en strafrechtelijke vervolgingen. Het opsporen van schijnhuwelijken krijgt doorgaans veel minder prioriteit. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat onderzoek in het kader van de WVS wordt gecombineerd met onderzoek om andere redenen: bij verschillende Vreemdelingendiensten wordt alleen onderzoek in het kader van de WVS ingesteld, als dit gecombineerd is met onderzoek in het kader van een verblijfsaanvraag. Deze diensten zien het niet als hun kerntaak om te adviseren over het wel of niet sluiten van een huwelijk, maar wel als hun taak om onderzoek te doen om de IND te adviseren over het wel of niet verschaffen van een verblijfsvergunning. Deze prioritering kan ook mogelijk geleid hebben tot een verlaging van de werklast.

4 Beoordeling van de WVS

In dit laatste hoofdstuk wordt beschreven welke knelpunten gemeenten en Vreemdelingendiensten ervaren bij de uitvoering van de Wet voorkoming schijnhuwelijken, en hoe zij de effectiviteit van deze wet in het algemeen beoordelen. Deze beoordeling van de uitvoerders wordt afgezet tegen cijfers over het aantal feitelijke weigeringen van inschrijvingen of voltrekkingen van huwelijken / geregistreerde partnerschappen. Het hoofdstuk sluit af met een aantal verbeteringsuggesties vanuit de uitvoeringspraktijk.

4.1 Knelpunten in de uitvoering van de wet

4.1.1 Knelpunten bij gemeenten

De meeste gemeenten ervaren geen expliciete knelpunten in de uitvoering van de wet:

Tabel 4.1 aantal gemeenten dat knelpunten ervaart bij uitvoering WVS

	Aantal	%
Veel knelpunten	9	4%
Enige knelpunten	40	16%
Niet of nauwelijks knelpunten	173	69%
Weet niet/geen mening	27	11%
Totaal	249	100%

Gemeenten die wel knelpunten in de uitvoering ervaren noemen met name de volgende punten:

- Het formulier M46 bevat teveel vragen (met name deel A). Wanneer je ervoor wilt zorgen dat de Vreemdelingendienst een goed ingevuld formulier krijgt, is het van belang het door aanvragers ingevulde deel te controleren. Omdat veel aanvragers de Nederlandse taal slecht beheersen en een laag opleidingsniveau hebben, kost deze controle veel tijd. Het is voor deze gemeenten ook de vraag of alle vragen uit deel A werkelijk relevant zijn (met name vragen over aantal kinderen).
- Het is niet helemaal duidelijk op welke groepen de wet van toepassing is. De informatie over de reikwijdte van de wet is voor verschillende gemeenteambtenaren onduidelijk.
- Samenwerking met Vreemdelingendienst en met rechtbank verloopt slecht. Het beeld bestaat dat rechters zelden ambtenaren die een huwelijk weigeren in het gelijk stellen. Het blijkt lastig een juridisch waterdichte bewijslast te verzamelen, niet in de laatste plaats omdat Vreemdelingendiensten volgens gemeenten vaak te weinig onderzoek doen, 'zich er gemakkelijk vanaf maken' en bijvoorbeeld een negatief advies nauwelijks toelichten. Verder wordt vaak standaard een positief advies gegeven, wanneer aanvragers niet in het registratiesysteem bij Vreemdelingendiensten voorkomen, ook wanneer een gemeenteambtenaar aangeeft dat deze het vermoeden heeft dat het om een schijnhuwelijk gaat. Ten slotte noemen verschillende gemeenten dat de Vreemdelingendienst moeilijk bereikbaar is.

- Weinig handvatten voor hoe een schijnhuwelijk te bewijzen is ('hoe kun je bewijzen dat mensen niet uit liefde met elkaar trouwen?'). Er ontbreekt een heldere werkinstructie voor de uitvoering van de WVS. Verschillende gemeenteambtenaren zeggen verder dat vermoedens van een schijnhuwelijk vaak een 'gevoelskwestie' zijn, die ze niet met feiten kunnen staven. Ook heel praktisch gezien zijn onderzoeksmogelijkheden in de praktijk beperkt: bijvoorbeeld wanneer één van beide partners in het buitenland verblijft, is het niet mogelijk beide partijen tegelijkertijd te horen. En ten slotte staan (beoogd) huwelijkspartners juridisch gezien heel sterk omdat gezinsvorming een fundamenteel recht is, wat onder andere is vastgelegd in het Europees verdrag voor de rechten van de mens.

4.1.2 Knelpunten bij Vreemdelingendiensten

De meeste Vreemdelingendiensten ervaren geen knelpunten in de uitvoering van de WVS. Vreemdelingendiensten die wel knelpunten ervaren, noemen de volgende punten:

- Het formulier M46 bevat teveel (niet relevante) vragen (met name deel A). In de praktijk worden veel vragen door aanvragers niet ingevuld, en zijn daarnaast ook niet alle vragen relevant om te bepalen of er sprake is van een vermoeden van een schijnhuwelijk. Om die reden wordt bij een aantal Vreemdelingendiensten een verkorte versie van deel A van het M46-formulier gehanteerd. Hierop wordt alleen gevraagd naar de verblijfsstatus en eerdere huwelijken van de aanvragers.
- Rol van de Vreemdelingendienst bij de WVS is onduidelijk omdat deze wet los staat van de aanvraag voor een verblijfsprocedure.
- Samenwerking met gemeenten verloopt niet goed. Verschillende Vreemdelingendiensten zeggen dat gemeenten vaak toch een huwelijk voltrekken of inschrijven, ook als er een negatief advies door hen wordt gegeven. Deze Vreemdelingendiensten hebben het gevoel dat zij 'voor niets' een advies opstellen, omdat het voor gemeenten niet bindend is.
- Het is moeilijk om een schijnhuwelijk te bewijzen, ook als er een sterk vermoeden van een schijnhuwelijk bestaat. Enkele voorbeelden:
 - Personen die na drie jaar huwelijk scheiden en vervolgens direct opnieuw trouwen met iemand uit het buitenland. Achteraf gezien is het eerste huwelijk een schijnhuwelijk, maar op het moment dat dit huwelijk is gesloten was het niet goed mogelijk dit te herkennen.
 - Huwelijken waarbij de Nederlandse partij (man of vrouw) te goeder trouw is, maar huwt met een partner die uitsluitend tot doel heeft zich in Nederland te vestigen. Het is lastig te bepalen in hoeverre het hier om schijnhuwelijken gaat.

4.2 Beoordeling van de WVS

4.2.1 Beoordeling WVS door gemeenten

In het algemeen wordt de WVS als 'papieren tijger' ervaren, omdat in de praktijk slechts weinig inschrijvingen/voltrekkingen van huwelijken feitelijk worden geweigerd. Met andere woorden: het rendement van de wet is laag; de hoeveelheid werk weegt niet op tegen het resultaat. Ook wanneer ambtenaren wel het idee hebben dat er sprake is van een schijnhuwelijk, vinden ze dat ze met de wet (te) weinig handvatten hebben om dit 'hard' te maken. Er heerst bij velen ook een

angst dat wanneer ze een huwelijk weigeren, de weigering ongedaan gemaakt wordt na een (zeer tijdrovende) rechtszaak. Wel noemen sommigen dat de wet een (beperkte) preventieve werking heeft: je werpt toch een drempel op, met name doordat de (beoogd) huwelijkspartners naar de Vreemdelingendienst moeten voor een verklaring.

Overigens bestaat de mogelijkheid de WVS te omzeilen door op grond van een relatie, anders dan een huwelijk of geregistreerd partnerschap, een verblijfstatus te verkrijgen. Er zijn geluiden dat sinds de inwerkingtreding van de WVS, deze weg vaker wordt bewandeld. De vraag of dat werkelijk zo is, valt buiten het kader van dit onderzoek. Wel is duidelijk dat voor het verkrijgen van verblijfsrecht via een partner met wie men niet is gehuwd, de middelenvereiste hoger is dan bij een huwelijk. Bovendien moet de aanvrager dan aantonen dat er sprake is van een relatie. Bij inschrijving van een huwelijk hoeft dat niet; dan is een huwelijksakte voldoende. In deze zin is een 'schijnrelatie' dus niet altijd een gemakkelijk alternatief voor een schijnhuwelijk.

Beoordeling van het rendement van de wet

In onderstaande tabel staat hoe gemeenten die de enquête invulden het rendement van de WVS in het algemeen beoordelen:

Tabel 4.2 algemene beoordeling rendement van de WVS

	Aantal	%
Niet of nauwelijks effect op aantal schijnhuwelijken	92	35%
Enigszins effect op aantal schijnhuwelijken	80	30%
Redelijk groot effect op aantal schijnhuwelijken	25	9%
Groot effect op aantal schijnhuwelijken	4	2%
Zeer groot effect op aantal schijnhuwelijken	2	1%
Weet niet/geen mening	62	23%
Totaal	265	100%

Uit de tabel blijkt dat ongeveer 40% van de gemeenten van mening is dat de WVS ten minste een beperkt effect heeft op het aantal schijnhuwelijken. Ongeveer een kwart van de gemeenten heeft hier geen mening over, wat erop duidt dat deze vraag moeilijk te beantwoorden is voor gemeenten; zij hebben hier geen goed zicht op. In de enquête vroegen we gemeenten vervolgens naar hun inschatting of de effectiviteit van de wet na de wetswijziging is toe- of afgenomen. Deze vraag bleek voor de helft van de gemeenten niet goed te beantwoorden. Volgens een meerderheid van de gemeenten die deze vraag wel beantwoordden is de effectiviteit van de wet vergelijkbaar gebleven voor en na de wetswijziging.

Draagvlak voor de WVS

Om een indruk te krijgen van het draagvlak voor de wet bij gemeenten, werd hen de volgende stellingen voorgelegd. Per stelling worden de antwoorden van gemeenten in percentages weergegeven:

Tabel 4.3 Beoordeling van de WVS

	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens
a. als de WVS wordt afgeschaft, scheelt dat veel werk	2%	23%	47%	23%	6%
b. als de WVS wordt afgeschaft, neemt het aantal schijnhuwelijken toe	4%	18%	33%	39%	7%
c. de WVS heeft een preventieve werking; mensen zijn minder geneigd een schijnhuwelijk aan te gaan	4%	18%	32%	41%	5%
d. het is onmogelijk een schijnhuwelijk te bewijzen	1%	17%	34%	34%	14%
e. het zou geen taak van de gemeente moeten zijn om te beslissen of een huwelijk wel of geen schijnhuwelijk is	3%	16%	24%	39%	18%

In de antwoorden valt op dat veel gemeenten het onmogelijk achten een schijnhuwelijk te bewijzen en dat ongeveer de helft de WVS een oneigenlijke taak vindt voor een gemeente. Over de impact van afschaffing van de WVS voor de werklust zijn de meningen zeer verdeeld. Tegelijkertijd is ook een substantiële groep gemeenten overtuigd van de preventieve werking van de wet, en dat het aantal schijnhuwelijken zou toenemen als de wet wordt afgeschaft. Gemeenten motiveren hun mening over de preventieve werking van de wet als volgt:

- het feit dat (beoogd) huwelijkspartners een formulier moeten invullen werkt vertragend, en vergt een zeker doorzettingsvermogen als het om een schijnhuwelijk gaat
- bij de Vreemdelingendienst langs moeten is een drempel en heeft een ontmoedigende werking op mensen die een schijnhuwelijk willen aangaan
- excessen als huwelijksmakelaars en gelduitwisseling contract uitwisselen in de trouwzaal zijn wel verdwenen. Mogelijk is dit een effect van de WVS.
- preventieve werking uit zich soms in het feit dat mensen die zich melden voor een huwelijk, niets meer van zich lieten horen nadat ze verwezen werden naar de Vreemdelingendienst voor een D79/M46-verklaring. In de grote steden gaat het om zo'n 10 gevallen per jaar.

4.2.2 Beoordeling WVS door Vreemdelingendiensten

In het algemeen wordt de WVS ook door Vreemdelingendiensten als 'papieren tijger' ervaren, omdat in de praktijk slechts weinig inschrijvingen/voltrekkingen van huwelijken feitelijk worden geweigerd, ook als de Vreemdelingendienst een negatief advies geeft. Omdat ambtenaren Burgerzaken niet altijd het advies van de Vreemdelingendienst opvolgen, ontstaat bij sommige medewerkers van de Vreemdelingendienst het gevoel dat ze hun werk 'voor niets' doen.

Net als gemeenteambtenaren zijn ook medewerkers van Vreemdelingendiensten van mening dat het rendement van de wet (te) laag is; de hoeveelheid werk weegt niet op tegen het resultaat (deze redenering wordt door geïnterviewden in alle 8 de cases genoemd en ook door Vreemdelingendiensten die de enquête invulden). In het algemeen zijn Vreemdelingendiensten van mening

dat de WVS nauwelijks effect heeft op het aantal schijnhuwelijken. Wel zijn verschillende Vreemdelingendiensten, net als gemeenten, van mening dat de wet een zekere drempel opwerpt om een schijnhuwelijk aan te gaan.

4.2.3 Feitelijk aantal weigeringen op grond van WVS

In de vorige subparagrafen werd beschreven dat zowel gemeenten als Vreemdelingendiensten van mening zijn dat het rendement van de WVS laag is, omdat er in de praktijk nauwelijks huwelijken worden geweigerd op grond van een vermoeden van een schijnhuwelijk. In deze subparagraaf wordt deze indruk getoetst aan de hand van beschikbare cijfers.

In onderstaande tabel staat een overzicht van het aantal weigeringen, op basis van gegevens uit de enquête onder gemeenten. De cijfers zijn 30% registratiegegevens en 70% schattingen:

Tabel 4.4 Aantal weigeringen van inschrijvingen en voorgenomen huwelijken

	aangiften huwelijken/geregistreerd partnerschappen (N=133-268)*			inschrijving huwelijken/geregistreerd partnerschappen (N=140-270)*		
	weigering schijnhuwelijk	weigering om andere redenen	totaal aantal aanvragen	weigering schijnhuwelijk	weigering om andere redenen	totaal aantal aanvragen
1999	30	160	2.242	11	144	2.521
2000	25	185	2.587	12	149	2.170
2001	27	163	2.577	9	156	2.183
2002	28	185	2.858	11	192	2.345
2003	28	183	2.811	9	203	2.384

* de respons over 1999-2001 is lager dan de respons over 2002-2003

Uit de tabel is af te leiden dat minder dan 2% van de aanvragen in het kader van de WVS wordt geweigerd op grond van een vermoeden van een schijnhuwelijk. Bij voorgenomen huwelijken gaat het jaarlijks om iets meer dan 1%, bij inschrijvingen van huwelijken steeds om een half procent of minder.

Verder valt op dat gemeenten om andere redenen wel vaker een inschrijving of voltrekking van een huwelijk weigeren. Ook uit de interviews bleek dat er vaker inschrijvingen of huwelijksvoltrekkingen worden geweigerd omdat de benodigde buitenlandse documenten niet op orde zijn. Met name in de GBA-wetgeving zijn er duidelijke eisen voor legalisatie en verificatie van documenten.

Ter vergelijking staan in tabel 4.5 VAS-gegevens over het aantal weigeringen. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor 47% van de aanvragen de afhandeling onbekend is. Naar verwachting gaat het daarbij echter vooral om voltrokken of ingeschreven huwelijken. Verschillende Vreemdelingendiensten hebben hierover immers afspraken gemaakt met gemeenten: deze sturen alleen een terugmeldbericht wanneer het advies van de Vreemdelingendienst niet wordt opgevolgd. Aangezien het merendeel van de adviezen positief zijn, zal het merendeel van de ontbrekende terugmeldberichten huwelijken betreffen die wel zijn ingeschreven of voltrokken.

Tabel 4.5 Weigeringen van inschrijvingen en voorgenomen huwelijken

	aangiften huwelijken/geregistreerd partnerschappen (N=406)		inschrijving huwelijken/geregistreerd partnerschappen (N=406)	
	weigering schijnhuwelijk	totaal aanvragen	weigering schijnhuwelijk	Totaal aanvragen
1999	3	3.880	22	9.326
2000	5	3.563	36	12.205
2001	6	3.145	45	11.873
2002	5	3.071	33	10.361
2003	0	3.076	7	6.580

Ook uit de VAS-gegevens blijkt dat het aantal feitelijk geweigerde huwelijken zeer gering is per jaar.

4.3 Verbetersuggesties

In de casestudies en de enquêtes doen uitvoerders de volgende verbetersuggesties:

Verbetersuggesties wetgeving

WVS koppelen aan Vreemdelingenwet

Op dit moment staat de WVS los van de Vreemdelingenwet. Een meerwaarde hiervan is dat al voordat een verblijfsvergunning wordt aangevraagd, er reeds een moment is dat getoetst wordt of er sprake is van een schijnhuwelijk. Door hier zo vroeg bij te zijn, kan de wet een preventieve werking hebben. Volgens verschillende geïnterviewden zou het echter beter zijn wanneer deze wet is ingebed in het gehele proces van verblijfsprocedures. Op die manier zou op meerdere momenten onderzoek gedaan kunnen worden, en kunnen deze onderzoeken in relatie tot elkaar worden beschouwd. Een belangrijk moment waarop expliciet een vermoeden van een schijnhuwelijk kan worden getoetst is volgens velen wanneer huwelijkspartners na 3 jaar scheiden en de vreemdeling vervolgens een zelfstandige verblijfsvergunning aanvraagt.

WVS afschaffen voor inschrijvingen van in het buitenland gesloten huwelijken

Verschillende gemeenten zijn van mening dat de WVS niet het juiste middel is om schijnhuwelijken aan te tonen, waar het gaat om bestaande, in het buitenland gesloten huwelijken: in de praktijk zijn onderzoeksmogelijkheden hiernaar beperkt omdat doorgaans één van beide partners in het buitenland verblijft. Bovendien is er via de GBA-wetgeving volgens deze gemeenteambtenaren voldoende waarborg om de echtheid van een in het buitenland gesloten huwelijk te toetsen, omdat er een legalisatieverplichting geldt voor de huwelijksdocumenten.

Strengere voorwaarden voor verblijfsvergunning na scheiding

In de praktijk is het voor vreemdelingen op dit moment eenvoudig een vaste verblijfsvergunning te verkrijgen wanneer zij 3 jaar getrouwd blijven met een Nederlander of iemand met een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd. Door deze regelgeving loont het om een schijnhuwelijk aan te gaan. Verschillende medewerkers van Vreemdelingendiensten en gemeenten pleiten ervoor om ook na die drie jaar huwelijk strengere toelatingseisen te stellen aan vreemdelingen. Te denken valt dan aan hogere inkomenseisen, taalbeheersing en eisen op het gebied van werk / inkomen.

Verlengen van termijn voor vast verblijf

Ook is het mogelijk de aantrekkelijkheid van een schijnhuwelijk te verkleinen door de termijn van 3 jaar om vast verblijf te verkrijgen te verlengen naar 5 jaar.

M46 facultatief stellen

Sommige gemeente-ambtenaren pleiten ervoor dat zij zelf bepalen of ze een advies van de Vreemdelingendienst raadzaam achten bij een in te schrijven of te voltrekken huwelijk. Doordat er op die manier veel minder aanvragen zijn, krijgt de Vreemdelingendienst meer tijd voor grondig en zorgvuldig onderzoek, waardoor deze gemeente-ambtenaren verwachten een beter bruikbaar advies van de Vreemdelingendienst te krijgen.

Verbetersuggesties uitvoeringspraktijk

Vergroten juridische kennis bij gemeenten en Vreemdelingendiensten

Verschillende gemeenten zijn van mening dat het onmogelijk is een schijnhuwelijk te bewijzen, omdat ook wanneer zij zelf de bewijslast overtuigend vinden, deze in een rechtszaak onvoldoende blijkt. Tegelijkertijd zijn er voorbeelden van rechtszaken waarbij het bewijs voor een vermoeden van een schijnhuwelijk wel voldoende werd geacht. Behalve rechtszaken waar betrokkenen zelf bekenden dat het hen om een schijnhuwelijk ging, zijn er ook rechtszaken die huwelijkspartners verloren doordat zij (doorgaans naast andere indicaties) tegenstrijdige verklaringen leverden en/of expliciet aangaven zich niet buiten Nederland te willen vestigen.

Een vergroting van de juridische kennis bij gemeente-ambtenaren en medewerkers van Vreemdelingendiensten, kan ertoe bijdragen dat de bewijslast die zij vergaren om een vermoeden van een schijnhuwelijk aan te tonen beter aansluiten bij de criteria die rechters hanteren. Daarbij is van belang inzicht te geven in de verschillen in de rechtsgang in het kader van de GBA-wetgeving (vooral bestuursrecht) en de rechtsgang in het kader van het Burgerlijk Wetboek (vooral familie-recht).

Vereenvoudiging van het formulier M46

Gemeenten en Vreemdelingendiensten die werken met een verkorte versie van het M46-formulier zijn van mening dat dit volstaat voor een goede uitvoering van de wet. Dit zou betekenen dat de informatie die voor deel A vergaard moet worden, beperkt zou kunnen blijven tot gegevens over de huidige verblijfsplaats en verblijfsstatus van betrokkenen en gegevens over eerdere huwelijken. Hiervoor zou 1 à 2 A4 volstaan.

Strakkere richtlijnen voor de uitvoering van de wet

In de praktijk hebben Vreemdelingendiensten en gemeenten veel ruimte voor een eigen invulling van de WVS. Dit leidt er volgens sommigen toe dat Vreemdelingendiensten te weinig grondig onderzoek doen en dat sommige gemeenten te gemakkelijk een negatief advies naast zich neer leggen. Sommige ambtenaren pleiten daarom voor duidelijker richtlijnen voor de uitvoering van deze wet. Zo zouden aanvragers volgens hen standaard uitgenodigd moeten worden voor een gesprek aan de balie, in plaats van dat hen het formulier wordt thuisgestuurd, zoals nu in verschillende gemeenten gebeurt. Doordat op die manier de aanvragers in ieder geval een keer worden gesproken, kan gemakkelijker een inschatting worden gemaakt of het wenselijk is een nader onderzoek te doen om een vermoeden van een schijnhuwelijk te toetsen. Een andere richtlijn zou kunnen zijn dat Vreemdelingendiensten meer samenwerking zoeken met ambassades, zodat partners altijd gehoord kunnen worden, ook als één van hen in het buitenland verblijft.

© 2004 WODC

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl