

# Samenvatting

## Achtergrond, doelstelling, onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek

### Achtergrond

Een schijnrelatie is een relatie die is aangegaan met als *enig oogmerk* een vreemdeling verblijfsrecht in Nederland te verschaffen, aldus de Vreemdelingencirculaire 2000. Sinds de laatste decennia van de vorige eeuw zijn er vermoedens geuit dat nogal wat huwelijken tussen personen van wie één of beiden een niet-Nederlandse nationaliteit bezaten schijnhuwelijken waren. In zowel Nederland als in Europees verband is er in wetgeving en beleid aandacht gekomen voor het voorkomen en opsporen van schijnrelaties. Voor referenten en vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor gezinsmigratie naar Nederland gelden strikte procedures en zij moeten – afhankelijk van hun beider nationaliteit en burgerlijke staat – aan allerlei voorwaarden voldoen). Er is echter maar weinig zicht op de prevalentie van schijnrelaties, waarom relaties als schijn beoordeeld worden door de IND, of op de verschijningsvormen waarin deze relaties zich voordoen. Beschikbare informatie komt uit verschillende bronnen, is versnipperd en heeft veelal betrekking op groepen waartegen al verdenkingen van schijnrelaties bestaan, wat een vertekend beeld kan opleveren. Om meer zicht te krijgen op de frequentie en de verschijningsvormen van schijnrelaties is het onderhavige exploratieve onderzoek verricht. Het WODC voerde dit onderzoek uit in samenwerking met de afdeling Onderzoek en Analyse van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND O&A). Een deel van de cijfermatige resultaten verscheen eerder in een factsheet (Jennissen et al., 2015).

### Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft als doelstelling: 1) het geven van een indicatie van hoe vaak er in Nederland sprake is van (mogelijke) schijnrelaties en 2) het verschaffen van inzicht in verschillende verschijningsvormen van schijnrelaties.

De drie centrale onderzoeksvragen zijn:

- 1 Wat kan er gezegd worden over de prevalentie van schijnrelaties in Nederland: wat is het aandeel van schijnrelaties bij alle migratierelaties en wat is het aandeel hiervan voor een aantal specifieke groepen?
- 2a Welk deel van de migratierelaties wordt als (vermoedelijk) schijn aangemerkt en wat zijn de redenen hiervoor?
- 2b Wat is het percentage van (vermoedelijke) schijnrelaties in het aantal afwijzingen in verschillende fasen van de gezinsvormingsprocedure?
- 3 Welke verschijningsvormen van schijnrelaties bestaan er (in Nederland)?

### Opzet van het onderzoek

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen en onderzoeksmethoden.

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn analyses verricht op het Stelsel van Sociaal-statistisch Bestanden (SSB) van het CBS. Door de vorm van relatiebreukcurves binnen enkele specifieke groepen waarvan ten minste één van de partners van buiten de EU (zo genoemde derdelanders) kwam te vergelijken met die binnen zo vergelijkbaar mogelijke controlegroepen, is een schatting gemaakt van het aandeel schijnrelaties dat tot stand kwam in de periode 1999 tot en met 2008. Hierbij gaat het om 1) Zuidoost-Aziatische vrouwen en autochtone mannen,

2) mannen uit Sub-Sahara-Afrika en autochtone vrouwen, 3) Angelsaksische niet-Europese vreemdelingen en autochtone referenten, 4) Turkse migratierelaties en 5) Marokkaanse migratierelaties. De controlegroepen zijn bij de eerste drie subgroepen autochtone Nederlanders en bij de twee laatste groepen respectievelijk in Nederland verblijvende tweede generatie Turken en Marokkanen.

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zijn IND-dossiers geanalyseerd. Daartoe werd uit de aanvragen van derdelanders om gezinsvorming bij een in Nederland wonende referent waarover in de periode januari 2009 - medio 2014 door de IND was beslist een aselechte steekproef getrokken van 130 inwillingen en 130 afwijzingen. Uit de dossiers is informatie verzameld over de vreemdeling, de referent, de procedure en vermoedens van het bestaan van een schijnrelatie.

De derde onderzoeksvraag is beantwoord door met behulp van relevante sleutelwoorden een systematische search te verrichten in de (Europese) literatuur betreffende schijnrelaties, door enkele interviews te houden met sleutelfiguren, door een search in sociale media, en door tijdens het dossieronderzoek na te gaan welke verschijningsvormen voorkomen in de bestudeerde dossiers.

## Resultaten

### De prevalentie van schijnrelaties

De analyses op de CBS data werden verricht vanuit de verwachting dat relatief weinig schijnrelaties worden verbroken vlak voordat de vreemdeling na drie jaar verblijf bij de partner zelfstandig verblijfsrecht kan aanvragen en relatief veel in de periode daarna. Uit de analyses blijkt dat het aantal relatiebreuken onder autochtone Nederlanders en onder tweede generatie Turken en Marokkanen in de loop der tijd langzaam afneemt, terwijl dat onder migratierelaties stijgt na drie jaar. Het geschatte percentage schijnrelaties onder alle migratierelaties die tot stand kwamen in de periode 1999 tot en met 2008 en die minimaal drie jaar standhielden is 2,1%. Per onderzochte subgroep lopen die percentages uiteen van 1,2% bij relaties tussen Zuidoost-Aziatische vrouwen en autochtone mannen, 2,2% bij Turkse migratierelaties respectievelijk 3,1% bij Marokkaanse migratierelaties, tot 4,8% bij relaties tussen mannen uit Sub-Sahara-Afrika en autochtone vrouwen. Bij migratierelaties tussen Angelsaksische niet-Europese vreemdelingen en autochtone referenten troffen we geen schijnrelaties aan.

### De onderkenning van schijnrelaties

Bezien over alle aanvragen om gezinsvorming waarover in de periode januari 2009 – medio 2014 door de IND was beslist, werd bijna 70% ingewilligd.

#### *Eerste aanleg*

Op het totaal van alle in het onderzoek betrokken aanvragen wees de IND 4% in eerste aanleg af om redenen die te maken hebben met een schijnrelatie en waren er daarnaast in 6% van alle aanvragen vermoedens van een schijnrelatie. Redenen en vermoedens zijn gebaseerd op het ontbreken van een duurzame en exclusieve relatie tussen de partners, niet samenwonen, grote leeftijdsverschillen, culturele en religieuze verschillen, ontbreken van een gemeenschappelijke taal, tegenstrijdigheden in verklaringen en/of het gebruik van valse documenten.

Bezien over alleen alle *afwijzingen* werd 12% in eerste aanleg afgewezen vanwege schijnrelatie.

### *Bezwaar, beroep, hoger beroep en intrekkingen*

Op afwijzing wegens schijnrelatie werd meestal bezwaar gemaakt en dat is in de meerderheid van die gevallen ongegrond verklaard. In geval van beroep tegen de ongegrondverklaring bleef de beslissing van de IND bijna altijd in stand en dat geldt ook in de paar zaken waarin hoger beroep is aangetekend. Op het eind van de totale procedure (inclusief eventueel bezwaar en beroep) betrof het aandeel afwijzingen op schijnrelatie 9%.

Bezien over de totale procedure en *alle* aanvragen, ligt het percentage afwijzingen wegens schijnrelatie op 3%. In één geval is de verleende vergunning later ingetrokken wegens schijnrelatie. Het percentage aanvragen waarin er op enig moment in de procedure *vermoedens* van schijnrelaties zijn geweest ligt op 9%.

### **Bevindingen met betrekking tot verschijningsvormen**

In de literatuur blijkt dat niet altijd *beide* partners in een schijnrelatie het motief hebben om de vreemdeling verblijfsrecht te verschaffen door het aangaan van de relatie. Er worden voorbeelden aangehaald van relaties waarin beide partijen hetzelfde en enige oogmerk hebben met de relatie (verblijfsrecht voor de vreemdeling) – we noemen dit bilaterale schijnrelaties – maar ook van gevallen waarin de referent in de veronderstelling verkeert dat het om een echte relatie gaat – we noemen dit unilaterale schijnrelaties.

Bij bilaterale schijnrelaties gaat het om commerciële relaties tegen betaling, of om vriendendienst door referenten aan familieleden, vrienden of kennissen. Daarnaast komt partnerdienst voor: een stel blijft na het uitgaan van een echte relatie samen tot de 'magische grens' waarop de vreemdeling een zelfstandige verblijfsvergunning kan verkrijgen. Ook kan een als schijn begonnen relatie in de loop van de tijd echt worden (we noemen dit *green card* relaties).

Bij zowel bilaterale als unilaterale schijnrelaties kunnen op verschillende manieren derden betrokken zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om familieleden, vrienden, leden uit eigen etnische groep, kerken, werkgevers, gemachtigden, en commerciële en criminele organisaties. Zij spelen bijvoorbeeld een rol bij het vinden van een partner, de benodigde papieren, werk of woonruimte, of ze geven juridische ondersteuning. Soms treden familieleden zelf op als referent.

Criminele organisaties worden onder andere genoemd in verband met schijnhuwelijken in de context van mensenhandel en mensensmokkel.

Bij referenten en vreemdelingen kunnen er meerdere achterliggende beweegredenen zijn om een schijnrelatie aan te gaan. Bij referenten zijn dat bijvoorbeeld humanitaire gronden/idealisme, financiële en economische motieven en/of familieleden, vrienden of kennissen willen helpen aan een verblijfsvergunning. Achterliggende beweegredenen bij vreemdelingen zijn: het schijnhuwelijk als laatste redmiddel om een verblijfsvergunning te bemachtigen, de wens om zich, na het verkrijgen van verblijfsrecht, te herenigen met de werkelijke partner, en andere motieven zoals dichtbij familieleden willen wonen.

Bij de in de IND-dossiers aangetroffen schijnrelaties ging het vooral om bilaterale overeenkomsten. Het is niet altijd bekend of er anderen betrokken zijn bij de constructie van de schijnrelatie, maar in de gevallen dat dit wel zo was ging het om familieleden of bekenden, zoals een werkgever. Er zijn aanwijzingen dat schijnrelaties soms gepaard gaan met inkomensfraude om te kunnen voldoen aan het inkomensvereiste. Van commerciële schijnrelaties of betrokkenheid van (criminele) organisaties is in de dossiers niet gebleken.

## Tot slot

Schijnrelaties doen zich in verschillende verschijningsvormen voor, maar niet op grote schaal. Zowel de schattingen op basis van de CBS-data als het dossieronderzoek maken duidelijk dat het overgrote deel van de migratierelaties géén schijnrelaties betreft: de schattingen wijzen op een percentage schijnrelaties van 2% en in 88% van de onderzochte aanvragen van derdelanders om gezinsvorming was er op geen enkel moment in de totale procedure sprake van een schijnrelatie of van vermoedens van een schijnrelatie. Daarbij moet ook worden bedacht dat de bevindingen betrekking hebben op een periode dat de vreemdeling na drie jaar verblijf bij partner een zelfstandige verblijfsvergunning kon aanvragen. Sinds oktober 2012 kan dat pas na vijf jaar. Dat betekent dat partners in een schijnrelatie de schone schijn twee jaar langer op moeten houden voordat de vreemdeling zelfstandig verblijf aan kan vragen. In hoeverre er na deze beleidswijziging minder schijnhuwelijken tot stand komen kan pas op zijn vroegst in 2019 onderzocht worden.