

Vergaderjaar 2004–2005

**26 276**

## **Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken**

**26 862**

## **Wijziging van de regeling in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het naamrecht, de voorkoming van schijnhuwelijken en het tijdstip van de totstandkoming van de scheiding van tafel en bed alsmede van enige andere wetten**

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2004

Hierbij bied ik u aan het onderzoeksrapport «Uitvoering van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken»<sup>1</sup>.

Het onderzoek is verricht in verband met een toezegging van de voormalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer in het kader van een voortgangsrapportage over de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken (WVS) van 8 september 2000<sup>2</sup>. Een schijnhuwelijk of -partnerschap is een huwelijk of geregistreerd partnerschap dat wordt aangegaan met als enig oogmerk een vreemdeling een verblijfsrecht in Nederland te verschaffen. Al hetgeen wordt vermeld ten aanzien van een huwelijk geldt ook voor een geregistreerd partnerschap.

Met de WVS wordt beoogd voorafgaand aan de sluiting van een huwelijk, danwel de inschrijving in de GBA van een in het buitenland gesloten huwelijk, na te gaan of het huwelijk niet uitsluitend wordt/is aangegaan met het oog op het verkrijgen van verblijf in Nederland. Mocht dit laatste wel het geval zijn, dan kan de huwelijksluiting of inschrijving zonodig geweigerd worden, hetgeen weer consequenties kan hebben voor de vreemdelingenrechtelijke procedure.

De WVS is op 1 november 1994 in werking getreden en is in 1998 een eerste keer geëvalueerd. Naar aanleiding van die evaluatie is de regeling in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek als ook de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens gewijzigd. Naast de wijzigingen in de regelgeving is ook het formulier dat in het kader van de WVS moet worden gebruikt, aangepast. De aanpassingen in de regelgeving waren gericht op het verminderen van de werklust van zowel de ambtenaren voor de burgerlijke stand en de GBA bij de gemeenten als ook bij de vreemdelingendiensten. Met het onderzoek is beoogd meer inzicht te verkrijgen in de gevolgen van die aanpassingen op genoemde werklust. Daarnaast is in het onderzoek ingegaan op de knelpunten die door de uitvoerende instanties worden ervaren bij de uitvoering van de wet.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamerstuk 26 276 / 26 862, nr. 2.

## **Conclusies**

De belangrijkste conclusies van het onderzoeksrapport zijn als volgt:

1. De wijzigingen van de WVS hebben niet geleid tot een afname of toename van de werklast voor de uitvoerende instanties.
2. De uitvoering van de wet wordt door een deel van de ondervraagden als een «papieren tijger» ervaren, waarvan men het rendement niet ziet. In minder dan 2% van de gevallen wordt een voorgenomen huwelijk of een inschrijving van een huwelijk geweigerd.

Op zich is het opmerkelijk dat de werklast gelijk is gebleven na de laatste aanpassing van de WVS. Met ingang van die aanpassing is de WVS op een redelijk grote groep vreemdelingen niet meer van toepassing, nl. op een groot deel van de EU-onderdanen, vreemdelingen met zelfstandig verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, en huwelijken die langer dan 10 jaar geleden in het buitenland gesloten zijn. Als mogelijke reden voor het gelijkblijven van de werklast wordt onder meer genoemd de onbekendheid van sommige gemeenten met de toepassing van de wet, ook na genoemde wijziging. Zo zouden sommige gemeenten nog steeds (onnodig) procedures opvoeren voor EU-onderdanen. Opmerkelijk is eveneens dat de wet weliswaar naar de mening van een deel van de ondervraagden weinig rendement oplevert, maar dat een substantieel deel van de ondervraagden wel vertrouwen heeft in de preventieve werking van de wet.

### **I. Verbetersuggesties met betrekking tot de wet**

Ten aanzien van de effectiviteit en het rendement van de wet komen uit het onderzoek de volgende verbetersuggesties 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 drie jaar om vast verblijf te krijgen te verlengen naar vijf jaar.
- Na drie jaar huwelijk strengere toelatingseisen te stellen. Te denken valt aan hogere eisen t.a.v. taalbeheersing en eisen op het gebied van werk en inkomen.
- Het facultatief stellen van het formulier M-46, in plaats van de huidige verplichte toepassing. Het formulier zou dan alleen gebruikt moeten worden voor «verdachte gevallen».
- De WVS afschaffen voor inschrijvingen van in het buitenland gesloten huwelijken. Doorgaans verblijft één van de partners dan in het buitenland en dat beperkt de onderzoeksmogelijkheden. Bovendien biedt de GBA wetgeving door de legalisatieverplichting voor huwelijksdocumenten, wellicht voldoende waarborgen om de echtheid van een in het buitenland gesloten huwelijk te toetsen.

### **Aanpak verbetersuggesties voor de wet**

De verbetersuggesties met betrekking tot de koppeling van regelgeving als ook ten aanzien van het stellen van strengere eisen ten aanzien van inkomen en taalbeheersing zijn voor een deel al in gang gezet met de wetgevingstrajecten op het gebied van inburgering als ook op het gebied van inkomenseisen. Overigens gaan die eisen dan al gelden bij eerste toelating in Nederland, niet eerst na drie jaar verblijfsrecht op basis van een huwelijk.

Met betrekking tot de verbetersuggestie om de WVS in te bedden in de Vreemdelingenwet 2000, teneinde op meerdere momenten in de vreemdelingenrechtelijke procedure onderzoek te kunnen doen, merk ik

op dat dergelijk onderzoek ook bij de huidige stand van regelgeving mogelijk is, hiertoe hoeft de WVS niet ingebed te worden in de VW 2000. De suggesties ten aanzien van het verlengen van de termijn voor een vergunning voor voortgezet verblijf, de herinstructie van het zogeheten zoekjaar, het facultatief stellen van het formulier en het afschaffen van de WVS voor in het buitenland gesloten huwelijken, acht ik niet opportuun, aangezien aan deze verbeter-suggesties ook de nodige nadelen vastzitten.

### **Toelichting**

#### *Koppeling WVS- Vreemdelingenwet 2000*

De verwachting wordt uitgesproken dat met de inbedding van de WVS in de Vreemdelingenwet 2000 er op meerdere momenten onderzoek gedaan zou kunnen worden, met name ook wanneer na drie jaar huwelijk (en bij verbreking van dit huwelijk na drie jaar) een vreemdeling een zelfstandige verblijfsvergunning aanvraagt en er een vermoeden van een schijnhuwelijk bestaat.

Tussen de WVS en de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) bestaat al een relatie, in die zin dat er verblijfsrechtelijke consequenties zijn verbonden aan het aangaan van een schijnhuwelijk. Deze consequenties bestaan uit het niet verlenen of niet verlengen dan wel uit het intrekken van de verblijfsvergunning dan wel het weigeren van een machtiging tot voorlopig verblijf. Het gaat hierbij niet alleen om het intrekken van een afhankelijke vergunning in de eerste drie jaar maar ook de zelfstandige verblijfsvergunning en zelfs ook de vergunning voor onbepaalde tijd kunnen worden ingetrokken als het huwelijk dat aan de vergunning ten grondslag heeft gelegen, een schijnhuwelijk blijkt te zijn. Daarnaast pleegt zowel de vreemdeling als de bij een schijnhuwelijk/-partnerschap betrokken verblijfgever op grond van artikelen 197a, 225 dan wel 227a en 326 van het Wetboek van Strafrecht een misdrijf dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf of een boete. Als de verblijfgever zelf ook een vreemdeling is, kan het misdrijf ook voor hem vreemdelingenrechtelijke gevolgen hebben.

De huidige wetgeving biedt derhalve ook nu al de nodige mogelijkheden om bij het vermoeden van een schijnhuwelijk nader onderzoek te verrichten en zondig op basis van goed onderbouwde gegevens zowel in vreemdelingenrechtelijk opzicht als ook in strafrechtelijk opzicht de nodige stappen te kunnen ondernemen. Dit geldt te meer nu in de verbeter-suggesties specifiek is aangegeven dat vooral na verbreking van een huwelijk na drie jaar en het gelijktijdig indienen van een nieuwe (zelfstandige) verblijfsaanvraag er aanleiding is om te onderzoeken of in die gevallen geen sprake is van een schijnhuwelijk. Op basis van een dergelijk verloop van de verblijfsrechtelijke procedure kan dit nu juist aanleiding zijn om nader onderzoek te verrichten, mensen bij twijfel te horen etc., hetgeen bij verlengingsaanvragen (onder wijziging van de beperking) op basis van de bestaande wet- en regelgeving zonder meer mogelijk is en ook nu al gebeurt. Het vreemdelingenrecht biedt dus ook nu al extra waarborgen tegen schijnhuwelijken. Deze waarborgen dienen ter completering van de WVS, waar vooral een preventieve werking van uitgaat.

#### *Koppeling WVS – wetgeving inburgering*

Op dit moment wordt al in het kader van het Hoofdlijnenakkoord<sup>1</sup> gewerkt aan wijzigingen in de regelgeving op het gebied van inburgering. Niet alleen voor de verlening van de vergunning voor onbepaalde tijd zullen specifieke inburgeringseisen gaan gelden, waaronder eisen ten aanzien van de taalbeheersing, maar ook voor de zelfstandige verblijfsvergunning

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002–2003, 28 637, nr. 19, p. 14.

regulier voor bepaalde tijd, onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf.<sup>1</sup> Ook een vreemdeling die in het kader van gezinsvorming en -hereniging naar Nederland wil komen, zal alvorens er een mvv kan worden afgegeven, basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving moeten verwerven. Dit zal van de vreemdeling een behoorlijke inspanning vergen, waarbij het voor de hand ligt dat de vreemdeling een beroep doet op ondersteuning door de referent. Het ligt in de rede om aan te nemen dat met deze intensivering van de rol van de referent bij de toelating van een vreemdeling in Nederland het aangaan van een schijnhuwelijk ontmoedigd zal worden.

Daarnaast is op basis van het Hoofdlijnenakkoord tevens een wijziging van het Vb 2000 voorbereid, waarbij hogere inkomenseisen gaan gelden indien een vreemdeling in het kader van gezinsvorming naar Nederland wil komen.

#### *Verlengen periode zelfstandig voortgezet verblijf*

Het wijzigen van de termijn voor een zelfstandige verblijfsvergunning van drie naar vijf jaar kan in internationaal verband (o.a. bij het Europees Sociaal Handvest) op problemen stuiten. Daarnaast moet worden afgevraagd of het verlengen van de termijn, specifiek in het kader van de WVS, ook daadwerkelijk tot effect zal hebben dat er minder schijnhuwelijken zullen worden aangegaan. Indien mensen bereid zijn tot het aangaan van een schijnconstructie om verblijf hier te lande te verkrijgen, is niet ondenkbaar dat in die situatie ook een periode van vijf jaar verblijf op basis van één of meer schijnrelaties geen probleem vormt. De schijnconstructie zal langer voortbestaan en net als bij een termijn van drie jaar kan het verblijf alleen beëindigd worden als er bij een vermoeden van een dergelijke relatie voldoende onderbouwd materiaal vergaard wordt om tot niet verlenging of intrekking van de vergunning over te gaan. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er ook bonafide huwelijken en relaties zijn die binnen drie jaar na toelating stranden. Het feit dat een huwelijk of relatie op enig moment strandt, zegt in beginsel nog niets over de intenties waarmee het huwelijk of de relatie eerder was aangegaan.

#### *Herintroductie zoekjaar*

Met het introduceren van nieuwe (inkomens)eisen ten behoeve van voortgezet verblijf na verbreking van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, lijkt te worden teruggekeerd naar het zogeheten zoekjaar zoals dat onder de oude Vreemdelingenwet bestond. Hierbij werd aan de vreemdeling direct na verbreking van het huwelijk of de relatie (na een huwelijk of relatie van minimaal drie jaar) een verblijfsvergunning gegeven voor één jaar. De vreemdeling werd geacht in dat jaar te zoeken naar arbeid waarmee in het eigen onderhoud voorzien kon worden. Met name voor allochtone vrouwen leverde dit problemen op, in het bijzonder bij het verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt. Dit hield o.a. verband met het feit dat zij in veel gevallen op jonge leeftijd (en veelal ook met een relatief laag opleidingsniveau) voor gezinsvorming of -hereniging naar Nederland waren gekomen, op jonge leeftijd kinderen kregen en moesten wennen aan het leven in een nieuwe samenleving, hetgeen vaak resulteerde in een sterk afhankelijke positie van de referent (verblijfgever). Een dergelijke sterke afhankelijke rechtspositie werd schadelijk gevonden voor zowel de integratie als emancipatie van allochtone vrouwen. In de zogeheten vrouwennotitie<sup>2</sup> is er voor gekozen dit zoekjaar los te laten. De Vw 2000 kent dan ook geen zoekjaar meer.

Het zoekjaar werkte bovendien conflictoproepend omdat er sprake was van zeer complex beleid met vele uitzonderingen, hetgeen veelvuldig aanleiding gaf tot doorprocederen en niet in de laatste plaats om die

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 2, p. 19.

<sup>2</sup> TK 1999–2000, 27 111, nr. 1, p. 8–12.

reden tot een zeer hoge werklast in de uitvoering en bij de vreemdelingenkamers leidde. Zo werden er arbeidsintensieve en weinig effectieve juridische procedures gevoerd over de beoordeling van een aanspraak op voortgezet verblijf op basis van de arbeidssituatie van de vreemdeling, die niet beschikte over voldoende middelen van bestaan maar wel langdurig rechtmatig verblijf had gehad, ingeburgerd was en kinderen in Nederland had, hetgeen bij verblijfsbeëindiging voor problemen zorgde in het kader van de toetsing aan artikel 8 EVRM. Met de hierboven omschreven maatregelen die er op het gebied van inkomenseisen als ook op het gebied van inburgering vanaf de eerste toelating in Nederland (en zelfs voorafgaand aan de komst naar Nederland) gesteld zullen gaan worden, worden nieuwe aanvullende eisen op het gebied van inkomen en inburgering – uitgaande van een goedwerkende inburgering en emancipatie – vooralsnog niet noodzakelijk geacht.

#### *De WVS afschaffen voor inschrijving van in het buitenland gesloten huwelijken*

Het risico bestaat dat door het niet meer onder de WVS laten vallen van deze categorie, het aangaan van een schijnhuwelijk zich zal verplaatsen naar het buitenland, teneinde op die manier de controle op het aangaan van een schijnhuwelijk te omzeilen, hetgeen niet opportuun wordt geacht. Feit is bovendien dat ook als er geen verplaatsingseffect optreedt, een deel van de huwelijken hoe dan ook buiten Nederland wordt voltrokken en het wordt onwenselijk geacht om die huwelijken aan de preventieve werking van de WVS te onttrekken. Daarbij biedt de GBA wetgeving geen waarborgen voor een in het buitenland aangegaan schijnhuwelijk. Met de overlegging van gelegaliseerde en zonodig geverifieerde buitenlandse documenten, is gewaarborgd dat de buitenlandse documenten correct zijn opgemaakt, waarbij (zonodig) inhoudelijke juistheid van een bron-document geverifieerd is. Gelegaliseerde documenten zeggen niets over de intenties waarmee het in het buitenland gesloten huwelijk is aangegaan. De suggestie om deze categorie voor de WVS te laten vervallen, wordt voornamelijk ingegeven door praktische problemen die worden ondervonden bij het onderzoek, zeker als één van de partners in het buitenland verblijft. Om dit probleem te ondervangen kan ook gewerkt worden aan verbetering van deze onderzoeksmogelijkheden in plaats van het zonder meer laten vervallen van een aanzienlijke categorie zaken (het gaat hierbij voornamelijk om vreemdelingen die in de mvv-procedure zitten) die nu onder de WVS vallen.

#### *Facultatief stellen M-46 formulier*

Het facultatief stellen van het M-46 formulier wordt niet wenselijk geacht omdat dit als belangrijk nadeel meebrengt dat er rechtsongelijkheid zal kunnen ontstaan. Uit het onderzoek komt naar voren dat lang niet in alle gemeenten de reikwijdte van de wet goed bekend is, hetgeen dan ook tot problemen kan leiden bij een correcte onderkenning van «verdachte gevallen». Daarnaast bestaat het gevaar dat in een situatie waarin onvoldoende vertrouwen is in de werking van de wet, er mogelijk eerder de neiging zal bestaan het gebruik van het formulier M-46 geheel te veronachtzamen, hetgeen op zichzelf ook weer verdere rechtsongelijkheid in de hand kan werken. Het verdient de voorkeur om in dit kader allereerst te bezien welke verbeteringen en/of vereenvoudigingen mogelijk zijn bij het formulier M-46, teneinde een efficiëntere werkwijze met het formulier te bewerkstelligen.

## **II. Verbetersuggesties ten aanzien van de uitvoering van de wet**

Ten aanzien van de uitvoering van de wet zijn ook diverse verbeter-suggesties uit het onderzoek naar voren gekomen:

- Teneinde te zorgen dat de bewijslast bij een vermoeden van een schijnhuwelijk beter aansluit bij de criteria die rechters hanteren, zou de juridische kennis van zowel gemeenteambtenaren en medewerkers van de vreemdelingenpolitie verbeterd moeten worden.
- Vereenvoudiging van het formulier M-46.
- Duidelijke richtlijnen met betrekking tot de uitvoering van de wet. Bijvoorbeeld door aanvragers uit te nodigen voor een gesprek, in plaats van het toesturen van een formulier. 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.

### **Aanpak verbetersuggesties voor de uitvoering van de wet**

- Zowel de verbetersuggestie ten aanzien van het vergroten van de juridische kennis als ook de verbetersuggesties met betrekking tot het M-46 formulier en de voorstellen tot verbetering van onderzoek worden opgepakt en verder uitgewerkt door de Projectgroep WVS, waarin vertegenwoordigers van bij (de uitvoering van) deze wet betrokken instanties participeren.
- Door verbetering van kennis ten aanzien van de inhoud en reikwijdte van de wet, als ook ten aanzien van de wijze waarop bewijslast onderbouwd moet zijn voor een succesvolle procedure bij de rechtbank, kan een bijdrage geleverd worden aan het vertrouwen in zowel de preventieve als ook de feitelijke werking van deze wet.
- Onderzoek in zaken waarbij één van de partners in het buitenland verblijft, kan gecompliceerd zijn, vooral ook in zaken waarin er sprake is van een gearrangeerd huwelijk of een huwelijk waarbij met de hand-schoen is getrouwd. In de projectgroep zal dan ook aandacht worden besteed aan de verbetering van het onderzoek in zaken waarbij één van de partners in het buitenland verblijft.
- Ten aanzien van de suggestie om aanvragers uit te nodigen voor een gesprek wordt opgemerkt dat het uitnodigen van aanvragers voor een gesprek aanzienlijke gevolgen heeft voor de werklast en de capaciteit van de gemeenten. Dit zou betekenen dat de kosten van de gemeente omhoog gaan, hetgeen een verhoging van de gemeentelijke leges met zich meebrengt. Dit wordt op voorhand niet wenselijk geacht.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk