

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**

Samenvatting

Bernadette Holmes-Wijker
Jaap Bouwmeester
Miranda Grootsholte

B2797

Leiden, 15 maart 2004

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 wetswijzigingen
- 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 werklast 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 werklast wel is gedaald, maar een even grote groep spreekt van een werklastverzwaring. 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.

© 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