



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2016-6

Schijn bedriegt

Een onderzoek naar de prevalentie en verschijningsvormen van schijnrelaties

I. Kulu-Glasgow
W.Y.J. Liu
R.P.W. Jennissen
M. Smit

m.m.v.
E.M.T. Beenackers
M. Haerden
J. Niehof
A.M. Stelk

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Voorwoord

Ten gevolge van globalisering en continuerende migratiestromen zijn migratiere relaties – relaties waarin een vreemdeling zich voegt bij een partner die in een ander land woont - een veelvoorkomend fenomeen geworden, ook in Nederland. Naast oprechte migratiere relaties zijn er ook relaties die als enig doel hebben het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning voor de vreemdeling in kwestie. De Nederlandse overheid heeft verschillende maatregelen genomen om dergelijke schijnrelaties tegen te gaan, maar duidelijke cijfers over de prevalentie van schijnrelaties ontbraken, en er was ook weinig zicht op de verschijningsvormen waarin schijnrelaties zich in Nederland voordoen.

Het onderhavige onderzoek, dat uitgevoerd is in samenwerking met de afdeling Onderzoek en Analyse van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND O&A), had tot doel beter inzicht te geven in de mate waarin schijnrelaties voorkomen en de verschijningsvormen daarvan. In het onderzoek zijn hiertoe verschillende onderzoeksmethoden en databronnen gebruikt. De uitkomsten van het onderzoek zijn belangwekkend: schijnrelaties doen zich in meerdere verschijningsvormen voor en er zijn allerlei derden betrokken bij de totstandkoming ervan, maar het is geen frequent voorkomend fenomeen.

Verschiedene mensen en instellingen hebben een bijdrage geleverd aan deze studie. We bedanken de medewerkers van het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS voor het aanleveren van databestanden die gebruikt zijn voor de schatting van de prevalentie van schijnrelaties. De geïnterviewde sleutelfiguren bedanken we voor het feit dat zij hun kennis en ervaringen met ons wilden delen. Daarnaast bedanken we Petra de Jong, Lesley Balgobind, Laura van der Meijs en Iris van Beukering die, tijdens hun stage bij het WODC, aan verschillende onderdelen van het onderzoek een bijdrage leverden.

Dit onderzoek werd begeleid door een commissie bestaande uit prof. Betty de Hart (Universiteit van Amsterdam en Radboud Universiteit Nijmegen, voorzitter), dr. Leen Sterckx (Sociaal Cultureel Planbureau), Han Nicholaas (CBS) en vanuit de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie afwisselend mr. Hanneke Spanjaard, drs. Nicole Jansen, drs. Nicole Brenninkmeijer en dhr. John Buitenhok, MA. We zijn hen erkentelijk voor hun deskundige commentaar.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Samenvatting – 7

1 Inleiding – 11

- 1.1 Achtergrond van het onderzoek – 11
- 1.2 Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen – 13
- 1.3 Onderzoeksmethoden – 14
- 1.4 Opbouw van het rapport – 15
- 1.5 De procedure voor gezinsmigratie – 15
 - 1.5.1 Partners uit derde landen en referenten met de Nederlandse of niet-EU nationaliteit – 15
 - 1.5.2 Partners uit derde landen en referenten met een EU-nationaliteit en Nederlandse referenten die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer binnen de EU – 21
- 1.6 Wet-/regelgeving en maatregelen ter voorkoming van schijnrelaties – 24
 - 1.6.1 Nationale maatregelen – 24
 - 1.6.2 Europese regelgeving – 26

2 Schijnrelaties: definities, beoordeling en verschijningsvormen – 28

- 2.1 Echte relaties en schijnrelaties: problemen met definiëren – 29
 - 2.1.1 Definitiekwesties – liefde of pragmatisme? – 29
 - 2.1.2 Schijn of niet? De beoordeling – 33
- 2.2 Verschijningsvormen van schijnrelaties – 36
 - 2.2.1 Bilaterale en unilaterale schijnrelaties – 37
 - 2.2.2 Betrokkenheid van derden bij schijnrelaties – 42
 - 2.2.3 Achterliggende beweegredenen om een schijnrelatie aan te gaan – 48
- 2.3 Conclusie – 52

3 Het aandeel schijnrelaties in Nederland geschat op basis van relatiebreukcijfers – 55

- 3.1 Onderzoeksmethode – 56
- 3.2 Data – 57
- 3.3 Resultaten – 58
- 3.4 Conclusie – 65

4 Schijnrelaties volgens beoordeling van de IND – 67

- 4.1 Methode van onderzoek – 67
 - 4.1.1 Omvang onderzoek en onderzoeksinstrument – 67
 - 4.1.2 Beperkingen van het dossieronderzoek – 72
- 4.2 Vergelijking samenstelling populatie en steekproef – 72
- 4.3 Achtergrondkenmerken vreemdeling en referent – 75
- 4.4 Afwijzing in eerste aanleg – 78
- 4.5 (Vermoedens van) schijnrelatie tijdens beslissing in eerste aanleg en daarna – 80
- 4.6 Bezwaar en beroep na afwijzing vanwege schijnrelatie – 82
 - 4.6.1 Bezwaar – 82
 - 4.6.2 Beroep – 84
 - 4.6.3 Hoger beroep – 85
- 4.7 Gehoor door de IND – 85
 - 4.7.1 Gehoor in vanwege schijnrelatie afgewezen zaken – 86

- 4.7.2 Gehoor in geval van vermoedens van schijnrelatie, maar aanvraag ingewilligd — 87
- 4.7.3 Geen gehoor ondanks vermoedens van schijnrelatie — 87
- 4.8 Onderzoek door Vreemdelingenpolitie bij vermoedens van schijnrelatie — 88
- 4.9 Intrekkingen van verleende verblijfsvergunningen — 90
- 4.10 Achtergrondkenmerken vreemdeling en referent met (vermoedens van) schijnrelaties — 92
- 4.11 Verschijningsvormen van schijnrelaties — 97
- 4.11.1 Bilaterale vs. unilaterale schijnrelaties en betrokkenen — 97
- 4.11.2 Patronen in de beweegredenen om een schijnrelatie aan te gaan — 101
- 4.12 Conclusie — 105

5 Conclusies — 107

- 5.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen — 107
- 5.2 Overige bevindingen — 111
- 5.3 Betekenis van de bevindingen — 111

Summary — 113

Literatuur — 117

Bijlagen

- 1 Bij de literatuurstudie gebruikte trefwoorden — 123
- 2a Stroomdiagram afwijzingen — 125
- 2b Stroomdiagram inwilligingen — 127

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.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Ten gevolge van globalisering en continuerende migratiestromen zijn migratierelaties een veelvoorkomend fenomeen geworden, ook in Nederland. Migratierelaties kunnen gebaseerd zijn op liefde, maar ook op andere redenen waarbij partners elkaar vinden en de toekomst tegemoet gaan met de intentie om het leven samen door te brengen. Een migratierelatie geeft de immigrerende partner recht op legale toegang tot Nederland. Naast oprechte migratierelaties bestaan er echter ook schijnrelaties. Een schijnrelatie is 'een relatie die is aangegaan met als *enig oogmerk* een vreemdeling die nog niet (of niet meer) over verblijfsrecht in Nederland beschikt alsnog verblijfsrecht te verschaffen' (Vreemdelingencirculaire 2000, B7/3.1.1.). In dit rapport doelen wij met de term 'schijnrelatie' op zowel schijnhuwelijken als (geregistreerde) schijnpartnerschappen. Waar we verwijzen naar wet- en regelgeving, beleidsstukken, of literatuur gebruiken we de termen die daarin gehanteerd zijn.

Het voorkomen en opsporen van schijnrelaties is sinds de vorige eeuw een belangrijk aandachtspunt van wetgeving en beleid (De Hart, 2000; Van der Wolff, 2012). Al in 1987 schatte toenmalige *Permanente Commissie van advies voor de zaken van de burgerlijke stand en voor nationaliteitsaangelegenheden* aan de hand van gegevens uit de burgerlijke stand van een enkele grote steden in dat 'landelijk omstreeks 30% van de huwelijken tussen personen van wie één of beiden een vreemde nationaliteit bezitten' schijnhuwelijken waren (TK 1992-1993, 22 488, nr. 5). Volgens de Commissie was het ook 'niet onaannemelijk' dat ongeveer hetzelfde percentage van alle huwelijken in Amsterdam waarbij vreemdelingen betrokken waren een schijnhuwelijk zou betreffen. In een onderzoek van de Rotterdamse vreemdelingendienst werd zelfs geschat dat dit op 80% zou liggen. Ook de politiek haalde het probleem aan en in 1988 gaf de VVD aan dat het om tienduizend gevallen per jaar zou gaan. Toenmalig Staatsecretaris van Justitie Kosto van de PvdA kwam begin 1993 tot een schatting van vijf tot tienduizend gevallen per jaar. Hij erkende dat het lastig was om tot betrouwbare schattingen te komen op basis van beschikbare gegevens, maar het zou toch om 'zorgwekkende proporties' gaan (De Hart, 2001). Dientengevolge is op 1 november 1994 de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken (WVS) in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk om (preventief en repressief) op te treden tegen schijnrelaties in Nederland (Van der Wolff, 2012). Daarnaast kunnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en haar ketenpartners verschillende maatregelen nemen in geval van vermoedens van een schijnrelatie en er is sprake van systematische en preventieve handhaving (TK 2009-2010, 32 175, nr. 1). Voorts is, met ingang van 1 oktober 2012, de termijn waarna een vreemdeling die op basis van verblijf bij partner in Nederland toegelaten is in aanmerking komt voor een zelfstandige verblijfsvergunning, verlengd van drie naar vijf jaar. Met deze maatregel werd onder andere beoogd 'de aantrekkelijkheid van een schijnhuwelijk als springplank naar een zelfstandige verblijfsstatus te verkleinen' (TK 2011-2012, 32 175, nr. 21, p. 2). In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II uit 2012 is opgenomen dat er 1) strenger gecontroleerd zal worden op schijnhuwelijken, en 2) doorgedaan zal worden met het in EU-verband pleiten voor strengere maatregelen met betrekking tot huwelijksmigratie en gezinshereniging, onder andere om schijnhuwelijken effectief tegen te gaan (Bruggen Slaan, 29 oktober 2012). In 2013 is gestart met het opstellen van een plan van aanpak tegen schijnrelaties (EMN, 2014).

Schijnrelaties zijn ook onderwerp van beleid in Europees verband. Zo stelde de Europese Commissie in 2009, richtsnoeren op voor een betere toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de EU en hun familieleden. De richtsnoeren bevatten onder andere voorwaarden voor maatregelen voor het tegengaan van misbruik en fraude, waaronder schijnrelaties (Europese Commissie, 2009/313). Ook ontwikkelde de commissie, nadat een aantal EU-lidstaten om ondersteuning hadden gevraagd, in nauwe samenwerking met de lidstaten, een handboek dat de EU-lidstaten moet helpen bij het aanpakken van schijnhuwelijken tussen EU-burgers en onderdanen van derde landen in de context van het EU-recht inzake vrij verkeer. Het handboek verscheen in september 2014 (European Commission, 2014/284).

In Nederland zijn er weliswaar diverse maatregelen genomen tegen schijnrelaties en worden er ook schijnrelaties strafrechtelijk aangepakt (TK 2014-2015, 32 175, nr. 56),¹ maar er is weinig zicht op de mate waarin dit type relaties hier voorkomt en wat de verschijningsvormen zijn. Een evaluatie van de WVS in 2004 wees uit dat in de periode 1999 tot en met 2003 in minder dan 2% van de gevallen een voorgenomen huwelijk/geregistreerd partnerschap of een inschrijving van een in het buitenland gesloten huwelijk/geregistreerd partnerschap werd geweigerd vanwege vermoeden van een schijnrelatie (Holmes-Wijnker et al., 2004).

In haar onderzoek van 128 IND-dossiers van vreemdelingen die tussen 1995 en 1997 een aanvraag hadden ingediend met een Nederlandse partner voor verblijf op grond van huwelijk of samenwonen, concludeerde De Hart (2003) dat er in 28% van de gevallen twijfel was over de aard van de relatie, maar dat afwijzing uitsluitend op basis van schijnrelatie niet voorkwam. In de meeste gevallen verdween de twijfel na controle van de aard van de relatie.

De IND registreert als (vermoedelijk) schijn aangemerkte huwelijken niet op systematische wijze in haar geautomatiseerde systeem, maar heeft informatie uit verschillende pilots, handmatige registraties, of projecten onder bepaalde groepen, die geen consistent beeld over het onderwerp geeft (Van der Wolff, 2012). In een pilot van de IND betreffende schijnrelaties (februari 2007 tot voorjaar 2008) is bij honderd gevallen, waarin er bij de MVV-afgifte twijfels waren over de aard van de relatie, extra aandacht aan controle besteed, hetgeen ertoe heeft geleid dat in 30 gevallen de verlengingsaanvraag is afgewezen of een verleende vergunning is ingetrokken (idem).

In 2009 kreeg de IND het signaal vanuit het Ministerie van Buitenlandse zaken dat zich opvallend veel Egyptische mannen met een vrouw afkomstig uit Portugal of een Oost-Europese EU-lidstaat (vooral Hongarije) meldden bij het Egyptische Consulaat in Den Haag om te trouwen - de zogenoemde consulaire huwelijken.² Het vermoeden bestond dat er sprake was van schijnhuwelijken bijvoorbeeld omdat de partners elkaars taal niet spraken of geen gemeenschappelijke taal hadden. Uit een onderzoek van de IND in 2010 naar deze huwelijken bleek dat een groot deel van de onderzochte zaken (85% van de ruim 200) schijnhuwelijken waren. In de meeste zaken waarin beroep was ingesteld door de vreemdeling, hield de beslissing van de

¹ In de brief wordt gerefereerd aan twee grote zaken die tot meerdere veroordelingen hebben geleid.

² Een consulair huwelijk is een huwelijk dat is gesloten op een ambassade of consulaat van het land van herkomst van een van de partners, waarbij geen van beiden de Nederlandse nationaliteit bezit. Bij consulaire huwelijken hoeven niet beide partners aanwezig te zijn. De huwelijksakte wordt ter legalisatie aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Daarna kan de vreemdeling een aanvraag bij de IND indienen (Van der Wolff, 2012).

IND stand bij de rechtbank. In 2011 deden IND medewerkers zestig aangiftes van verdenking van valsheid in geschrifte en/of oplichting in verband met (vermoeden van) schijnhuwelijken (idem).

Gedurende 2011 tot en met 2014 voerde de IND een project uit ter voorkoming van schijnrelaties bij de aanvragen van vreemdelingen uit een derde land en referenten uit een EU-land.³ Aan de hand van meerdere criteria werden uit alle aanvragen van derdelanders die op grond van het Unierecht in Nederland wilden verblijven bij een EU-burger zaken met een 'verhoogd risico' op schijnrelaties geselecteerd en de partners werden, gescheiden van elkaar, uitvoerig gehoord over hun relatie. In 2012 werd 74% van de 120⁴ geselecteerde verblijfsaanvragen afgewezen omdat er sprake was van een schijnrelatie. In 2013 betrof dit 62% van de 180 geselecteerde zaken en in 2014 74% van de 270 geselecteerde gevallen (informatie IND). Het project is gestopt per 1 januari 2015 en de werkwijze is landelijk ingevoerd. Elke aanvraag van een derdelander en een EU-burger waarbij volgens de IND vermoedens zijn van misbruik van EU-recht wordt nader onderzocht (informatie IND).

Stichting M. (Meld Misdaad Anoniem) kreeg in de afgelopen jaren jaarlijks ongeveer honderd meldingen van (vermoedens van) schijnrelaties; gemiddeld één op de vier meldingen is beschikbaar gesteld aan de autoriteiten omdat de anonimiteit van de melder kon worden gewaarborgd en de informatie voldoende feitelijk was – criteria die de Stichting hanteert voor doormelding (Van der Wolff, 2012).

Samenvattend kan worden opgemerkt dat informatie over het vóórkomen van schijnrelaties uit verschillende bronnen komt, versnipperd is en dat de genoemde percentages over de omvang van het fenomeen uiteen lopen. De cijfers hebben veelal betrekking op groepen waartegen al verdenkingen van schijnrelaties bestaan en die vaker gecontroleerd zijn, waardoor een scheef beeld zou kunnen ontstaan over de prevalentie van schijnrelaties. Om een beter inzicht in de frequentie en de verschijningsvormen van schijnrelaties te krijgen, werd besloten om een exploratief onderzoek te verrichten naar dit onderwerp. Een deel van de resultaten van het onderhavige onderzoek verscheen eerder in een factsheet (Jennissen et al., 2015).

1.2 Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderhavige onderzoek heeft de volgende tweeledige 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 daarbij behorende centrale onderzoeksvragen luiden:

- 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 door de IND als (vermoedelijk) schijn aangemerkt en wat zijn de redenen hiervoor?

³ Het project was aanvankelijk als een pilot opgestart naar aanleiding van de toename in het aantal aanvragen in 2009 om gezinshereniging tussen vreemdelingen uit een derde land en referenten die EU-burgers zijn (Van der Wolff, 2012).

⁴ Afgerond op tientallen.

- 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)?

1.3 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn analyses verricht op het Stelsel van Sociaal-statistisch Bestanden (SSB; voorheen Sociaal Statistisch Bestand) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zo is nagegaan hoeveel relaties er de afgelopen jaren (1999 tot en met 2008) tot stand kwamen waarbij één of beide partners van buiten de EU kwam(en). Voor enkele specifieke groepen zijn de relatiebreukcijfers vergeleken met die onder zo vergelijkbaar mogelijke controle-groepen⁵ om het 'natuurlijke' verloop van relatiebreuken in de tijd te bepalen. Door te kijken of de *vorm* van de relatiebreukcurve 'onnatuurlijke' afwijkingen laat zien van de relatiebreukcurve in een vergelijkbare controle groep na 3 jaar + n maanden is een schatting gemaakt van het aantal schijnrelaties. De schatting betreft – noodzakelijkerwijs in verband met de aard van de SSB data - niet alleen alle huwelijken die aangegaan zijn als schijnrelaties, maar ook de echte maar stukgelopen relaties die in stand worden gehouden uitsluitend met het oog op het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning en op dat moment of kort daarna worden ontbonden.⁶ Daarentegen bevat de schatting niet de relaties die als schijnrelaties zijn begonnen maar waarbij de partners in de loop van de tijd toch besloten om bij elkaar te blijven. Zie voor meer informatie over de SSB analyse hoofdstuk 3.

Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zijn IND-dossiers geanalyseerd. Daartoe werd uit de aanvragen om gezinsvorming⁷ een gestratificeerde, aselechte steekproef getrokken uit de populatie van inwillingen en afwijzingen waarop in de periode januari 2009 – medio 2014 door de IND is beslist. Uit dossiers van 130 inwillingen en 130 afwijzingen is op systematische wijze informatie verzameld over de vreemdeling, de referent, de procedure en vermoedens van het bestaan van een schijnrelatie.

Tijdens het dossieronderzoek is ook nagegaan welke verschijningsvormen voorkomen in de bestudeerde dossiers. Dit ter beantwoording van onderzoeksvraag 3. Daarnaast is naar verschijningsvormen gezocht door een systematische search in de literatuur aan de hand van relevante sleutelwoorden, door interviews met sleutelfiguren (zoals een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie, een officier van justitie en een medewerker van de Vreemdelingenpolitie (VP))⁸ en een search in sociale media (zie hoofdstuk 2).

⁵ Vooral partners uit dezelfde etnische groep waarbij geen van beide partners 'relatiemigrant' is.

⁶ Volgens bovengenoemd handboek van de Europese Commissie moeten zulke relaties niet als schijn benoemd worden binnen het EU-recht.

⁷ Voor de aanvragen van vreemdelingen uit derde landen met referenten uit derde landen of met Nederlandse referenten wordt er in het beleid geen onderscheid meer gemaakt in de toelatingsvoorwaarden voor gezinsvorming en gezinshereniging, na een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in 2010 in de zaak Chakroun. De IND registreert nog wel of een aanvraag om gezinsvorming of gezinshereniging gaat. Bij aanvragen op grond van het Europees gemeenschapsrecht bestond dit onderscheid sowieso niet en registreert de IND ook niet of het om gezinsvorming of gezinshereniging gaat.

⁸ Nu bekend als Afdeling Vreemdelingen, Identiteit en Mensenhandel (AVIM).

De antwoorden op de onderzoeksvragen 1 en 2 vullen elkaar in zekere zin aan. Antwoorden op onderzoeksvraag 2 geven aan in hoeverre de IND tijdens de aanvraagprocedure of daarna schijnrelaties identificeert en dientengevolge aanvragen om gezinsvorming afwijst of al afgegeven verblijfsvergunningen intrekt. De schattingen op basis van de CBS-cijfers geven een indicatie van de omvang van het aantal schijnrelaties die niet tijdens de aanvraagprocedure of daarna door de IND en ketenpartners zijn onderkend.⁹

In de desbetreffende hoofdstukken zijn de centrale onderzoeksvragen uitgewerkt in deelvragen en worden de gebruikte onderzoeksmethoden nader toegelicht.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 staan de verschijningsvormen van schijnrelaties centraal. Het bevat een beschrijving van de verschijningsvormen van schijnrelaties zoals die zijn aangetroffen in de literatuur, interviews en sociale media. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de CBS analyses en geeft een schatting van de omvang van het fenomeen schijnhuwelijken in Nederland. In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van de resultaten van de analyse van IND-dossiers. Daarin komen verdenkingen van schijnhuwelijken aan de orde, zowel wat betreft de frequentie waarmee dit voorkomt als wat betreft de redenen voor dergelijke verdenkingen en de verblijfsrechtelijke gevolgen die deze hebben. Tevens wordt in dit hoofdstuk gezien welke verschijningsvormen terug zijn te vinden in de bestudeerde IND-dossiers. Het rapport wordt afgerond met een concluderend hoofdstuk 5.

Maar eerst gaan we in de volgende paragraaf nader in op wet- en regelgeving en het beleid met betrekking tot gezinsmigratie en het voorkomen van schijnrelaties tussen vreemdelingen uit derde landen en verschillende groepen referenten in Nederland. Waar zich in de onderzoeksperiode¹⁰ of daarna belangrijke veranderingen hebben voorgedaan in wet- en regelgeving, beleid of voorwaarden waaraan moet worden voldaan door referenten of partners, worden die in het navolgende ook beschreven.

1.5 De procedure voor gezinsmigratie

Voor partners uit derde landen en verschillende groepen referenten gelden er verschillende procedures en voorwaarden. In deze paragraaf worden deze kort beschreven.

1.5.1 Partners uit derde landen en referenten met de Nederlandse of niet-EU nationaliteit

De EU-richtlijn 2003/86/EG bevat de voorwaarden voor de uitoefening van recht op gezinshereniging van derdelanders woonachtig in EU-landen. De richtlijn maakt in het algemeen geen onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging. Deze richtlijn speelt ook een belangrijke rol in het Nederlandse immigratiebeleid.

⁹ Zoals aangegeven, komen de in de CBS-analyses als schijnrelaties meegenomen relaties niet geheel overeen met de beleidsdefinitie van schijnrelaties.

¹⁰ Grofweg vanaf 2000; zie betreffende hoofdstukken voor onderzoeksperiodes van verschillende onderdelen van het onderzoek.

Vreemdelingen uit derde landen die langer dan drie maanden in Nederland willen wonen, hebben een *machtiging tot voorlopig verblijf* (MVV) nodig om Nederland in te kunnen reizen. Dit geldt ook voor partners van Nederlandse referenten¹¹ en van referenten uit derde landen met een geldige verblijfsvergunning in Nederland. Niet alle partners uit derde landen zijn echter MVV-plichtig. Burgers van bijvoorbeeld Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Korea hoeven geen MVV aan te vragen.¹²

De voormalige MVV-procedure

Tot het inwerking treden van het Modern Migratiebeleid (MoMi) op 1 juni 2013 was er sprake van MVV- en VVR- (verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier) procedures voor gezinsmigratie. De MVV-procedure kon op twee manieren opgestart worden, namelijk door:

- een MVV-aanvraag die door de vreemdeling direct opgestart kon worden via de diplomatieke post in het land van herkomst (de zogenoemde MVV-dip-procedure);
- een MVV-adviesverzoek dat door de referent gedaan kon worden in Nederland bij de IND (de zogenoemde MVV-ref-procedure).

Bij de toenmalige MVV-ref-procedure ging het om een advies, waarbij werd getoetst aan de eisen voor toelating binnen het kader van het gezinsmigratiebeleid. Het indienen van een MVV-ref-adviesverzoek was, in tegenstelling tot een MVV-dip-aanvraag, vrijgesteld van het betalen van leges en aan het verzoek waren geen rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) verbonden. Indien het advies van de IND negatief was, had de referent de mogelijkheid om een nieuw adviesverzoek of aanvraag in te dienen. Een positief advies op een MVV-ref-adviesverzoek diende altijd gevolgd te worden door een MVV-dip-aanvraag die binnen zes maanden moest worden ingediend. Een positief advies werd doorgegeven aan de diplomatieke post en een MVV-dip-aanvraag na een positief advies was in de praktijk - mits er geen sprake was van gewijzigde omstandigheden - min of meer een formaliteit: de toetsing op alle eisen, inclusief toetsing op schijnrelatie, had immers al plaatsgevonden tijdens het MVV-ref-adviesverzoek. Als er geen bijzonderheden waren, werd de MVV verleend na het betalen van de leges (interview IND).

Na de komst naar Nederland diende de vreemdeling binnen drie maanden een VVR aan te vragen. Dit gold ook voor burgers van landen die niet MVV-plichtig zijn. Vóór de inwerkingtreding van MoMi werd de VVR verleend voor één jaar. Vóór het verstrijken van deze termijn, diende de verblijfsvergunning verlengd te worden. Daarbij werd getoetst aan de voorwaarden voor het verlengen van de verblijfsvergunning binnen het kader van het gezinsmigratiebeleid (onder andere samenwoonings- en inkomensvereiste; zie onder). Indien aan de voorwaarden werd voldaan, werd de verblijfsvergunning verlengd voor de duur van vijf jaar.

Het was tot 1 oktober 2012 mogelijk om een aanvraag voor een zelfstandige verblijfsvergunning (voortgezet verblijf) in te dienen na drie jaar onafgebroken verblijf bij de partner. Naturalisatie was (en is nog steeds) mogelijk na vijf jaar onafgebro-

¹¹ Voor Nederlandse referenten die gebruik hebben gemaakt van het EU-Gemeenschapsrecht op vrij verkeer en verblijf gelden andere regels; zie paragraaf 1.5.2.

¹² Er zijn meerdere groepen voor wie geen MVV-verplichting geldt, zoals burgers van Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland en vreemdelingen uit derde landen die in het bezit zijn van een EU-verblijfsvergunning als langdurig ingezetene afgegeven door een andere EU-lidstaat. Voor meer informatie zie https://kdw.ind.nl/KnowledgeSessie.aspx?restart=true&restart=true&knowledge_id=MWOToegangEnVerblijf&jse=1 (geraadpleegd in juni 2015).

ken verblijf in Nederland; indien de referent de Nederlandse nationaliteit had kon/kan dit na drie jaar (huwelijkse of geregistreerde) partnerschapsrelatie en onafgebroken samenwoning. Een uitzondering hierop was (en is nog steeds) de situatie van vreemdelingen met de Surinaamse nationaliteit. Surinamers die vóór 25 november 1975 geboren zijn konden en kunnen Nederlander worden na één jaar verblijf in Nederland.

De TEV-procedure

Met het inwerking treden van MoMi zijn de MVV- en VVR-procedures gecombineerd onder de procedure Toegang en Verblijf (TEV) en de aanvraag voor de MVV en de VVR wordt in één keer gedaan. De TEV-procedure kan opgestart worden of door de vreemdeling in land van herkomst of door de referent in Nederland. Er zijn geen verschillen meer tussen een aanvraag door de referent of de vreemdeling. Voor de aanvraag zijn leges verschuldigd. Bij de aanvraag wordt onderzocht of de vreemdeling aan de voorwaarden voor de MVV en/of VVR voldoet. Bij een positieve beslissing, wordt dit doorgegeven aan de Nederlandse diplomatieke post, die vervolgens de MVV afgeeft aan de vreemdeling, mits nader bekend geworden feiten en omstandigheden zich niet verzetten tegen de afgifte van de MVV. De vreemdeling hoeft dan na aankomst in Nederland alleen nog zijn verblijfsvergunning (het verblijfspasje) op te halen bij de IND.¹³ Als de vreemdeling niet MVV-plichtig is, kan hij/zij naar Nederland reizen en bij de IND een VVR aanvragen. De IND beoordeelt vervolgens of wordt voldaan aan de toelatingsvoorwaarden voor gezinsmigratie.

De VVR wordt verleend voor meteen vijf jaar. Indien de referent een verblijfsvergunning heeft die korter dan vijf jaar geldig is, krijgt de vreemdeling een verblijfsvergunning met dezelfde einddatum als die van de referent. Na vijf jaar onafgebroken verblijf bij partner in Nederland kan de vreemdeling een zelfstandige verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd¹⁴ of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aanvragen.

Voorwaarden voor toelating

De Nederlandse overheid stelt een aantal toelatingsvoorwaarden voor partners uit een derde land die naar Nederland willen komen voor gezinshereniging met een referent uit een derde land of met een Nederlandse referent. De toelatingsvoorwaarden voor deze groepen zijn uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb2000), hoofdstuk 3, sub paragraaf 5, artikelen 3.13 tot en met 3.24a Vb2000 en hoofdstuk B7 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc2000).¹⁵ In de onderhavige paragraaf is ook informatie uit andere bronnen mee genomen (zoals de IND website en literatuur).

De toelatingsvoorwaarden zijn:

- 1 Er moet sprake zijn van een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig *huwelijk* of een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig *geregistreerd partnerschap* of (bij samenwonenden) naar behoren geattesteerde *duurzame en exclusieve relatie* (Vb2000/Hfd3/artikel 3.14). De IND neemt aan dat er sprake is van een duurzame en exclusieve relatie als de relatie in voldoende mate met een

¹³ Als de MVV eenmaal is verstrekt wordt de VVR na aankomst in Nederland verleend, tenzij er na de afgifte van de MVV nog nieuwe informatie boven tafel komt die de afgifte van een VVR zou kunnen tegenhouden (interview IND).

¹⁴ Verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd.

¹⁵ Beide geldend in juni 2015.

huwelijk op één lijn is te stellen (Vc2000/Hfd7/3.1.1).¹⁶ Dit moet worden aangetoond met gelegaliseerde, officiële stukken (Van der Wolff, 2012).¹⁷ Zo moeten gehuwden een gelegaliseerde¹⁸ huwelijksakte, en geregistreerde partners een akte van geregistreerd partnerschap overleggen.¹⁹

Samenwonenden moeten tijdens de aanvraag de volgende documenten indienen als bewijsmiddel voor een duurzame en exclusieve relatie (ind.nl):

- gelegaliseerde ongehuwdverklaring van beide partners;²⁰
- volledig ingevulde en door beide partners ondertekende 'relatieverklaring' waarin de partners verklaren dat ze een exclusieve relatie onderhouden en daartoe een gemeenschappelijke huishouding (gaan) voeren en feitelijk (gaan) samenwonen. Tevens verklaren de partners dat ze bij de beëindiging van hun exclusieve relatie de IND hierover binnen vier weken zullen informeren. Op het relatieformulier worden de partners geattendeerd op het feit dat het invullen van de relatieverklaring in strijd met de waarheid een strafbaar feit oplevert, waarvan in alle gevallen aangifte wordt gedaan (ind.nl);
- door de referent volledig ingevulde en door beide partners ondertekende partnervragenlijst, waarin de referent informatie moet geven over onder andere de datum, plaats en wijze van ontmoeting met de vreemdeling, wel dan niet bestaan van een familieband, wijze van onderhouden van de relatie, of familie en vrienden op de hoogte zijn van de relatie en, indien dat niet het geval is, de redenen daarvoor, en eerdere relaties van beide partners. De vragenlijst moet met zo veel mogelijk stukken onderbouwd worden.

Als de IND onvoldoende informatie heeft om te beoordelen of sprake is van een duurzame en exclusieve relatie, dan kan de IND overgaan tot (simultaan of aanvullend) gehoor en in geval van inconsistenties de aanvraag afwijzen (Vc2000/Hfd7/3.1.1); informatie IND.

Per 1 oktober 2012 was het al sinds 1975 bestaande recht op gezinsmigratie voor samenwonende stellen komen te vervallen.²¹ Op 1 juni 2013 is deze beslissing teruggedraaid en kwamen samenwonende partners weer in aanmerking voor ge-

¹⁶ Indien er sprake is van polygamie wordt de verblijfsvergunning slechts verleend aan één echtgenoot of (geregistreerde) partner, alsmede aan de uit die vreemdeling geboren minderjarige kinderen (Vb2000/artikel 3.16).

¹⁷ Van dit vereiste kan vrijstelling gegeven worden in het geval van 'bewijsnood': wanneer in het land van herkomst registers van de burgerlijke stand niet bestaan of onvolledig zijn, of waar deze stukken niet te verkrijgen zijn vanwege de politieke situatie in dat land (Van der Wolff, 2012).

¹⁸ Officiële buitenlandse bewijsmiddelen moeten afgegeven en vervolgens gelegaliseerd zijn door de bevoegde autoriteiten van het land dat het bewijsmiddel heeft afgegeven. Ook moeten deze documenten gelegaliseerd zijn of voorzien zijn van een apostillestempel door de Nederlandse ambassade of het consulaat in het betreffende land. Als daar geen Nederlandse ambassade of consulaat aanwezig is moeten de documenten gelegaliseerd worden door de Nederlandse ambassade of het consulaat die voor het betreffende land verantwoordelijk is (<https://ind.nl/Documents/7018.pdf>; geraadpleegd in juli 2015).

¹⁹ Deze documenten moeten in het Nederlands, Engels, Frans of Duits zijn (of vertaald worden naar deze talen). https://kdw.ind.nl/OverviewDetail.aspx?knowledge_id=SubschemHuwelijkMvv_plichtigen&maintab=1 (geraadpleegd in juni 2015).

²⁰ Afkomstig uit land van herkomst; niet ouder dan zes maanden (Vc2000, B7/5). Referenten met een Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hoeven geen ongehuwdverklaring te overleggen (<https://ind.nl/Documents/7018.pdf>; geraadpleegd in juli 2015).

²¹ Voor paren voor wie het juridisch onmogelijk was in het buitenland te trouwen, zoals homoseksuelen was het wel mogelijk via een 'trouw vergunning' in Nederland te huwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan (EMN, 2013).

zinsmigratie indien zij kunnen aantonen dat zij een duurzame, exclusieve relatie hebben (EMN, 2014).

- 2 Er moet sprake zijn van samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding (Vb2000/Hfd3/artikel 3.17):
De IND neemt aan dat de vreemdeling en de referent samenwonen als aan alle volgende voorwaarden is voldaan (Vc2000/Hfd3/3.1.3):
 - de referent en de vreemdeling wonen feitelijk samen;
 - de referent en de vreemdeling voeren naar buiten toe hetzelfde adres;
 - de referent en de vreemdeling zijn ingeschreven op hetzelfde adres in de Basisregistratie Personen (BRP).
De referent moet ingeschreven zijn in Nederland in de BRP van zijn/haar woonplaats en de referent en de vreemdeling moeten samenwonen zodra de vreemdeling in Nederland is. Dit betekent dat de vreemdeling zich na aankomst in Nederland in de BRP moet inschrijven op hetzelfde adres als de referent. Tijdens de aanvraag voor de MVV moeten beide partners een verklaring ondertekenen dat zij een gemeenschappelijke huishouding (gaan) voeren en feitelijk samen (gaan) wonen op één adres (ind.nl).
Voor de invoering van de MoMi was het vereist dat de partners tijdens de aanvraag door middel van een bewijs van bekendmaking aan moesten tonen dat ze op hetzelfde adres stonden ingeschreven.
- 3 *Wachttijd* voor referenten: een niet-Nederlandse referent met een geldige verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel moet minimaal één jaar in Nederland wonen (Vb2000/artikel 3.15/lid 3). De 'wachttijd' voor referenten is in maart 2012 ingevoerd (*Staatsblad*, 2012, nr. 148) en in hetzelfde jaar in werking getreden. Voor sommige groepen, zoals referenten met een tijdelijk verblijfsdoel (zoals arbeid, studie, tijdelijke humanitaire gronden, zoeken van arbeid) en voor kennismigranten geldt deze wachttijd niet (Vb2000/artikel 3.15/lid 3).²²
- 4 *Leeftijdseis*: beide partners moeten tijdens het indienen van de aanvraag minimaal 21 jaar zijn (Vb2000/Hfd3/artikel 3.15/lid 1). Tot november 2004 was dit 18 jaar.
- 5 *Middelen van bestaan* (de zogenoemde inkomenseis): de referent dient als hoofdregel zelfstandig en duurzaam te beschikken over voldoende middelen van bestaan (Vb2000/artikel 3.22/lid 1). Het inkomen wordt in ieder geval als voldoende beschouwd indien het bruto-inkomen²³ ten minste gelijk is aan het wettelijk minimumloon, dat als een normbedrag wordt gehanteerd (Wiersma, 2014). Dit normbedrag is 100% van het bruto wettelijk minimumloon voor personen van 23 jaar en ouder. Het moet daarbij gaan om legaal verworven inkomsten die niet afkomstig zijn uit de algemene middelen (TK 2012-2013, 32 175, nr. 49, p. 1). Daarnaast moet het inkomen voor minimaal twaalf maanden beschikbaar zijn op het moment van de aanvraag. In gevallen waarin de arbeidsovereenkomst tijdens de aanvraag minder dan twaalf maanden doorloopt, moet de referent in de afgelopen drie jaar in Nederland aan het normbedrag voldaan hebben (ind.nl).
Niet alle referenten hoeven aan de inkomenseis te voldoen, zoals referenten die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en referenten die blijvend en vol-

²² Voor overige groepen referenten voor wie geen wachttijd geldt zie Vb2000/artikel 3.15/lid 3.

²³ Inkomen uit brutoloon, de bruto winst uit arbeid uit onderneming, de bruto-uitkering, of het inkomen uit eigen vermogen (Wiersma, 2014).

ledig arbeidsongeschikt zijn (Vb2000/ artikel 3.22/lid 2). Verder kan in individuele gevallen afgeweken worden van de inkomenseis. Wanneer het bruto-inkomen onder het (bruto-)minimumloon ligt, maar op basis van een naar behoren aangetoond netto-inkomen kan worden aangenomen dat een beroep op bijstand is uitgesloten, wordt de aanvraag niet afgewezen vanwege het ontbreken van voldoende middelen van bestaan (TK 2012-2013, 32 175, nr. 49, p. 2).

In november 2004 werd de minimum inkomenseis voor gezinsvorming verhoogd van 100% naar 120% van het minimumloon.²⁴ Dit beleid gold tot het Europese Hof van Justitie in 2010 oordeelde dat het onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging geen basis had in de EU-recht en dat de inkomenseis van 120% in strijd was met EU-richtlijn 2003/86/EG. Na deze uitspraak is de inkomenseis voor gezinsvorming weer verlaagd naar 100% van het minimumloon.

- 6 *Basisexamen inburgering in het buitenland*: de vreemdeling moet in het land van herkomst het basisexamen inburgering buitenland met succes afgelegd hebben, of vrijgesteld zijn van het examen.²⁵ Vreemdelingen die niet MVV-plichtig zijn, hoeven ook niet het basisexamen inburgering in het buitenland af te leggen (ind.nl). De inburgeringsplicht geldt sinds 2006 met het inwerking treden van Wet inburgering buitenland.
- 7 De referent moet een *verklaring* tekenen dat hij/zij als referent optreedt (Vb2000/artikel 3.22a/lid 1).

Daarnaast moet de vreemdeling:

- 8 een *geldig reisdocument* hebben tenzij aangetoond kan worden dat hij vanwege de regering van het land waarvan hij onderdaan is, niet of niet meer in het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding kan worden gesteld (Vb2000/ artikel 3.19);
- 9 *geen gevaar* vormen voor de openbare orde en nationale veiligheid (Vb2000/ artikel 3.20); bereid zijn mee werken aan een onderzoek naar of behandeling van tuberculose (Vb2000/artikel 3.21);²⁶ en
- 10 *geen onjuiste gegevens* verstrekt of relevante gegevens achtergehouden hebben bij een eerdere aanvraag (ind.nl).

Turkse burgers

Voor onderdanen van Turkije gelden in het kader van verschillende rechterlijke uitspraken op grond van Associatieovereenkomst EG-Turkije, het aanvullend protocol EG-Turkije en Besluit 1/80,²⁷ andere voorwaarden. Vooral op grond van Besluit 1/80

²⁴ Minimumloon voor 23-jarigen en ouder. Referenten tussen 21 en 23 jaar moesten ook 120% van dat bedrag verdienen.

²⁵ Vrijgesteld zijn bijvoorbeeld vreemdelingen met de Surinaamse nationaliteit die tenminste lager onderwijs in de Nederlandse taal hebben afgerond in Suriname of Nederland en dit kunnen aantonen met bewijsstukken (https://kdw.ind.nl/KnowledgeSessie.aspx?knowledge_id=MWOBasisexamenInburgeringInHetBuitenland; geraadpleegd in juni 2015).

²⁶ Niet alle vreemdelingen zijn tbc-onderzoek plichtig. Onderdanen van bijvoorbeeld Australië, Canada, Israël, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Suriname, de Verenigde Staten van Amerika, Zwitserland, en de EER-landen en EU-landen (ind.nl) hoeven geen tbc-onderzoek te ondergaan.

²⁷ Getekend in september 1963, in werking getreden in januari 1964 en aangevuld met Supplementary Protocol (in werking getreden in januari 1973) en beslissingen van de Associatie Council, vooral 1/80, in werking getreden op 1 december 1980) (Oosterom-Staples & Woltjer, 2009).

mogen de lidstaten geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot werk van werknemers wier verblijf en arbeid legaal zijn en hun gezinsleden.²⁸ Voor de partners van Turkse werknemers (of zelfstandig ondernemers) gelden dus toelatings- (en verblijfs)regels²⁹ die grotendeels vergelijkbaar zijn met die voor EU-burgers. Zo geldt bijvoorbeeld geen leeftijdseis van 21 jaar voor beide partners (met ingang van november 2014),³⁰ hoeft de buitenlandse partner niet het examen inburgering in het buitenland af te leggen (uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 16 augustus 2011), geldt er geen wachttermijn van één jaar voor Turkse referenten,³¹ en kan de partner na drie jaar, in plaats van vijf jaar verblijf bij de referent een onafhankelijke verblijfsvergunning aanvragen³².

1.5.2 Partners uit derde landen en referenten met een EU-nationaliteit en Nederlandse referenten die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer binnen de EU

De EU-richtlijn 2004/38/EG biedt EU-burgers³³ en hun familieleden recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, zolang ze voldoen aan de vereisten die genoemd zijn in de richtlijn (bijvoorbeeld voldoende middelen van bestaan en een ziektekostenverzekering hebben, geen gevaar vormen voor de openbare orde). De huwelijks- en geregistreerde partners van EU-onderdanen uit derde landen ontlenen direct rechten aan de richtlijn. Dit geldt niet voor partners die samenwonen met een EU-burger; om van het EU-recht gebruik te kunnen maken moeten ze aantonen dat ze een duurzame relatie hebben met de EU-burger (zie verder). Ook deze richtlijn maakt geen onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging.

In geval van een toelatingsaanvraag van een derdelander waarbij de referent een EU-burger is, wordt meestal getoetst of wordt voldaan aan de eisen die genoemd zijn in richtlijn 2004/38/EG. In zo'n geval is de vreemdeling niet MVV-plichtig.

Voor het uit een derde land afkomstige familielid van een Nederlander ontstaat een aan de richtlijn 2004/38/EG afgeleid verblijfsrecht als de Nederlander en het familielid daadwerkelijk hebben verbleven in een ander EU-land en gedurende de gehele periode van daadwerkelijk verblijf in die lidstaat hebben voldaan aan de verblijfsvoorwaarden uit de richtlijn (zie onder 'Voorwaarden'). Zo vallen bijvoorbeeld Nederlanders die in een ander EU-land werken en daar een partner uit een derde land ontmoetten of met hun huidige partner een aantal jaren in een EU-land werkten en naar Nederland terugkeren onder deze richtlijn.

Tevens wordt bij de zogenoemde 'Europa-route' een beroep gedaan op het gemeenschapsrecht. In dat geval laat een Nederlandse referent zijn/haar partner uit een

²⁸ Met gezinsleden worden, wat betreft partners, echtgenoten en geregistreerde partners bedoeld (Vc2000/B10/4.1).

²⁹ Zo kunnen vreemdelingen met de Turkse nationaliteit op basis van het Associatiebesluit 1/80 aanspraak maken op zelfstandig voortgezet verblijf na een jaar arbeid in loondienst bij dezelfde Nederlandse onderneming op basis van rechtmatig verblijf en indien dezelfde werkgever nog tenminste één jaar werkgelegenheid heeft voor de betrokkene. https://kdw.ind.nl/KnowledgeRoot.aspx?knowledge_id=MWOTurkseOnderdanenEnHunGezinsleden (geraadpleegd in juni 2015).

³⁰ www.mvv-gezinshereniging.nl/faq/vragen-over-turkse-mvv-aanvragen (geraadpleegd in juni 2015.)

³¹ Vb2000, artikel 3.15/lid 3b.

³² https://kdw.ind.nl/KnowledgeRoot.aspx?restart=true&restart=true&knowledge_id=MWOTurkseOnderdanenEnHunGezinsleden&jse=1 (geraadpleegd in juni 2015).

³³ De burgers van Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland vallen ook onder het beleid genoemd in de richtlijn.

derde land naar een ander EU-land overkomen op grond van gemeenschapsrecht. Na een tijdelijk verblijf in dat EU-land kan de referent naar Nederland terugkeren met de partner. In deze gevallen wordt de aanvraag van de buitenlandse partner om toelating naar Nederland getoetst in het kader van dezelfde richtlijn, die soepelere regels voor gezinsmigratie kent in vergelijking met de gezinsmigratie onder de 'Nederlandse' regelgeving, zoals beschreven in paragraaf 1.5.1.³⁴

Meteen na het indienen van de aanvraag krijgt de vreemdeling de zogenoemde 'Verblijfsaantekeningen Gemeenschapsonderdanen'-sticker (waardoor de vreemdeling rechtmatig in Nederland kan verblijven) en mag hij/zij in Nederland werken (Vc2000/B10/2.2). In de volgende gevallen wordt echter geen EU-sticker afgegeven en is arbeid niet toegestaan (Vc2000/B10/2.2):

- de familierechtelijke relatie met de burger van de Unie is niet aangetoond;
- er zijn indicaties aanwezig van een schijnrelatie of schijnhuwelijk; of
- er is niet deugdelijk bewezen dat sprake is van een duurzame relatie.

Indien een VVR-EU-aanvraag is ingewilligd, wordt een EU-document verleend met een geldigheidsduur die gelijk is aan de duur van het voorgenomen verblijf van de EU-burger bij wie de vreemdeling in Nederland verblijft, indien die duur korter is dan vijf jaar. Als de EU-burger van plan is om vijf jaar of langer in Nederland te blijven, dan wordt het EU-document voor de duur van vijf jaar afgegeven (Vb2000/artikel 8.13/lid 6).

Voor gehuwden of degenen die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan geldt, onder andere, dat de partner uit het derde land wanneer de relatie is verbroken, Nederland niet hoeft te verlaten als het huwelijk of het partnerschap ten minste drie jaar³⁵ heeft geduurd, waarvan de vreemdeling ten minste één jaar in Nederland heeft verbleven (Vb2000/artikel 8.15/lid 4a).³⁶ Na vijf jaar aaneengesloten rechtmatig verblijf in Nederland kan de partner van een EU-onderdaan in aanmerking komen voor verblijf voor onbepaalde tijd (het verblijfsdocument 'Duurzaam verblijf voor burgers van de Unie') (ind.nl; Vb2000/artikel 8.17/lid 1a).³⁷ Volgens richtlijn 2004/38/EG kan het eenmaal verkregen duurzame verblijfsrecht uitsluitend verloren worden door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland. In het geval van rechtsmisbruik ligt dit echter anders: indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens zouden hebben geleid tot weigering van toegang of verblijf, kan het verblijfsrecht beëindigd of ontzegd worden (Vb2000/artikel 8.25). Dit geldt trouwens ook voor toegang of verblijf binnen het kader van EU-richtlijn 2003/86/EG.

³⁴ De Europese regelgeving heeft namelijk voorrang boven de nationale regelgeving (TK 2005-2006,29 700, nr. 31).

³⁵ Bij de aanvang van de procedure tot scheiding, ontbinding of nietig verklaring van het huwelijk of bij de beëindiging van het geregistreerde partnerschap.

³⁶ Dit geldt ook indien er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard, bijvoorbeeld als de partner tijdens het huwelijk of het geregistreerde partnerschap het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld (Vb2000/artikel 8.15/lid 4d). Hetzelfde geldt overigens ook voor vreemdelingen met een Nederlandse partner of met de nationaliteit van een derde land.

³⁷ Voor bepaalde groepen geldt de periode van 5 jaar niet, zoals voor de werknemer die langer dan drie jaar ononderbroken in Nederland heeft gewoond, die gedurende de laatste twaalf maanden in Nederland werkzaamheden heeft verricht en die zijn werkzaamheden staakt ten gevolge van vervroegde uittreding (zie voor meer informatie Vb2000/artikel 8.17/lid 3).

Voorwaarden

Het beleid en de voorwaarden voor toelating en verblijf van partners van EU-onderdanen uit derde landen (ontleend aan richtlijn 2004/38/EG) zijn uitgewerkt in artikelen 8.7, 8.12 tot 8.25 van Vb2000 en Hoofdstuk 10 van de Vc2000:

1 Ongehuwde/ongeregistreerde partners van EU-burgers moeten een bestaande, deugdelijk bewezen *duurzame relatie* hebben. Anders dan de aanvragen binnen het kader van het nationale beleid, neemt de IND aan dat er sprake is van een duurzame relatie, als er ten minste zes maanden *voorafgaand* aan het moment van beslissen een gezamenlijke huishouding is gevoerd en feitelijk is samengewoond - in Nederland of in een ander EU-land- dan wel uit de relatie een kind is geboren (Vc2000/B10/2.2).

Als hoofdregel voor bewijsmiddelen geldt binnen het EU-recht de vrije bewijsleer tenzij anders is bepaald in het Vreemdelingenbesluit, het Vreemdelingenvoorschrift of de Vreemdelingencirculaire. Vrije bewijsleer wil zeggen dat de IND de bewijsmiddelen niet beperkt (Vc2000/B10/2.4). De IND beschouwt in ieder geval als bewijsmiddel van een duurzame relatie (Vc2000/B10/2.4):

- een bewijs van inschrijving in een gemeentelijke administratie, huurcontracten of afschriften van rekeningen op beider naam als sprake is van een gezamenlijke huishouding buiten Nederland;
- een bewijs van inschrijving als ingezetene in de BRP als de partners in Nederland samenwonen of recentelijk hebben samengewoond; of
- de geboorteakte van een kind dat uit de relatie is geboren.

2 Ongehuwde/ongeregistreerde partners moeten een *relatieverklaring* ondertekenen (Vb2000/ 8.13/3f) waarin ze verklaren een duurzame relatie te onderhouden en daartoe een gemeenschappelijke huishouding voeren en feitelijk samenwonen op het opgegeven adres in Nederland. Voor samenwonenden geldt dat zij in Nederland feitelijk, permanent moeten samenwonen (binnen het EU-recht geldt voor gehuwden en geregistreerde partnerschappen de samenwoningseis niet mits de juridische gezinsband niet is verbroken en aan de overige vereisten is voldaan) (Van der Wolff, 2012). In de relatieverklaring verklaart de vreemdeling tevens dat hij/zij de IND op de hoogte zal brengen van de eventuele beëindiging van de duurzame relatie en van andere belangrijke wijzigingen. Ook in deze verklaring worden de partners geattendeerd op het feit dat het invullen van de relatieverklaring in strijd met de waarheid een strafbaar feit oplevert, waarvan in alle gevallen aangifte gedaan wordt.

3 De partner uit een derde land moet zich aanmelden bij de IND voor het aanvragen van een verblijfskaart (*Staatsblad*, 2014, nr. 268); de EU-burger moet een *verklaring van inschrijving* of een geldig verblijfsdocument voorleggen (ind.nl).

4 *Middelen van bestaan*: de referent moet, op het moment dat op de aanvraag wordt beslist, reële en daadwerkelijke arbeid verrichten of beschikken over bestaansmiddelen (Vc2000/B10/2.2) om te voorkomen dat hij en zijn familieleden tijdens het verblijf in Nederland ten laste komen van publieke middelen (ind.nl). Van reële en daadwerkelijke arbeid is in ieder geval sprake als (Vc2000/B10/2.2):

- de inkomsten uit arbeid meer bedragen dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm; of
- de referent ten minste 40% van de gebruikelijke volledige arbeidstijd werkt.

5 De aanvrager moet een *geldige identiteitskaart of een geldig paspoort* overleggen, dan wel op een andere wijze – maar zonder enige twijfel - zijn identiteit en nationaliteit aantonen.

- 6 De aanvraag kan worden afgewezen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid (Vb2000/artikel 8.22/lid 1), volksgezondheid (Vb2000/artikel 8.23/lid 1) en als betrokkene onjuiste gegevens heeft verstrekt, dan wel – juiste - gegevens heeft achtergehouden (Vb2000/artikel 8.25).

De voorwaarden voor toelating van een derdelander als partner van een Nederlander die naar Nederland terugkeert na gebruik van zijn recht op vrij verkeer zijn als volgt (Vc2000, B10/2.2). Het stel heeft:

- daadwerkelijk in een andere lidstaat verbleven;
- gedurende de gehele periode van daadwerkelijk verblijf in de andere lidstaat voldaan aan de voorwaarden genoemd in 1) lid 1 of lid 2 van artikel 7 van richtlijn 2004/38/EG (namelijk het hebben van voldoende middelen – de referent moet economisch actief zijn, of voor zichzelf en voor zijn partner over voldoende middelen van bestaan beschikken, of verblijf hebben als student en het hebben van een ziektekostenverzekering), of in 2) artikel 16 van richtlijn 2004/38/EG – recht op duurzaam verblijf in een andere lidstaat;
- tijdens het daadwerkelijke verblijf in de andere lidstaat een gezinsleven opgebouwd of bestendig. De IND neemt aan dat het gezinsleven is opgebouwd of bestendig bij een daadwerkelijk, aaneengesloten verblijf in de andere lidstaat van ten minste zes maanden.

Naast het bovenstaande geldt voor de aanvragen binnen het kader van het EU-recht dat:

- beide partners jonger dan 21 jaar mogen zijn;
- vreemdelingen uit derde landen niet hoeven te voldoen aan de inburgeringseisen;
- lagere leges betaald hoeven te worden dan die gelden voor een aanvraag in het kader van het nationale beleid.

1.6 Wet-/regelgeving en maatregelen ter voorkoming van schijnrelaties

Zowel nationaal als in Europees verband bestaan er verschillende regelgevingen en maatregelen om schijnrelaties tegen te gaan. In deze paragraaf gaan we er kort op in.

1.6.1 Nationale maatregelen

- Tot voor kort gold binnen het kader van de WVS de zogenoemde 'M46-procedure'. In gevallen waarin ten minste een van de aanstaande partners niet de Nederlandse nationaliteit had, was een advies van de VP nodig over het eventuele schijnkarakter van het huwelijk voordat de ambtenaar van de burgerlijke stand een huwelijk voltrok of een in het buitenland gesloten huwelijk inschreef in de BRP, of de toenmalige Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Deze procedure was een voorwaarde voor het afgeven van een MVV aan de vreemdeling. Deze procedure is, in het kader van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand,³⁸ met ingang van 1 september 2015 vervangen door een stelsel van dubbele controle bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap ingeval een van de aanstaande partners niet de Nederlandse nationaliteit heeft of niet rechtmatig

³⁸ De Wet Elektronische dienstverlening burgerlijke stand heeft een tweedelig doel: 1) bepaalde procedures inzake de burgerlijke stand, zoals de procedure voor het aangaan van het huwelijk of een geregistreerd partnerschap, voor de burger te vereenvoudigen; 2) tot (gefaseerde) invoering van elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand jegens de burger te strekken (*Staatsblad*, 2015, nr. 174).

in Nederland verblijft (*Staatsblad*, 2015, nr. 174). In een eigen verklaring moeten de partners aangeven dat het voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap niet wordt aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen en aangeven wat de verblijfsrechtelijke status is van de aanstaande niet-Nederlandse partner.³⁹ De ambtenaar van de burgerlijke stand zal de opgegeven eigen verklaring inzake het verblijfsrecht zowel na de melding van het voorgenomen huwelijk of partnerschap⁴⁰ als voorafgaand aan de voltrekking van het huwelijk of de registratie van het partnerschap toetsen. In gevallen waarin de ambtenaar van de burgerlijke stand overtuigd is van het schijnkarakter van de relatie zal hij/zij het huwelijk of de registratie van het partnerschap niet voltrekken (Nota van Toelichting, *Staatsblad*, 2015, nr. 174).

- In geval van vermoedens van schijnrelatie zetten de IND en haar ketenpartners verschillende maatregelen in: zo worden bijvoorbeeld 1) liaisonambtenaren in diverse landen van herkomst ingezet (TK 2009-2010, 32 175, nr. 1). Door de informatie van de IND en de diplomatieke posten te combineren kan ad hoc besloten worden de vreemdeling en/of de referent (simultaan) te horen – referent bij de IND, vreemdeling bij de diplomatieke post. Ook kan besloten worden om beide partners te laten verschijnen aan het IND-loket (Van der Wolff, 2012). Van medio 2012 tot januari 2013 voerde de IND pilots (simultaan) horen uit in een viertal landen waar vermoedens van schijnhuwelijk bestonden, namelijk in Suriname, Vietnam, Turkije en Ghana. Tussen medio-2014 en medio-2015 werd in Ghana, ook op verzoek van een aantal andere Europese landen, een *Common Advisor Immigration* ingezet om misbruik van de procedures voor gezinshereniging tegen te gaan (informatie IND).⁴¹
- In geval van vermoedens van schijnrelatie kan – op verzoek van de IND – adrescontrole door de VP plaats vinden. Dit kan tijdens de behandeling van de aanvraag, maar als er aanleiding toe is ook na de verstrekking van de verblijfsvergunning. Adrescontroles kunnen leiden tot het afwijzen van de aanvraag of het intrekken van de verblijfsvergunning.
- De IND voert systematische trajectcontroles uit na het afgeven van een verblijfsvergunning. Zo werd na het inwerking treden van MoMi een half jaar na de afgifte van de verblijfsvergunning een systematische, zogenoemde 'nazorg' uitgevoerd onder andere voor de controle op het samenwonen op hetzelfde adres (voor MoMi vond controle voornamelijk plaats bij de eerste aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning na één jaar verblijf in Nederland). Sinds februari 2015 wordt bij alle reguliere vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van familie en gezin (partner en huwelijk) automatisch en continu gemonitord op het voeren van een gezamenlijk adres in de BRP (info. IND).
- Er zijn in mei 2015 twee landelijke actiedagen gehouden door onder andere de IND, het OM, de politie, gemeenten en de Inspectie SZW voor het opsporen van personen die zich vermoedelijk schuldig maken aan een schijnrelatie of dit faciliteren. Tijdens de actiedagen zijn er 48 zaken aangepakt waarbij betrokkenen zijn gehoord, adrescontroles zijn uitgevoerd en een aantal werkplekken zijn bezocht

³⁹ Valse opgave is strafbaar en levert valsheid in geschrifte op; hier rust een verjaringstermijn van twaalf jaar op. Daarom zal de eigen verklaring gedurende twaalf jaar bewaard worden door de ambtenaar van de burgerlijke stand ten behoeve van verificatie door de IND (*Staatsblad*, 2014, nr. 587).

⁴⁰ In het kader van de Wet Elektronische Dienstverlening moet een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap elektronisch aangemeld worden in plaats van het overleggen van een huwelijksakte of akte van geregistreerd partnerschap.

⁴¹ Destijds is voor Ghana gekozen omdat er signalen waren dat misbruik werd gemaakt van de gezinsmigratieprocedure, waaronder door het aangaan van schijnhuwelijken. De IND had meer locaties op het oog maar vanwege beperkte middelen is volstaan met één locatie (informatie IND).

(TK 2014-15, 32 175, nr. 56). Naar aanleiding van deze controles is in dertien zaken een schijnrelatie vastgesteld. In vijf van deze gevallen werd in december 2015 gewerkt aan terugkeer naar het land van herkomst. De overige zaken bevonden zich toen nog in de bezwaar- of beroepsfase. In 28 gevallen was aantoonbaar geen sprake was van een schijnhuwelijk of was een schijnhuwelijk na onderzoek niet vast komen te staan. In de overige zeven zaken konden hierover nog geen uitspraken worden gedaan, bijvoorbeeld omdat de betrokkenen onvindbaar waren (Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, 15 december 2015).

1.6.2 Europese regelgeving

De Europese Commissie heeft voor een betere toepassing van de bovengenoemde EU-richtlijnen voor gezinshereniging van derdelanders in EU-landen en EU-burgers (respectievelijk 2003/86/EG en 2004/38/EG) richtsnoeren vast gesteld.⁴² Hierin wordt, onder andere, aandacht besteed aan het thema fraude en misbruik. In beide richtlijnen is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen mogen nemen in het geval van schijnhuwelijken en schijnrelaties (artikel 35, 2004/38/EG; artikel 16-lid 4 2003/86/EG).

De voorwaarden waaronder dat mag, zijn uitgewerkt in de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn voor de gezinshereniging van EU-burgers met derdelanders, maar er worden ook duidelijk grenzen gesteld aan wat is toegestaan (Europese Commissie, 2009/313, p. 16-18):

- In richtlijn 2004/38/EG zijn schijnhuwelijken (of elke andere vorm van verwantschap) omschreven als huwelijken die zijn aangegaan met als *enig* doel het in de richtlijn neergelegde recht van vrij verkeer en verblijf te kunnen genieten, waarop anders geen aanspraak zou kunnen worden gemaakt. De richtsnoeren bepalen dat een huwelijk of partnerschap niet als schijn mag worden beschouwd louter omdat het een immigratievoordeel of enig ander voordeel oplevert; de kwaliteit van de relatie is irrelevant voor de toepassing van artikel 35 van de richtlijn.
- De maatregelen die de lidstaten nemen, mogen EU-burgers en hun familieleden niet ontmoedigen hun recht van vrij verkeer uit te oefenen en mogen geen onrechtmatige inbreuk vormen op hun legitieme rechten. De maatregelen mogen de doeltreffendheid van het Gemeenschapsrecht niet in gevaar brengen en ze mogen niet discrimineren op grond van nationaliteit.
- In individuele gevallen kan er onderzoek naar misbruik van het Gemeenschapsrecht gedaan worden indien er gegronde vermoedens van misbruik bestaan. Zo'n onderzoek kan een afzonderlijk gehoor met elk van de partners omvatten. Krachtens het Gemeenschapsrecht zijn echter systematische controles (van alle migranten maar ook van bepaalde categorieën migranten, zoals die tot een bepaalde etnische achtergrond horen) verboden. De lidstaten kunnen zich wel baseren op eerdere analyses en ervaringen die een duidelijk verband aantonen tussen gevallen van misbruik en bepaalde kenmerken van deze gevallen.
- De lidstaten kunnen een reeks *indicatieve* criteria vaststellen die doen vermoeden dat de door de richtlijn verleende rechten waarschijnlijk zijn misbruikt met als enig doel inbreuk te maken op de nationale immigratiewetgeving; met name:
 - de partners hebben elkaar vóór hun huwelijk nooit ontmoet;
 - de echtgenoten geven verschillende informatie over elkaars personalia, de omstandigheden waarin ze elkaar hebben ontmoet of andere belangrijke persoonlijke gegevens;
 - de partners hebben geen gemeenschappelijke taal;

⁴² Deze richtsnoeren zijn niet bindend maar richtinggevend.

- er is bewijs dat er met het oog op de sluiting van het huwelijk geld is betaald of giften zijn gedaan (met uitzondering van bruidsschat in de culturen waar dat gewoon is);
- eerdere schijnhuwelijken of andere misbruiken en fraude ter verkrijging van verblijfsrecht door een van de of beide echtgenoten;
- het ontstaan van het gezinsleven pas nadat het verwijderingsbesluit is genomen;
- er volgt een echtscheiding kort nadat de echtgenoot uit het derde land een duurzaam verblijfsrecht heeft verkregen.

In het eerder genoemde handboek van de Europese Commissie (European Commission, 2014/284) zijn soortgelijke 'hints' opgenomen die tijdens verschillende fasen van de aanvraagprocedure of tijdens verblijf op het bestaan van een schijnhuwelijk zouden kunnen wijzen.⁴³ Het handboek bevat een *double lock mechanism* om het risico te minimaliseren van onterechte benoemingen van relaties als schijn en advies over de toepassing van dit systeem van dubbele toetsing. Er wordt, onder andere, benadrukt dat nationale autoriteiten eerst moeten focussen op aanwijzingen dat er *geen* misbruik is (zoals het hebben van een langdurige relatie, het hebben van een serieuze lange termijn legale of financiële verplichting, of het delen van ouderlijke verantwoordelijkheden), alvorens zich te richten op aanwijzingen die wijzen op schijnhuwelijken. Daarnaast bevat het handboek, onder meer, voorbeelden van doeltreffende onderzoekstechnieken van nationale autoriteiten, informatie over de ondersteuning die Europol, Eurojust en de Europese Commissie aan nationale autoriteiten kunnen bieden en een overzicht van de regels die nationale autoriteiten in acht moeten nemen bij het voorkomen en bestrijden van misbruik.

In de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn voor de gezinshereniging van derdelanders in EU-landen is ook bepaald dat algemene controles van specifieke categorieën huwelijken en partnerschappen niet zijn toegestaan (Europese Commissie, 2014/210). Als voorbeeld van een passend middel om misbruik en fraude te bestrijden noemt de commissie hierin de individuele beoordeling van gevallen, waarbij een algehele weging van alle relevante factoren gemaakt dient te worden. Verder verwijst de commissie voor het tegengaan van schijnhuwelijken naar de richtsnoeren die opgesteld zijn voor het tegengaan van schijnhuwelijken tussen EU-burgers en hun partners en naar het Handboek.

⁴³ Bijvoorbeeld het gebruik van een venue voor het huwelijksfeest die mogelijk banden heeft met georganiseerde criminaliteit; tegenstrijdigheden in aangeleverde documenten; het opgeven van een vals adres, of het samenwonen van de derdelander met iemand anders dan de referent in kwestie na het huwelijk.

2 Schijnrelaties: definities, beoordeling en verschijningsvormen

Door globalisering reizen mensen makkelijker, waardoor zij de mogelijkheid hebben om een partner buiten de eigen omgeving te ontmoeten (Constable, 2003; Beck-Gernsheim, 2011): *globalisation of marriage fields* (Niedomysl et al., 2010). Ook de opkomst van nieuwe informatietechnologie en communicatiemiddelen – met name het internet – heeft het makkelijker gemaakt om een relatie te beginnen met iemand buiten de nabije omgeving (Belleau, 2003). Verder zijn er commerciële instanties die mensen uit westerse en niet-westerse (ontwikkelings)landen aan elkaar koppelen (Beck-Gernsheim, 2011; Sterckx et al., 2014). Andere migratierelaties komen voort uit de wens van migranten en tweede generatie allochtonen om een partner uit hun land van herkomst of dat van hun ouders te laten overkomen.⁴⁴

Migratierelaties worden door de betrokken vreemdelingen ook wel gesloten om het beter te krijgen: sociale mobiliteit verbonden met transnationale mobiliteit (Beck & Beck-Gernsheim, 2010). Motieven van bijvoorbeeld vrouwen uit landen als de Filipijnen en Thailand om met een Nederlandse man te trouwen variëren, maar behelzen, naast liefde, ook het verlangen naar een beter leven, zowel economisch als sociaal (Mix & Piper, 2003). Sommige westerse mannen zijn juist op zoek naar een zorgzame vrouw die zij zien als minder geëmancipeerd dan vrouwen in het eigen land. De *mail order bride* industrie verbindt deze behoeften met elkaar (Sterckx et al., 2014). In deze gevallen speelt het krijgen van een verblijfsvergunning in een westers land een rol, maar het is niet de enige reden. Alleen wanneer een relatie wordt aangegaan met als enig doel een vreemdeling verblijfsrecht te verschaffen hebben we volgens de definitie in de Vreemdelingencirculaire te maken met een schijnrelatie.

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat cijfers over de omvang van het fenomeen schijnrelaties uiteen lopen. De prevalentie ervan is ook moeilijk vast te stellen (De Hart, 2001; Van der Wolff, 2012; EMN, 2012; Eggebø 2013; Home Affairs Committee, 2014). In de literatuur is echter wel het een en ander te vinden over de verschijningsvormen van schijnrelaties. Het gaat hier in het bijzonder om de manier waarop deze relaties tot stand komen, de strategieën die migranten toepassen om in aanmerking te komen voor verblijfsrecht en eventuele derden die daarbij betrokken zijn. Diverse auteurs signaleren echter problemen met betrekking tot de definiëring van schijnrelaties. In het navolgende besteden we eerst aandacht aan deze definitiekwestie en aan de beoordeling van migratierelaties op hun echtheid. Daarbij maken we ook gebruik van jurisprudentieanalyse. Om zicht te krijgen op de redenen waarom de rechterlijke macht huwelijken/relaties als schijn aanmerkt, zijn op Rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken uit de periode 1999 tot 1 juli 2014, waarin het trefwoord schijnhuwelijk of schijnrelatie voorkwam, bestudeerd. Dit resulteerde in 22 zaken waarin de vraag aan de orde was of er daadwerkelijk sprake was van een schijnrelatie.⁴⁵ Vervolgens maken we een aanvang met de beantwoording van de derde onderzoeksvraag: welke verschijningsvormen van schijnrelaties bestaan er?⁴⁶ Daarbij gaan we in op de verschijningsvormen van schijnrelaties die naar voren kwamen in een systematische literatuurstudie en in berichten in sociale

⁴⁴ In 2014 kwamen bijvoorbeeld ruim 2400 partners uit Turkije en Marokko naar Nederland voor gezinsvorming of gezinshereniging (CBS Statline, voorlopige cijfers, geraadpleegd april 2016).

⁴⁵ Zaken waarin uitsluitend in algemene zin wordt gerefereerd aan schijnrelaties zijn buiten beschouwing gelaten.

⁴⁶ In hoofdstuk 4 wordt de beantwoording voortgezet op basis van het onderzoek van IND-dossiers.

media (periode 2004-2014) over schijnrelaties in Europa⁴⁷ en in enkele interviews over schijnrelaties in Nederland. Voor het literatuuronderzoek werd gezocht op google scholar, in verschillende databases,⁴⁸ op verschillende Nederlandse overheidswebsites en via de 'sneeuwbalmethode' (via de referentielijsten van de gevonden literatuur). Daarbij werden trefwoorden gebruikt in het Nederlands, Engels, Duits, Frans en Italiaans (zie Bijlage 1 voor de gebruikte trefwoorden). In totaal werden elf (open) interviews gehouden.⁴⁹ Daarnaast is gezocht op websites van verschillende internetplatforms (bijvoorbeeld buitenlandsepartner.nl). Om een zo breed mogelijk overzicht te krijgen van verschijningsvormen die zich voordoen, zijn de verschillende bronnen naast elkaar gebruikt. Daarbij is telkens de aard van de bronnen aangegeven en bij de op onderzoek gebaseerde referenties is in voetnoten kort weergegeven wat het desbetreffende onderzoek inhield. Over de prevalentie van de verschillende verschijningsvormen kunnen op basis van dit hoofdstuk geen conclusies worden getrokken anders dan dat volgens bepaalde bronnen sommige vormen frequent voorkomen.

2.1 Echte relaties en schijnrelaties: problemen met definiëren

2.1.1 Definitiekwesties – liefde of pragmatisme?

Verschiedene auteurs hebben er op gewezen dat de term schijnhuwelijk (in het Engels: *marriage of convenience*, *bogus* of *sham marriages*⁵⁰ en in het Frans *mariages de complaisance*) een lastig te definiëren en af te bakenen concept is (zie bijvoorbeeld Desmet et al., 2011).⁵¹ Vaak staat een moderne westerse opvatting over liefdesrelaties⁵² – Giddens (1992) noemt dit *pure relationships*, De Hart (2003) heeft het over het romantische huwelijksideaal – aan de basis van de definitie. Binnen een echte relatie is volgens deze opvatting sprake van emotionele betrokkenheid en seksuele gelijkwaardigheid (Eggebo, 2013). Veel 'succesvolle' huwelijken in andere culturen voldoen echter niet aan de kenmerken van een *pure relationship*, denk aan gearrangeerde huwelijken (bijvoorbeeld Charsley & Benson, 2012). Ook niet alle westerse relaties voldoen aan het geschetste ideaalbeeld. Zo zijn er in elke

⁴⁷ Omdat er niet veel informatie beschikbaar is over schijnhuwelijken in Nederland en er geen redenen zijn om aan te nemen dat verschijningsvormen die zich in andere Europese landen voordoen niet in Nederland voor zouden kunnen komen, is besloten het onderzoek naar verschijningsvormen niet te beperken tot Nederland.

⁴⁸ Social Sciences Citation Index (in het Web of science), Social Sciences Research Network (SSRN), Psych Info, Hein Online, Wiley, Sage, Springer, EBSCO (Social Index), Picarta, Glin (grijze literatuur), en Narcis (publicaties van hbo/universiteiten).

⁴⁹ Daarbij ging het om interviews met drie medewerkers van de IND (vooral over de procedure), een Turkse migrant, een Turkse hulpverlener, een vertegenwoordiger van een Surinaamse migrantenorganisatie, een autochtone voormalige referent, een officier van justitie, een medewerker van de VP, een advocaat en een onderzoeker op het terrein van migratie.

⁵⁰ Volgens het Handboek voor de aanpak van schijnhuwelijken van de Europese Commissie (European Commission, 2014/284) zijn sham of bogus marriages termen die strikt genomen alleen gebruikt zouden moeten worden voor ongeldige huwelijken en niet voor schijnhuwelijken die formeel gezien wel geldig zijn.

⁵¹ De term schijnhuwelijk is volgens Ratia en Walter (2009) intrinsiek verbonden aan het migratiebeleid (alleen huwelijken met een buitenlandse partner kunnen volgens hen als schijnhuwelijken gezien worden). Volgens Lejeune et al. (2008), in hun hoofdstuk over migratie en mensen zonder papieren, is een schijnhuwelijk echter ook mogelijk tussen personen met een legale verblijfsstatus (p.256). In de Belgische wet staat namelijk dat een schijnhuwelijk elk huwelijk is dat niet gericht is op een duurzaam samenlevingsverband.

⁵² Volgens Beck en Beck-Gernsheim (2010) zouden, als huwelijken gesloten uit instrumentele motieven schijnhuwelijken zijn, de Europese koninklijke huizen op schijnhuwelijken gebaseerd zijn.

cultuur verstandshuwelijken tussen mensen die niet echt van elkaar houden, maar die om economische redenen zijn getrouwd (c.q. interview met Pieter Boeles, BN/De Stem, 8 september 2010). De geïnterviewde migratieonderzoeker merkte op dat koppels bij gearrangeerde huwelijken of verstandshuwelijken de intentie hebben samen een gezin te vormen of samen door het leven te gaan en dat dit het onderscheidende kenmerk is tussen schijnhuwelijken en huwelijken die uit pragmatische redenen gesloten zijn. Ook volgens het in september 2014 verschenen Handboek van de Europese Commissie dat de EU-lidstaten moet helpen bij het aanpakken van schijnhuwelijken tussen EU-burgers en onderdanen van derde landen in de context van het EU-recht inzake vrij verkeer, is de aanwezigheid van een dergelijke intentie als het onderscheidende kenmerk genoemd tussen echte en schijnhuwelijken (European Commission (2014/284). Huwelijken zijn bovendien in veel gevallen gemotiveerd door een combinatie van liefde en pragmatisme (Wray, 2006; 2011). Een van de geïnterviewden in het onderzoek van Eggebø (2013, p. 783) zei daarover: *Falling in love is the basis of marriage, but of course there are also practical reasons for staying together. I think it's both.*

Het is dus de vraag of er – al dan niet op basis van een opvatting over wat een goed huwelijk is – een duidelijk onderscheid valt te maken tussen schijnhuwelijken enerzijds en echte huwelijken anderzijds (Wray, 2011), of tussen instrumentele en emotionele huwelijksmotieven (Beck & Beck-Gernsheim, 2010).

Dat dit in de praktijk soms wel gebeurt, met voor de betrokkenen vervelende consequenties wordt geïllustreerd door een voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk (VK). Daar gold tussen 1980 en 1997 de *primary purpose rule*, die eiste dat toegang krijgen tot het VK niet de *voornaamste* reden was voor het sluiten van een huwelijk. In principe erkende deze regel dat liefde en pragmatisme elkaar niet uitsluiten, maar ten gevolge van dit beleid werden partners van Indiase komaf uitgesloten van de mogelijkheid om via gezinshereniging naar het VK te komen. De meeste van deze huwelijken waren namelijk gearrangeerd en voldeden daarmee niet aan de gestelde eisen. In 1997 werd de *primary purpose rule* vervangen door de *intention to live together rule* (Wray, 2006).

Een voorbeeld van het grijze gebied tussen liefde en pragmatisme vinden we in België. Waar we in Nederland wat betreft immigratiebeleid een verregaande gelijkstelling kennen van huwelijken, geregistreerde partnerschappen en niet-geregistreerde duurzame relaties (Sterckx et al., 2014), is dit in België anders.⁵³ Coene (2005) constateert dat sommige geliefden in België met elkaar trouwen enkel en alleen om verblijfsrecht voor de vreemdeling te verkrijgen – en om op die manier op Belgisch grondgebied te kunnen samenleven – terwijl het koppel er de voorkeur aan zou geven om niet-gehuwd samen te wonen. Voor binationale geliefden is in landen waar huwelijken, geregistreerde partnerschappen en niet-geregistreerde

⁵³ In België komen gehuwde personen en sommige personen met een geregistreerd partnerschap in aanmerking voor gezinshereniging. Geregistreerde partnerschappen die zijn afgesloten volgens de wetgeving in Denemarken, Duitsland, Finland, IJsland, Noorwegen, het VK en Zweden, zijn met het huwelijk gelijkgesteld. Voor partners met een geregistreerd partnerschap dat niet gelijkgesteld is met het huwelijk (wettelijke samenwoning), is gezinshereniging slechts mogelijk indien zij 'een naar behoren geattesteerde duurzame en stabiele relatie' onderhouden, die kan worden aangetoond door: 1) een gemeenschappelijk kind, 2) wettelijke en ononderbroken samenwoning in België of elders gedurende minstens een jaar voorafgaand aan de aanvraag, 3) te bewijzen dat de partners elkaar sinds ten minste twee jaar, voorafgaand aan de aanvraag, kennen en het bewijs leveren dat zij regelmatig, telefonisch, via briefwisseling of e-mail, met elkaar contact onderhouden en dat zij elkaar in de twee jaar voorafgaand aan de aanvraag minstens drie maal hebben ontmoet en dat deze ontmoetingen in totaal 45 of meer dagen betreffen (EMN, Belgische landenstudie, p. 6).

duurzame relaties niet gelijkgesteld zijn, trouwen de enige manier om wettelijk op het desbetreffende grondgebied te kunnen verblijven. Een dergelijk huwelijk is aangegaan om verblijfsrecht te verkrijgen. Het is echter een relatie waarin ook liefde en intimiteit een rol spelen: pragmatisme en liefde sluiten elkaar niet uit.

Daarnaast kan het zo zijn dat er in eerste instantie sprake is van een pragmatische keuze, maar dat het koppel vervolgens toch tevreden is met hun leven en met de relatie, of zelfs verliefd op elkaar wordt en de relatie niet meer als (volledig) pragmatisch of schijn bestempeld kan worden (*green card* relaties).⁵⁴ De volgende casus is een voorbeeld van een dergelijke secundair echte relatie.

*Nederlandse man
Veel jongere Tsjechische vrouw*

De vrouw vertelde de onderzoekers: *Ik ontmoette mijn man via een van mijn vriendinnen. Ze vertelde me over hem en we maakten kennis bij haar thuis. Ik had mijn vriendin verteld dat ik van plan was om met hem te trouwen en getrouwd te blijven totdat ik een Nederlands verblijfsvergunning kon krijgen of een Nederlands paspoort. Voor mij was het alleen te doen om het feit dat ik een verblijfsvergunning kon krijgen (...) Hij wilde echter dat ik bij hem in kwam wonen. Onze relatie heeft nu diepgang gekregen en ik word me er steeds meer van bewust dat ik het fijn vind om met hem getrouwd te zijn en tijd met hem door te brengen* (Engbersen et al., 2006, p. 230-231).⁵⁵

Mix en Piper (2003, p. 64-65)⁵⁶ beschrijven een vergelijkbare ontwikkeling in de schijnrelatie van een jonge Thaise vrouw en een studente in Duitsland. Ook een Letse journaliste, die jarenlang onderzoek deed naar schijnhuwelijken tussen Ierse vrouwen en Pakistaanse mannen in Ierland, maakt melding van *green card huwelijken*. Volgens haar worden sommige tegen betaling gesloten schijnhuwelijken echte liefdesrelaties (BN/De Stem; 22 december 2012).

Bovenstaande voorbeelden zijn volgens de Vreemdelingencirculaire in Nederland schijnrelaties: ze zijn aangegaan met als enig doel de vreemdeling verblijfsrecht te verschaffen. Dat geldt niet voor omgekeerde situaties waarin de relatie oprecht begint, maar stukloopt, waarna de partners bij elkaar blijven tot de 'magische grens', dat wil zeggen het moment dat de vreemdeling een zelfstandige verblijfsvergunning kan krijgen (partnerdienst). De Hart (2003)⁵⁷ beschrijft een voorbeeld van een partnerdienst. Hoewel de relatie van een Nederlandse vrouw en een man uit Georgië slecht was, de man agressief was en het stel anderhalve maand na het huwelijk uit elkaar ging, beloofde de vrouw hem om in elk geval drie jaar getrouwd te blijven, zodat hij zijn verblijfsvergunning niet zou verliezen. Ze hield zich daar

⁵⁴ Cf. Green Card, film uit 1990 (zie www.imdb.com).

⁵⁵ De casus komt uit hun onderzoek naar de sociale relaties van irreguliere immigranten in de Haagse Schilderswijk en de onbedoelde gevolgen van het restrictieve migratiebeleid. Het onderzoek berust op veldobservatie, interviews, cartografische data, politiedata over nationaliteit en illegaliteit en data uit een eerder Rotterdams onderzoek ('De verborgen stad' van Engbersen & Burgers, 2001).

⁵⁶ De auteurs maken gebruik van vier gedetailleerde casestudies die over een zesjarige periode zijn verzameld door de eerste auteur bij haar werk bij Amnesty for Women (Mix & Piper, 2003, p.55).

⁵⁷ Een van de vragen waar zij in haar dissertatieonderzoek op ingaat is wat de ontwikkelingen in wetgeving en beleid inzake gemengde relaties betekenen voor de uitvoeringspraktijk van het vreemdelingenrecht. Naast bestudering van literatuur, parlementaire stukken en jurisprudentie heeft er dossieronderzoek en observatieonderzoek plaatsgevonden naar de behandeling van aanvragen van gezinshereniging en -vorming door Nederlanders met een buitenlandse partner en er zijn aanvragers geïnterviewd.

aan. De vrouw: *Ik had een heel sterk gevoel, dat ik die belofte moest houden. En dat alle dingen die daarbij hoorden, ja die hoorden er dan maar bij. (...) Ik deed het allemaal voor hem; ik had zo'n gevoel van belofte en verplichting* (De Hart, 2003, p. 185).

Een andere casus van partnerdienst komt uit een interview met een autochtone Nederlandse vrouw.

Autochtone Nederlandse vrouw (A)
Aziatische migrant (T)

A, een vrouw met een universitaire opleiding, ontmoette T, een Aziatische migrant met een middelbare school opleiding, op een cultureel festival in Nederland. Het klikte meteen tussen de twee en ze gingen elkaar vaker zien. T woonde in Nederland zonder verblijfsvergunning; werkte in een restaurant als kok en woonde met vrienden in een ondergehuurde flat. T maakte veel overuren, soms ook op zijn vrije dagen, vanwege dreigementen met ontslag. T bleef vaak bij A logeren, maar het stel woonde niet samen. Na ongeveer 1,5 jaar schreef T zich bij A in - maar woonde eigenlijk ergens anders - en diende het stel op initiatief van A een aanvraag in. De uitbuiting van T en zijn gebrek aan rechten in Nederland waren voor A de belangrijkste redenen om voor T een verblijfsvergunning aan te vragen. Na het verkrijgen van de verblijfsvergunning verbeterden T's arbeidsomstandigheden; hij kreeg een arbeidscontract en had normale werkuren. Ongeveer zes maanden later was de relatie voorbij. A: *Hij was een ontzettend lieve jongen, maar ik wist vanaf het begin toch ergens dat dit niet zou werken en dat hij niet de ware was. Hij was niet een echte partner voor mij, maar een verliefdheid die niet voortzette. Misschien maakte het verschil in opleiding ook dat we niet voldoende gezamenlijke dingen hadden om over te praten.* T bleef echter bij A ingeschreven en hij vroeg na drie jaar 'samenwonen' een zelfstandige verblijfsvergunning aan. Ook nadat hij zijn eigen verblijfsvergunning had gekregen bleef T nog geruime tijd bij A ingeschreven. Op een gegeven moment is A verhuisd en heeft T zich uitgeschreven van het adres van A.

Een geïnterviewde Turkse hulpverlener maakt melding van een casus waarbij er sprake is van partnerdienst, waarbij een Nederlandse vrouw tot de 'magische grens' wilde wachten met het aanvragen van de echtscheiding van haar Marokkaanse man mede in het belang van een gezamenlijk kind.

Hierbij moet opgemerkt worden dat zulke partnerdienstrelaties volgens het bovengenoemde handboek van de Europese Commissie niet als schijn benoemd moeten worden binnen het EU-recht.

Het komt overigens ook voor dat oprecht begonnen relaties die stuk lopen voordat de vreemdeling recht heeft op zelfstandig verblijfsrecht, door de referent achteraf als schijn worden betiteld. In hun evaluatie van de Wet voorkoming schijnhuwelijken melden Fonk et al. (1998)⁵⁸ dat er in 1997 twee van dergelijke gevallen bekend waren. De mannelijke referent deed aangifte in de hoop dat de vrouw uitgezet zou worden en hij aldus onder zijn alimentatieverplichtingen uit zou komen en zijn huis niet zou verliezen bij de boedelscheiding. De Hart (2002) geeft eveneens aan dat het gebeurt dat Nederlandse mannen proberen onder een alimentatieverplichting ten opzichte van hun buitenlandse ex-vrouw uit te komen, door te stellen dat het huwelijk een schijnhuwelijk was en voorts dat vrouwen soms proberen te voor-

⁵⁸ Ten behoeve van het onderzoek werden oriënterende gesprekken en interviews gehouden met diverse instanties, werd desk research verricht en werden gemeenten en Vreemdelingendiensten bevroegd via een schriftelijke vragenlijst.

komen dat een erfenis naar een 'schijnrechtgenoot' gaat, of dat de biologische vader een kind erkent. Rechter zien bij echtscheidingen ontkenning van het vaderschap door de moeder van het kind ook wel als signaal dat er sprake is van een schijnhuwelijk (Fonk et al., 1998). Sportel (2014)⁵⁹ beschrijft op basis van onder andere interviews met voormalige echtgenoten hoe sommige inmiddels gescheiden vrouwen zich, terugkijkend op hun huwelijk, bedrogen voelen door hun voormalige echtgenoten. Zij menen dat zijn intenties niet gebaseerd waren op echte liefde, maar gericht waren op financieel gewin of een verblijfsvergunning, terwijl zij hun huwelijk zelf wel op echte gronden begonnen. Sportel wijst er echter ook op dat dergelijke slachtoffervertogen een nieuwe interpretatie betekenen van de relatie, waarbij de agency van de vrouwelijke slachtoffers en de sterke positie van Nederlandse vrouwen op basis van hun etniciteit en de welvaartsverschillen tussen Nederland en Egypte worden afgezwakt en het beeld van de gevaarlijke moslimman wordt versterkt.

De aard van een relatie kan dus veranderlijk zijn, of achteraf door de betrokkenen anders worden geïnterpreteerd. Bovendien is het niet altijd gemakkelijk om een onderscheid te maken tussen echte en schijnrelaties. Bij elk van de bovenstaande voorbeelden is sprake van enig pragmatisme, maar dat sluit niet uit dat de relatie liefdevol is begonnen, liefdevol eindigt, of dat liefde en pragmatisme hand in hand gaan.

2.1.2 *Schijn of niet? De beoordeling*

Ook voor degenen die het beleid uitvoeren en die aanvragen moeten beoordelen kan het moeilijk zijn om te bepalen welke migratierelaties schijn zijn en welke niet. Veelal worden daarbij lijsten gebruikt met indicatoren die mogelijk op een schijnrelatie kunnen wijzen.

Indicatoren van schijnrelaties

In de literatuur worden verschillende voorbeelden van indicatoren genoemd. Het gaat bijvoorbeeld om leeftijdsverschillen tussen de partners, het ontbreken van een gemeenschappelijke taal, de tijd dat men elkaar kent, of het paar de intentie heeft om samen te wonen, de mate waarin de culturen van de partners tot op zekere hoogte als verenigbaar worden gezien en of men kennis heeft van elkaars bezigheden (Caestecker, 2005; De Hart, 2001; Eggebø, 2013; Wray, 2006). Ook niet samen wonen, niet dragen van verantwoordelijkheden die een huwelijk met zich meebrengt, het feit dat er een betaling heeft plaats gevonden om het huwelijk tot stand te brengen,⁶⁰ eerdere aanwijzingen voor schijnrelaties of andere vormen van fraude bij een van de partners en een scheiding kort nadat de vreemdeling zelfstandig verblijfsrecht heeft verworven worden genoemd als indicatoren (EMN, 2012).⁶¹

⁵⁹ Sportel analyseerde in de periode 2008 tot en met 2011 ten behoeve van haar etnografische onderzoek naar echtscheiding bij transnationale huwelijken wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige documenten, en zij interviewde voormalige echtgenoten uit een Nederlands-Marokkaans of een Nederlands-Egyptisch huwelijk. Voorts waren er interviews met en participerende observaties bij allerlei soorten organisaties en actoren die beroepsmatig betrokken zijn bij transnationale huwelijken.

⁶⁰ Tegelijkertijd moet men zich realiseren dat het geven van geld tijdens een huwelijk een veelvoorkomende praktijk is in veel culturen. Het uitwisselen van grote sommen geld tussen echtgenoten en hun families wil niet per se zeggen dat het huwelijk schijn is (Charsley & Benson, 2012). Het geldt voor meerdere individuele indicatoren dat ze op zich onvoldoende grond zijn om uit te kunnen gaan van een schijnhuwelijk (zie ook Wray, 2011 hierover).

⁶¹ Deze syntheses studie van het Europees Migratienetwerk is gemaakt op basis van de individuele landenrapporten van 24 nationale contactpunten. De landenrapporten zijn gebaseerd op onder andere analyses van wetgeving, beleidsdocumenten, wetenschappelijke literatuur, mediaberichten, internetbronnen, en informatie van nationale

Beyens (2005) noemt in zijn bijdrage aan een rapport over huwelijksmigratie (Caestecker, 2005)⁶² daarnaast nog: betrokken zijn in prostitutie, het optreden van een tussenpersoon, het feit dat meerdere naaste familieleden van één van de partijen verblijf verwierven via een kortstondig huwelijk⁶³ en betrokkenheid in criminele activiteiten als indicatoren. In het EMN landenrapport Portugal⁶⁴ worden verder nog huwelijken op huwelijksvoorwaarden en huwelijken met hulpbehoevende of verstandelijk beperkte partners genoemd als indicatoren.

Ook wordt wel gewerkt met lijsten met 'verdachte nationaliteiten' (bijvoorbeeld in het VK, zie Charsley & Benson, 2012 en in Oostenrijk, zie Messinger, 2013). Volgens Messinger (2013) vormen asielzoekers en mensen met een illegale status in dit verband in Oostenrijk een verdachte groep.

De Hart (2000) vat in haar artikel waarin de centrale vraag is welke huwelijken of relaties als 'verdacht' worden aangemerkt en waarom, de in Nederland gebruikte indicatoren, op basis van onderzoek van IND-dossiers samen in drie kenmerken. Deze kenmerken, die afwijken van het romantisch huwelijksideaal en die ertoe kunnen leiden dat beoordelaars van aanvragen twifelen aan de echtheid van het huwelijk, zijn: de sociaaleconomische achtergrond van de referent, grote verschillen tussen de partners (bijvoorbeeld qua leeftijd en qua culturele achtergrond) en de mate waarin de Nederlandse partner een geïnformeerde keuze heeft gemaakt (dat wil zeggen: weet waar hij of zij aan begint, daarover na heeft gedacht en er vervolgens een keuze in heeft gemaakt). Ook tegenstrijdige of verschillende verklaringen van de referent en de huwelijksmigrant tijdens gehoren met immigratiediensten kunnen dit effect hebben.

In de 22 op Rechtspraak.nl gepubliceerde rechterlijke uitspraken in de periode 1999 tot 1 juli 2014 (de meeste in eerste aanleg, enkele in hoger beroep) over de vraag of er sprake was van een schijnrelatie, is de eiser vaker de vreemdeling of de referent dan 'de overheid'. Deze eisers komen in verweer tegen het niet verlenen of het intrekken van een verblijfsvergunning op grond van door de autoriteiten (veelal de IND) aangevoerde omstandigheden die zouden wijzen op een schijnrelatie. Daarbij worden tegenstrijdige verklaringen⁶⁵ het meeste genoemd (in meer dan de helft van de zaken), gevolgd door niet samenwonen/geen gemeenschappelijke huishouding voeren, het ontbreken van een gezamenlijke taal, het feit dat het gaat om een combinatie tussen een uit Oost-Europa afkomstige EU-burger en een derdelander, en een eerdere verblijfsprocedure in Nederland (elk in ongeveer een derde tot een kwart van de zaken). Incidenteel worden genoemd: fraude, een groot leeftijdsverschil tussen de partners, eerder illegaal verblijf van de vreemdeling in Nederland, een niet voor de hand liggende combinatie op grond van verschillen in culturele en/of religieuze achtergrond, het feit dat er al na enkele ontmoetingen getrouwd is en het feit dat een van de partners een andere relatie heeft.

autoriteiten (ministeries, grenspolitie en andere opsporings- en handhavingsautoriteiten), NGO's en internationale organisaties (informatie tot en met 2011).

⁶² Zijn bijdrage gaat over de werking van de recherche Cel schijnhuwelijken en afdgedwongen huwelijken in Antwerpen, die door het adviseren van de ambtenaar van de burgerlijke stand het sluiten van schijnhuwelijken moest voorkomen.

⁶³ De regels in België waren toen nog minder strikt dan tegenwoordig. Een derdelander bijvoorbeeld kreeg na vijf maanden huwelijk een permanente verblijfsvergunning en na een huwelijk met een permanent in België verblijvende vreemdeling, na twaalf tot 15 maanden permanent verblijf. Het aangaan van een schijnhuwelijk was niet strafbaar (Beyens, 2005).

⁶⁴ We refereren aan de respectievelijke Europese EMN landenrapporten kortweg als EMN landenrapport, met benoeming van het betreffende land.

⁶⁵ Bijvoorbeeld over de kennismaking, het huwelijk en aspecten van het dagelijks leven.

In de overwegingen van de rechter om aan te nemen dat het inderdaad om een schijnrelatie gaat – de meest frequent voorkomende uitkomst – spelen het vaakst de tegenstrijdige verklaringen een rol (in iets minder dan de helft van de zaken), gevolgd door niet samenwonen/geen gemeenschappelijke huishouding voerend (in ongeveer een derde van de zaken). Daarbij baseert de rechter zich, behalve op verklaringen van de betrokkenen, geregeld ook op informatie uit adrescontroles. In enkele gevallen spelen verklaringen van burens, of van derden (zoals een notaris, of familieleden) een rol.

In de (enkele) gevallen dat het oordeel van de rechter in het voordeel van de vreemdeling uitvalt, zijn de redenen daarvoor:

- er is voldoende bewijs voor een echt huwelijk (twee keer genoemd);
- een prostitutieverleden van de referent⁶⁶ kan een indicatie zijn voor mensenhandel, maar is – zonder verdere onderbouwing – niet voldoende reden om een schijnhuwelijk aan te nemen;
- op grond van de aanwezigheid van een verstandelijke beperking bij een van de huwelijkspartners kan geen schijnhuwelijk worden aangenomen;
- gebrek aan motivering voor de aannahme dat er sprake zou zijn van een schijnhuwelijk.

Kritiek op de beoordeling van binationale relaties

Op de wijze waarop overheden binationale relaties benaderen is in diverse landen kritiek geweest: behalve in Nederland bijvoorbeeld ook in Ierland, Duitsland en Oostenrijk (EMN, 2012; zie over Oostenrijk ook Messinger, 2013). Sommige onderzoekers wijzen erop dat de beoordeling van ambtenaren en vreemdelingendiensten discriminatie op basis van geslacht teweeg lijkt te brengen. Volgens traditionele opvattingen voegen vrouwen zich bij hun man om legitieme redenen als liefde en het zorgen voor het gezin, terwijl mannen als 'hoofd van het gezin' geld willen verdienen en dit, indien zij geen werkvergunning krijgen, via andere wegen proberen te bewerkstelligen (Bonjour, 2009; De Hart, 2000; Tamburlini, 2014). Al sinds midden jaren zeventig, toen huwelijken voor het eerst werden gecontroleerd op hun echtheid is dit een punt van discussie geweest. In 1986 werd om deze reden, na kritiek van de rechtbank, de controle op huwelijken afgeschaft (Bonjour, 2009). Na de invoering van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken in 1994 werd die controle weer mogelijk. De Hart (2000; 2001) concludeert vervolgens dat relaties tussen buitenlandse mannen en Nederlandse vrouwen nog steeds vaker onder de loep werden genomen dan die tussen buitenlandse vrouwen en Nederlandse mannen. Hierbij moet aangetekend worden dat geen van de in dat onderzoek betrokken aanvragen is afgewezen enkel op basis van schijnhuwelijk. Meestal gingen vermoedens op dit punt gepaard met een andere afwijzingsgrond, bijvoorbeeld te weinig inkomen. Volgens De Hart blijkt uit de jurisprudentie dat de laatste jaren vooral aanvragen van vrouwen uit Oost-Europese EU-landen met mannen uit derde landen kans lopen op controle, vooral omdat dit een onwaarschijnlijke combinatie wordt geacht op basis van culturele en religieuze verschillen (Nederlands Dagblad, 17 juni 2014). Shevtsova (2013, p.27) constateert in haar onderzoek naar het beleid inzake huwelijksmigratie van derdelanders naar Italië en Duitsland eveneens dat seksdiscriminatie voorkomt: *The couples between German women and younger men from third countries are considered suspicious and are subject to further control*. En volgens Mühl-eisen et al. (2012) wekken huwelijken tussen Noorse mannen en niet-westerse vrouwen, mits het leeftijdsverschil 'normaal' is, minder argwaan dan huwelijken tussen Noorse vrouwen en niet-westerse mannen. Overigens geldt dat volgens hen

⁶⁶ De referent in kwestie runde een escortbedrijf.

niet alleen voor binationale huwelijken, maar ook voor huwelijken tussen twee personen van niet-westerse origine.

In het VK deed de *Independent Chief Inspector of Borders and Immigration* onderzoek naar de rechten van EU-burgers en hun partners uit een derde land om naar het VK te komen. De inspecteur keek onder andere naar misbruik van het recht op vrij verkeer, vooral door schijnhuwelijken. Hij rapporteert zowel casussen van zijns inziens terechte afwijzing – waaronder een zaak waarin een jonge man uit Oekraïne valse documenten gebruikte bij zijn aanvraag – als onterechte. Een voorbeeld van een door hem als onterecht beoordeelde afwijzing is de casus van een Ghanese man die een verblijfsvergunning aanvroeg op basis van een huwelijk bij volmacht (in Ghana) met een Portugese vrouw. Hij leverde een *statutory declaration* in van zijn vader en schoonvader. Zulke verklaringen zijn in Ghana een optionele manier om een volmachthuwelijk te registreren, maar moeten de woonplaats ten tijde van het huwelijk vermelden. Het Home Office had de aanvraag enkel afgewezen omdat op de verklaring niet stond waar betrokkenen woonden ten tijde van het huwelijk (Vine, 2014).⁶⁷ In het VK wordt ook melding gemaakt van proxy (schijn)hewelijken onder Ghanezen, Nigerianen en Brazilianen. In meerdere gevallen verbleef het 'echtpaar' in Engeland maar vond het huwelijk plaats in een ander werelddeel (*The Guardian*, 19 juni 2014). Volgens een geïnterviewde van de IND kwamen proxy oftewel handschoen huwelijken, waar een of beide partners niet bij aanwezig waren, ook voor bij consulaire schijnhuwelijken tussen Hongaarse vrouwen en Egyptische mannen in Nederland (zie inleiding voor meer informatie over consulaire huwelijken).

2.2 Verschijningsvormen van schijnrelaties

Hoewel het niet altijd eenvoudig is om een scherpe grens te trekken tussen schijnrelaties en echte relaties kunnen we op basis van de bestudeerde literatuur, de berichten in sociale media en de interviews wel verschijningsvormen van schijnrelaties definiëren. Het gaat hier om de manieren waarop relaties tot stand komen en de strategieën die relatiemigranten toepassen om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning.

Zoals aangegeven zijn schijnrelaties volgens de definitie in de Vreemdelingencirculaire relaties met als enig doel het verschaffen van verblijfsrecht aan de vreemdeling. In de praktijk blijken echter niet altijd beide partners ditzelfde motief te hebben. Daarom onderscheiden we in het navolgende eerst bilaterale en unilaterale schijnrelaties.⁶⁸ Bij bilaterale relaties zijn beide partijen op de hoogte van het oogmerk van de relatie (het verkrijgen van verblijfsrecht voor de vreemdeling). Bij unilaterale relaties heeft de referent daarvan geen weet en verkeert in de veronderstelling dat het om een echte relatie gaat. Vervolgens gaan we in op de betrokkenheid van derden bij schijnrelaties. We illustreren de verschijningsvormen aan de hand van voorbeelden.

⁶⁷ Vine raadpleegde onder andere stakeholders, documentatie en zaakdossiers, interviewde functionarissen en observeerde gehoren en de besluitvorming over aanvragen.

⁶⁸ In het Frans respectievelijk aangeduid als 'mariages gris' (unilaterale schijnrelaties) en mariages blancs (bilaterale schijnrelaties) (Desmet et al., 2011).

2.2.1 Bilaterale en unilaterale schijnrelaties

Bilaterale schijnrelaties

Bilaterale schijnrelaties kunnen aangegaan worden tegen betaling (commerciële relaties) of als vriendendienst.

Commerciële bilaterale schijnrelaties vinden plaats in privékringen maar ook in het kader van georganiseerde netwerken. De onderstaande casus, die over een goede kennis van een geïnterviewde Turks-Nederlandse vrouw gaat, illustreert hoe commerciële huwelijken in privékringen plaatsvinden.

*Turkse vrouw van in de dertig
In Nederland wonende Turkse man*

De Turkse vrouw kwam naar Nederland als 'toerist' om bij haar zus te verblijven en haar 'kansen in Nederland te inventariseren'. Ze was getrouwd in Turkije en had een kind van drie jaar. Ze vond een baan in de tuinbouw en besloot in Nederland te blijven. Samen met haar familie kwam ze tot de conclusie dat een schijnhuwelijk de makkelijkste manier was om in Nederland te kunnen blijven. Via haar broers werd een Turkse man gevonden die met haar wilde trouwen voor € 5.000. Ze scheidde van haar man in Turkije en nadat ze in Nederland was getrouwd haalde ze haar kind naar Nederland. Ze was geregistreerd op het adres van haar 'man', maar bleef bij haar zus wonen. Na drie jaar huwelijk en het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning scheidde ze. Na de scheiding haalde ze niet haar ex-man met wie ze blijkbaar problemen had naar Nederland, maar trouwde ze met iemand anders uit haar dorp.

De volgende casus betreft een voorbeeld van een bilateraal schijnhuwelijk dat gesloten is als vriendendienst.

*Duitse vrouw
Kameroense man*

De vrouw vertelt: *Ik leerde mijn man kennen in een Salsa disco waar ik elke woensdag heen ging om te dansen. Na enkele dates ging hij bij mij in mijn appartement wonen omdat hij slechts een kleine kamer voor zichzelf had in een flat van een vriend. Hij was naar Duitsland gekomen als asielzoeker en toen we elkaar leerden kennen was hij net toegelaten. Ik was bang dat hij op een dag niet thuis zou komen wanneer ze hem zouden uitzetten naar Kameroen. Soms kon ik er niet van slapen. Ik was simpelweg bang om hem kwijt te raken. Mijn angst was de voornaamste reden voor het huwelijk. In andere omstandigheden hadden we veel langer gewacht. We waren vier jaar getrouwd en leven nu apart. We zijn wel nog goede vrienden.* (Fleischer, 2008)

Een respondent van een Surinaamse migrantenorganisatie maakt eveneens melding van een vriendendienst: een mannelijke homoseksuele referent, die tijdens zijn kindertijd door zijn ouders was mishandeld vanwege zijn gevoelens voor mannen, hielp een homoseksuele vreemdeling een sterk islamitische Aziatisch land, waar homoseksualiteit taboe is, te ontvluchten. Het stel woonde 'op papier' samen totdat de vreemdeling zijn verblijfsvergunning kreeg: *Hij wilde hem aan een verblijfsvergunning helpen om hem te gunnen hier te zijn wie hij wil zijn.*

Ook willen familieleden elkaar soms onder het mom van een homorelatie helpen aan een verblijfsvergunning, zoals blijkt uit een bericht op de site *maroc* van een Marokkaanse man. Hij wilde zijn neef, met wie hij goed bevriend was, naar Nederland halen. Eerst wilde hij hiervoor een meisje zoeken om tegen betaling met de neef te

trouwen, maar bedacht toen, gezien het feit dat in Nederland het homohuwelijk is toegestaan, dat hij beter zelf met hem kon trouwen. Via het internetforum probeerde hij mensen te vinden die hier ervaring mee hadden (maroc.nl; 6 juli 2011).

Volgens twee andere geïnterviewden komt het aangaan van een schijnrelatie als vriendendienst vaker voor. De eerder aangehaalde Turkse hulpverlener vertelt dat het halen van een partner uit het land van herkomst steeds moeilijker wordt vanwege de vele eisen waar koppels aan moeten voldoen en de bijbehorende procedures. In zijn omgeving, onder andere bij zijn cliënten, ziet hij dat mensen alleen maar een schijnhuwelijk aangaan als het noodzakelijk is, en voor iemand die hen heel dierbaar is. Volgens hem mislukken de commerciële huwelijken vaak, bijvoorbeeld omdat de referent na het krijgen van het geld verdwijnt.

Volgens een geïnterviewde advocaat gaat het bij vriendendienst vooral om gevallen waarin mensen goede vrienden zijn. *In sommige gevallen kennen mensen elkaar al vijftien jaar, en willen betrokkenen dat regelen omdat ze denken: 'het moet eens over zijn en dan in concubinaat gaan leven met die persoon'; het enige verschil met andere duurzame samenwoonvormen is dat er geen intieme erotische relatie is, maar een vriendschapsrelatie.*

Informatie van de Noorse immigratiedienst maakt duidelijk dat er ook *multilaterale* gevallen van schijnrelaties voorkomen. Een gebruikelijk patroon van schijnrelaties onder Vietnamese migranten, waaraan ook wel wordt gerefereerd als *cross marriages*, is dat een stel dat lang genoeg in Noorwegen heeft gewoond om daar legaal te kunnen verblijven scheidt, waarna zij beiden een Vietnamese migrant trouwen die op hun beurt een aanvraag doen tot gezinshereniging. Eenmaal in Noorwegen wonen de vier partners, van wie de twee meest recent gearriveerde migranten mogelijk ook een koppel vormen, op één adres (Pöyry, 2010,⁶⁹ p. 14).

Ook in relatie tot de Surinaamse bevolkingsgroep in Nederland (met de Nederlandse nationaliteit) zijn *cross marriage* constructies (kruisbestuiving) gesignaleerd. De procedure is als volgt: zowel in Suriname als in Nederland scheidt een huwelijkspaar. De gescheiden partners in Suriname vragen een visum voor Nederland aan en gaan, in Nederland aangekomen, met een van de gescheiden partners in Nederland een relatie aan. Na een paar maanden kunnen de uit Suriname afkomstige partners, indien ze voor 1975 zijn geboren (en dus ex-Nederlander zijn) reeds de Nederlandse nationaliteit krijgen. Daarna kunnen de oorspronkelijke huwelijkspartners weer met elkaar trouwen (Fonk et al., 1998, p. 28).

Unilaterale schijnrelaties

In het EMN-onderzoek (2012) werden vanuit meerdere landen aanwijzingen gerapporteerd voor unilaterale relaties, ook wel aangeduid als 'grijze huwelijken', vertaald vanuit het Franse *mariages gris*. In Finland was soms een van beide partners die elkaar op internet hadden ontmoet niet op de hoogte van de aard van de relatie. Ook in Oostenrijk, Tsjechië, Hongarije, Polen, Spanje, Frankrijk, Noorwegen en Portugal werden gevallen gezien waarin de referent trouwde zonder te weten dat het enige motief van de vreemdeling het verkrijgen van een verblijfsvergunning was.

In een kranteninterview melden twee Vlaamse politievrouwen die actief zijn in het opsporen van schijnhuwelijken dat grijze huwelijken soms tot schrijnende situaties

⁶⁹ Pöyry deed in opdracht van de *Norwegian Directorate of Immigration (UDI)* een vergelijkend landenonderzoek naar de regelgeving rond en de aanpak van schijnrelaties in Denemarken, Zweden, Duitsland en Nederland.

leiden. Mannelijke vreemdelingen zouden kinderen verwekken om hun unilaterale schijnhuwelijk geloofwaardiger te maken (*Knack Magazine*, 6 november 2013). In Noorwegen zouden huwelijken van oudere Noorse vrouwen met Turkse mannen van Koerdische origine veelal unilaterale schijnhuwelijken zijn (EMN landenrapport Noorwegen; Pöyry, 2010). Ook in Denemarken zijn er vermoedens dat mannelijke Turkse immigranten met Deense vrouwen trouwen om later van hen te scheiden en hun vrouw uit Turkije, met wie ze voorheen getrouwd waren over te brengen. Dit wordt ook wel de *Turkish trick* genoemd (Charsley & Liversage, 2013, p. 64, referend aan Henriksen & Frich, 2008).⁷⁰

Ook in Nederland komt de Turkish trick voor. In een interview vertelt een Nederlands-Turkse vrouw over haar eigen migratiegeschiedenis naar Nederland, nadat haar man twee schijnrelaties – één bilateraal en één unilateraal – aanging in Nederland.

Mijn man kwam begin 2000 van Turkije naar Nederland als 'toerist', met de bedoeling om hier te werken. Ik bleef achter met onze dochter van twee jaar en trok bij mijn schoonouders in. Na een tijd vertelde hij mij dat we moesten scheiden; hij zou namelijk met een Nederlandse vrouw trouwen tegen betaling van 20.000 gulden, zodat hij een verblijfsvergunning in Nederland kon krijgen waarna hij mij naar Nederland zou halen. Deze vrouw had hij ontmoet via een koppelaar; ze was al eens eerder een huwelijk aangegaan voor geld. Na de scheiding waren ze in Nederland getrouwd, waar ze niet samenwoonden. Ondertussen was de Nederlandse vrouw zwanger geraakt van een Antilliaanse man. Mijn man was bang dat hij na de geboorte verplicht zou zijn om het kind te erkennen. Na ongeveer een jaar huwelijk, voordat hij een zelfstandige verblijfsvergunning kon krijgen, scheidde hij van de vrouw. Hij stond op het punt uitgezet te worden naar Turkije toen hij in een café een Nederlandse lerares ontmoette. Hij vertelde haar dat hij geen verblijfsvergunning meer had en terug moest naar Turkije, maar niet dat hij een vrouw en een kind had in Turkije. De vrouw had medelijden met hem en stelde voor dat ze samen zouden gaan wonen zodat hij een verblijfsvergunning kon krijgen. Gedurende drie jaar woonden ze samen, dit keer in het echt. Ik wist dat, maar had geen keuze. Ik was zwanger geraakt van ons tweede kind toen hij op vakantie naar Turkije was gekomen en ik woonde nog steeds met mijn schoonouders. Na drie jaar relatie met deze vrouw kreeg hij eigen verblijfsvergunning. Toen vertelde hij haar dat hij niet meer verliefd op haar was en maakte de relatie uit. Ik heb medelijden met deze vrouw, omdat mijn man niet eerlijk tegen haar is geweest. Later gingen we opnieuw trouwen in Turkije, waarna ik en de kinderen hierheen zijn gekomen.

Op de Franse website mariagegris.fr (waarnaar wordt verwezen in het Franse EMN landenrapport) wordt beschreven hoe in bepaalde Afrikaanse landen vrouwelijk toeristen worden benaderd met als enig doel er beter van te worden, bijvoorbeeld het verkrijgen van een verblijfsvergunning in een westers en liefst Europees land. Doelgroepen zijn ongehuwde vrouwen, jongeren met een goede baan en oudere alleen wonende vrouwen. Dit wordt ook wel met het van de Engelse term *business* afkomstige *bezness* aangeduid. In het EMN landenrapport Hongarije worden vergelijkbare praktijken vermeld in relatie tot Hongaarse vrouwen en Tunesische of Egyptische mannen. Lévy en Lieber (2009) beschrijven hoe Chinese migrantenvrouwen die illegaal verblijven in Parijs, overleven door op zoek te gaan naar een man met papieren, in sommige gevallen zichzelf intussen prostituerend. Daarbij gaat het overigens niet in alle gevallen om unilaterale schijnrelaties: vele vrouwen zeggen geen vals huwelijk te willen sluiten en er zijn ook vrouwen die gedupeerd zijn door

⁷⁰ Het artikel van Charsley en Liversage over polygamie is gebaseerd op semigestructureerde interviews en etnografisch veldwerk met twee migrantengroepen (Britten en Denen van Turkse en Pakistaanse achtergrond en migranten uit Turkije en of Pakistan).

mannen: ze kwamen er na een of twee jaar samenwonen achter dat die geen enkele intentie hadden om met hen te trouwen.

Een 28-jarige Kameroense respondent in het artikel van Fleischer (2008)⁷¹ over de impact van het nationale migratiebeleid in Duitsland op de huwelijksstrategieën van Kameroense mannen vertelt: *Africans use German women only for the purpose to receive their permit. And when they have obtained their legal status they leave the women and look for somebody from their own background. I know this is very hard, but it is no secret that marriage is in many cases the only chance to stay in Germany.*

In Nederland zijn unilaterale schijnrelaties van oudere, laagopgeleide mannen die misleid werden door een buitenlandse vrouw, door beordelende ambtenaren volgens De Hart (2000, p. 5) ook wel aangeduid als 'de goede lobbessituatie'. Bij twijfel aan de huwelijksmotieven van de buitenlandse partner, maar waarbij er van de kant van de referent geen sprake is van schijn, proberen gemeenten volgens Fonk et al. (1998) de Nederlandse partner te overreden niet te trouwen. Dat is regelmatig het geval bij sociaal zwakken of zwak begaafden die door de buitenlandse partner misleid worden.

Ook in de interviews wordt een voorbeeld gegeven van een mannelijke referent, die misleid was door een vrouwelijke vreemdeling. De respondent van een Surinaamse migrantenorganisatie vertelt: *De referent leerde een Surinaamse vrouw kennen tijdens zijn vakantie in Suriname. Ze zijn in Suriname getrouwd en daarna naar Nederland verhuisd. Na drie jaar, toen zij haar zelfstandige verblijfsvergunning had gekregen, heeft de vrouw op een dag het hele huis leeggehaald en is verdwenen. Hij was een lieve man die een partner zocht voor het leven. Hij was echt verliefd op haar.*

Dat er angst bestaat voor dergelijke praktijken komt naar voren in het kwalitatieve onderzoek van Staring (2001)⁷² naar het migratieproces van illegale Turken in Rotterdam. Hij beschrijft de verschillende vormen van ondersteuning die 'toeristen', zoals illegaal in Nederland verblijvende Turken door hun landgenoten in Nederland worden genoemd, vanuit de eigen etnische groep krijgen. De casus Şahap in dat onderzoek laat zien dat het binnen de Turkse gemeenschap moeilijk is om een huwelijkspartner te vinden: men is bang dat de gescheiden Şahap, die geen verblijfsvergunning heeft, alleen wil trouwen om verblijfsrecht te krijgen: angst voor een (unilateraal) schijnhuwelijk dus. Toeristen worden niet alleen geconfronteerd met het formele uitsluitingsbeleid, maar ook met uitsluiting binnen de Turkse gemeenschap: buiten de directe kring van familieleden en vrienden nemen toeristen ook binnen de Turkse gemeenschap een marginale positie in. Er was ten tijde van het onderzoek een sterke voorkeur voor huwelijkspartners uit Turkije, maar er was volgens deze auteurs ook een groeiend wantrouwen onder Turkse bevolking in Nederland ten opzichte van geïmporteerde partners. Sterckx et al. (2014)⁷³ melden op basis van recenter onderzoek dat trouwen met een partner uit het land van herkomst voor Nederlanders met een Turkse of Marokkaanse achtergrond om allerlei redenen veel minder vanzelfsprekend is geworden. Daarbij spelen naast de stren-

⁷¹ Zijn artikel is gebaseerd op etnografisch veldwerk in Duitsland (met name Berlijn). Daarbij maakt Fleischer overigens de opmerking dat betrokkenen weinig loslaten over hun eigen situatie en meer praten over derden.

⁷² De gegevens berusten op interviews en participerende observatie.

⁷³ De auteurs verzamelden kwantitatieve en kwalitatieve informatie met behulp van interviews en focusgesprekken met huwelijksmigranten en referenten en interviews met sleutelinformanten.

gere wetgeving, volgens hen ook zwakkere banden met familieleden in het land van herkomst, en negatieve ervaringen van eerdere huwelijksmigranten een rol. Zemni et al. (2006, p. 36)⁷⁴ melden vergelijkbare bevindingen in hun onderzoek naar de vrijheid van keuze van een echtgenoot, bij allochtone bevolkingsgroepen in België. Ongeveer twee derde van alle vrouwen van Turkse origine en meer dan de helft van alle vrouwen van Marokkaanse origine willen trouwen met iemand uit het land van herkomst. De gesprekken met de jonge vrouwen gaven echter blijk van onzekerheid over de intenties van de partner die voor het huwelijk overkomt naar België. 'Komt hij werkelijk voor mij of komt hij voor de papieren?' is dan de vraag. Onderstaande uit de media afkomstige casus illustreert dat dit wantrouwen in sommige gevallen gerechtvaardigd is.

Turkse vrouw woonachtig in Vlaanderen
Turkse man, woonachtig in Turkije

De Turkse vrouw werd door haar ouders voorgesteld aan een huwelijkskandidaat in Turkije, uit een bevriende familie. Na een tijd reisde ze naar Turkije voor de bruiloft; ze had haar man toen nog nooit gezien. Nadat ze getrouwd waren trok de man bij haar in, en voerde niets meer uit. Na zeven maanden pakte hij zijn spullen en vertrok naar zijn oom in een andere stad. Toen de vrouw bij haar schoonfamilie langs ging om verhaal te halen werd ze uitgelachen: hoe kon ze ooit gedacht hebben dat het om een waarachtig huwelijk ging? Toen ze dreigde met het verhaal naar de politie te gaan werd ze bedreigd en geslagen. Uiteindelijk besloot ze toch aangifte te doen: twee ooms en haar man zijn opgepakt (Het Nieuwsblad; 31 januari 2012).

Koelet et al. (2009),⁷⁵ deden onderzoek naar echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst. Volgens hen zou bij de helft van de door hen geïnterviewde partners uit een migratiehuwelijk zo sterk het gevoel leven dat van hen geprofiteerd werd tijdens het huwelijk dat ze achteraf beschouwd niet geloven dat hun partners ook liefde of een duurzame relatie op het oog hadden met het huwelijk. Dat zou louter misbruikt zijn om naar België te kunnen komen en er te kunnen blijven (al dan niet met medeweten/-werking van de schoonfamilie). Zij refereren tijdens hun interview aan hun huwelijk als zou het een schijnhuwelijk geweest zijn. Het is de vraag of er in deze gevallen niet ook sprake kan zijn van de door Sportel naar voren gebracht nieuwe interpretatie van de relatie. Veel huwelijksmigranten proberen via een migratiehuwelijk een aantal zaken te combineren, waaronder ook de wens naar Europa te komen. Als het huwelijk niet aan de verwachtingen voldoet, heeft de gevestigde partner al gauw het gevoel dat van hem of haar geprofiteerd wordt. De geïnterviewde mannen en vrouwen uit een migratiehuwelijk voelen zich dan een melkkoe in financiële zin (Koelet et al., 2009, p. 111), wat kan leiden tot de nieuwe definitie van de relatie: wijsheid achteraf. Ook Wray (2011) wijst erop dat het feit dat een huwelijk faalt en achteraf gezien niet verstandig was, zonder ander bewijs, niet als onecht beoordeeld kan worden. Het is volgens haar mogelijk dat gekwetste of rancuneuze partners niet helemaal eerlijk zijn tegenover zichzelf, of tegenover anderen, over de redenen van de andere partij om een huwelijk aan te gaan.

⁷⁴ Zij hielden focusgesprekken en individuele gesprekken met moslimmeisjes en -vrouwen tussen 16 en 40 jaar afkomstig uit onder andere Turkije en Marokko en individuele gesprekken met hulpverleners.

⁷⁵ De auteurs hielden voorbereidende gesprekken met deskundigen uit de advocatuur en de hulpverlening, interviews met personen van Turkse of Marokkaanse afkomst in Vlaanderen, die gescheiden of aan het scheiden waren na een tweedegeneratiehuwelijk of een migratiehuwelijk.

2.2.2 Betrokkenheid van derden bij schijnrelaties

Zowel bij bilaterale als bij unilaterale schijnrelaties kunnen op verschillende manieren derden betrokken zijn.

Betrokkenheid van familie, vrienden of derden uit dezelfde etnische groep

Volgens Engbersen et al (2006) bieden al in Nederland wonende landgenoten vaak hulp aan leden van de eigen etnische groep, bijvoorbeeld in het arrangeren van een schijnhuwelijk (*bounded solidarity*, p. 220). Zij halen het voorbeeld aan van een Turkse man die illegaal in Nederland verbleef en die met steun van zijn familie een schijnhuwelijk met een Nederlandse vrouw aanging. De vrouw deed daaraan mee wegens financiële problemen (Engbersen et al., 2006, p. 230). Er wordt echter ook – ook aan andere etnische groepen – hulp geboden gebaseerd op marktrelaties tussen enerzijds de leverancier van banen, huizen, documenten en anderzijds de irreguliere immigranten die dat nodig hebben (*market relations*, p. 221). Schijnhuwelijken zijn dan uitgegroeid tot een verkoopbaar product en financiële winst is het hoofdmotief.

In de zeldzame gevallen van schijnhuwelijken in IJsland zijn meestal *marriage brokers* (huwelijksbemiddelaars) betrokken van dezelfde etnische achtergrond als de referent. Het zijn vaak familieleden of kennissen en zij krijgen een financiële vergoeding (Bissat, 2013).⁷⁶

De geïnterviewde vertegenwoordiger van een Surinaamse migrantenorganisatie maakt melding van een zelfstandige koppelaar die voor zijn vriendin met dezelfde etnische herkomst, mannen regelde voor het aangaan van schijnrelaties tegen betaling. De koppelaar had een goede baan, en naast de vriendin ook een gezin. Voor zover de respondent weet kreeg de koppelaar geen geld, maar werd betaald in natura: het hebben van een vriendin, naast zijn vrouw, met wie hij leuke dingen kon doen, zoals zo nu en dan een vakantie.

Het komt ook voor dat familieleden optreden als referent voor een naast familielid.

Betrokkenheid van werkgevers

Er zijn ook werkgevers die bemiddelen bij het tot stand komen van schijnhuwelijken. In een casus in het onderzoek van Van Meeteren et al. (2007, p. 149)⁷⁷ naar de aard en omvang van irreguliere migratie in België, vertelt een van de informanten: *Mijn baas heeft me verteld dat hij ervoor kan zorgen dat ik een huwelijk inga met een Belgische studente in Antwerpen. Hij kent haar naar zijn zeggen. Het bedrag dat ik haar zou moeten betalen, zou hij kunnen betalen. Ik hoor het dan achteraf terug te betalen. Het meisje heb ik niet gezien. Als het goed is, gaan we volgende maand naar Antwerpen.*

Een ander voorbeeld van betrokkenheid van een werkgever komt naar voren in een rapport van het Britse Home Office (2013).

⁷⁶ De auteur deed ten behoeve van dit onderzoek naar de samenhang tussen recente veranderingen in het migratiebeleid en het toegenomen gebruik van het huwelijk als strategie om te migreren, participerende observatie binnen de Thaise gemeenschap in IJsland, interviewde Thaise immigranten en nam in IJsland wonende Thai een enquête af.

⁷⁷ Van Meeteren et al. (2007) hielden onder andere interviews met 120 irreguliere immigranten.

*Verstandelijk gehandicapte Britse vrouw
Chinese student*

De heer W., Brits onderdaan, bemiddelde het huwelijk tussen zijn verstandelijk gehandicapte zus en een Chinese student in het VK die voor hem werkte. Het visum van de man zou ongeveer aflopen rond de tijd dat het huwelijk plaats zou vinden. Er zou een bedrag van £ 5.000 betaald worden aan de heer W, de helft bij het sluiten van het huwelijk, de andere helft volgend op de afgifte van een verblijfsvergunning voor de Chinese echtgenoot. Uit het onderzoek bleek dat de heer W. in 2008 zelf een schijnhuwelijk aangegaan was. Hij werd beschuldigd van meeneed in verband met zijn eigen schijnhuwelijk, voor het behulpzaam zijn bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor zijn schijnnechtgenote en van het behulpzaam zijn bij de poging tot schijnhuwelijk van zijn zus en veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar.

Ook in Nederland komt het voor dat werkgevers betrokken zijn. Volgens een IND-respondent zijn er gevallen van schijnrelaties waarbij de werkgever van een EU-referent familie is van de vreemdeling, of afkomstig is uit hetzelfde land. Volgens deze geïnterviewde valt het op dat ongeschoolde EU-burgers, met nauwelijks kennis van de Nederlandse taal soms snel na hun komst naar Nederland een arbeidscontract voor onbepaalde duur krijgen en als referent voor een derdelander optreden. Uit verschillende politieonderzoeken blijkt dat de betrokkenheid van werkgevers (ook) plaats vindt in het kader van georganiseerde netwerken (zie onder).

Soms wordt er misbruik gemaakt van werkgevers voor het doen slagen van schijnhuwelijken. Een IND-respondent meldt dat uit een onderzoek van de VP in Amsterdam bleek dat meerdere Surinaamse vrouwen, die tegen aanzienlijke betalingen referent waren voor Egyptische mannen, allemaal voor dezelfde werkgever 'werkten'. Deze vrouwen hergebruikten meerdere malen één ooit afgegeven werkgeversverklaring.

Betrokkenheid van kerken

Van Dijk deed onderzoek naar de Ghanese gemeenschap in Nederland, in het bijzonder in Den Haag (Van Dijk 2004, 2005, 2012).⁷⁸ Ghanezen werden door de Nederlandse staat als problematisch ervaren omdat er binnen deze groep sprake zou zijn van schijnhuwelijken (Van Dijk, 2004; De Hart, 2001). Begin jaren tachtig, toen de Ghanese economie instortte, migreerden veel Ghanezen naar Europa en ontstond er ook in Nederland een Ghanese gemeenschap. Tegen het einde van de jaren tachtig bleek dat het huwelijk veelal werd gebruikt om verblijfsrecht te krijgen in Nederland. In sommige gevallen ging het om huwelijkssluitingen voor duurzame relaties, in andere gevallen werd fors betaald om een contracthuwelijk aan te gaan. Meestal ging het hierbij om Ghanese mannen (Van Dijk, 2004). Zij waren soms in meerdere huwelijken tegelijk betrokken. Ten eerste het contract- of schijnhuwelijk, dat na drie jaar beëindigd kon worden. Ten tweede had de Ghanese man soms nog een vrouw in Ghana, die na het verstrijken van het schijnhuwelijk en het bemachtigen van een zelfstandig verblijfsvergunning naar Nederland gehaald kon worden. Ten derde kon een Ghanese man nog een tweede traditioneel huwelijk hebben. Ten vierde leefde de Ghanese man soms gedurende het schijnhuwelijk niet met de formele partner, maar met een Ghanese vrouw die 'voor hem kookte', waarvan de echte partners in Ghana overigens soms op de hoogte waren.

De Pinksterkerken hebben een sterke invloed op het leven van de Ghanese gemeenschap in Nederland en speelden ook een grote rol in het tot stand komen en het be-

⁷⁸ Deze publicaties over de rol van de Ghanese Pinksterkerken zijn gebaseerd op literatuurstudie en interviews gehouden binnen de gemeenschap van Ghanese migranten in 1997 tot en met 2000.

middelen van huwelijken. De kerk maakte daarbij ook gebruik van haar (internationale) netwerk om potentiële partners aan elkaar te koppelen (Van Dijk, 2004, 2005, 2012). Van Dijk (2004, p.456-457) noemt een voorbeeld dat laat zien dat het daarbij om de verblijfsvergunning en dus om een schijnrelatie kon gaan. De stiefdochter van een Ghanese man verbleef illegaal in Nederland. De man maakte zich druk omdat hij dacht dat de illegale status van zijn stiefdochter ook snel zou opvallen bij de autoriteiten. De Pinksterkerk, waar hij een prominent lid van was, bemiddelde bij het zoeken naar een partner voor zijn stiefdochter. Uiteindelijk vond men bij een andere Pinksterkerk in Den Haag voor haar een Ghanese man die al over een verblijfsvergunning beschikte.

Ook in het EMN landenrapport VK worden voorbeelden genoemd van betrokkenheid van de kerk: meerdere Anglicaanse dominees zijn daar veroordeeld voor het faciliteren of sluiten van schijnhuwelijken.

Betrokkenheid van gemachtigden

Volgens een geïnterviewde IND-medewerker zijn er schijnrelaties waarbij gemachtigden optreden. Sommige gemachtigden komen steeds terug bij vanwege schijnrelatie afgewezen aanvragen. Ook uit een politieonderzoek naar schijnhuwelijken in georganiseerd verband bleek dat een gemachtigde betrokken was bij het arrangeren van schijnhuwelijken (zie onder).

Betrokkenheid van commerciële instanties

Majdoubi (2012) verrichtte een etnografische studie naar vrouwen⁷⁹ die trouwen met mannen die een verblijfsvergunning willen verkrijgen (zowel schijnhuwelijken als huwelijken waarbij er wel sprake is van een gemeenschappelijk huwelijksleven). Tijdens dit onderzoek is een Tunesisch netwerk geïdentificeerd, in de vorm van een huwelijksbemiddelingsbureau, dat tegen betaling kandidaten en papieren leverden, alsmede juridische begeleiding tot de scheiding. Potentiële referenten werden onder andere in een park benaderd, zo ondervond de auteur zelf.

Volgens Mix en Piper (2003, p. 61) moeten Thaise vrouwen die naar Duitsland komen veelal *fees* betalen, onder andere aan *agents* voor steun bij het regelen van visa, huwelijken, werk en reizen.

Betrokkenheid van criminelen en georganiseerde netwerken

Fonk et al. (1998) melden dat de Amsterdamse zedenpolitie bij bordeelcontroles in de loop der jaren een keer of tien een Thaise vrouw aantrof die via een huwelijksbemiddelaar in Thailand was getrouwd met een Nederlandse man, maar de man in Nederland nooit meer te zien kreeg en hier gedwongen werd om in de prostitutie te werken. Cornelissens et al. (2009) maken in hun rapportage over huwelijksdwang eveneens gewag van schijnhuwelijken in de context van vrouwenhandel. Vrouwen worden via een schijnhuwelijk naar Nederland gehaald om hier onder dwang in de prostitutie te werken. In hun bestuurlijke rapportage over Bulgaarse mensenhandel⁸⁰ vermelden Polstra en Halbersma (2010) dat 'faciliteerders' van mensenhandel, die met name vervoer en huisvesting regelen, in Groningen ook behulpzaam zijn geweest door een schijnhuwelijk aan te gaan met een slachtoffer. Van der Wolff (2012) heeft het in zijn rapport over misbruik van gezinshereniging eveneens over

⁷⁹ De studie betrof zowel Marokkaanse vrouwen, als vrouwen van Turkse afkomst in de Elzas en vrouwen uit Sub-Sahara-Afrika vooral in de Parijse regio.

⁸⁰ De rapportage, gebaseerd op een analyse van afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel in 2007 tot en met 2009, verscheen in het kader van een proeftuin ketenbrede aanpak tegen Bulgaarse mensenhandel in Groningen en Friesland.

het gebruik van schijnhuwelijken als instrument in mensenhandel. En ook volgens Janssen (2007,⁸¹ verwijzend naar Altink, 1995, en Ammelrooy, 1989) was het sluiten van een (schijn)huwelijk in de jaren tachtig een veelgebruikte methode om vrouwen onder dwang in de Antilliaanse of Europese prostitutie tewerk te stellen.

Uit een studie van Tijssens et al. (2012) blijkt dat schijnhuwelijken ook in het kader van mensensmokkel plaatsvinden. Een politieonderzoek (TONG) wees uit dat er in georganiseerd verband commerciële schijnrelaties werden gearrangeerd tussen illegaal in Nederland verblijvende Indiase en Pakistaanse mannen en Oost-Europese vrouwen uit Hongarije of Polen. In het netwerk waren onder andere betrokken: een hoofdverdachte die precies wist hoe de legale procedures omzeild konden worden, een Hongaar die vrouwen wierf in Oost-Europese landen, een advocaat die de hoofdverdachte en de Hongaarse man over de aanvraagprocedure bij de IND adviseerde, en een werkgever. De geworven Oost-Europese vrouw kreeg een fictief arbeidscontract bij een bedrijf waar ze nooit zou werken. Haar 'salaris' werd betaald op een bankrekening die de hoofdverdachte voor haar opende. Zodra ze in Nederland was schreef ze zich in op het door de hoofdverdachte geregelde adres waar ook de vreemdeling zich inschreef. De 'referent' bleef slechts een paar dagen in Nederland en vertrok daarna weer naar haar eigen land. Voor het slagen van de aanvraag werden ondertussen foto's overlegd aan de IND om het bestaan van een exclusieve relatie aan te tonen. Het politieonderzoek wees uit dat er twee schijnhuwelijken waren gearrangeerd en voor een derde waren er voorbereidingen getroffen.

Niet alleen in Nederland komt betrokkenheid van criminele netwerken voor. In Estland waarschuwde de *Security Police Board* in 2009 voor derdelanders die Estse vrouwen probeerden te verleiden tot een huwelijk. Sommige vrouwen waren gedwongen tot een schijnhuwelijk of tot prostitutie (EMN landenrapport Estland). De meerderheid van de schijnhuwelijken met Letse burgers wordt buiten Letland gesloten, meestal in Ierland met vreemdelingen uit Nigeria, India, Pakistan en Bangladesh. Door Quinn en Kingston (2012)⁸² geïnterviewde Ierse medewerkers van de burgerlijke stand maakte eveneens melding van schijnhuwelijken in relatie tot mensenhandel.

Kaizen en Nonneman (2007) noemen in hun artikel over irreguliere migratie in België en het verband met georganiseerde criminaliteit (in het bijzonder mensensmokkel en migrantenhandel) vier typen criminele organisaties. Daarvan maken zowel de Pakistaanse (p. 128) als de Zuidoost-Aziatische criminele organisaties (p. 131) ook gebruik van schijnhuwelijken. De vergoeding voor een reis naar de EU kan tussen de € 3.500 en € 11.250 kosten met een gemiddelde van € 5.000. De auteurs refereren aan De Pauw (2001) die aangeeft dat men aan een Chinees en Vietnamees smokkelnetwerk in België € 12.500 moest betalen om België in te komen, € 4.000 voor een Belgisch paspoort en € 25.000 voor een schijnhuwelijk (p. 133).

Ook volgens Europol zijn er criminele netwerken actief die schijnhuwelijken arrangeren tussen EU-burgers en derdelanders. Europol en Eurojust kunnen nationale autoriteiten steunen in de aanpak hiervan, met name als er een link is met mensenhandel (European Commission, 2013/837).

⁸¹ Het onderzoek van Janssen is gebaseerd op interviews met Latijns-Amerikaanse sekswerkers, etnografisch veldwerk in Nederland en de Dominicaanse Republiek en eigen ervaringen uit haar werk met Latijns-Amerikaanse sekswerkers.

⁸² De auteurs baseren zich voornamelijk op rapporten van de Belgische Federale Politie en het Belgische ministerie van Justitie en informele gesprekken met deskundigen.

Ook zonder dat er – evident – sprake is van mensenhandel of -smokkelpraktijken kunnen criminele organisaties zich bezig houden met schijnrelaties. Uit opsporingsonderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat een Chinese eigenaresse van een beauty-salon, die zelf een schijnhuwelijk had met een Nederlandse man van wie zij gescheiden leefde, actief was in het arrangeren van schijnhuwelijken. Daarbij werd zij geassisteerd door haar zus, zwager, een illegaal in Nederland verblijvende nicht en een illegaal in Nederland verblijvende medewerkster (Bottenberg & Janssen, 2012).⁸³

In het eerder genoemde EMN-onderzoek (EMN, 2012) werden ook aanwijzingen voor bemiddeling bij schijnrelaties door criminele organisaties – anders dan in relatie tot mensenhandel – gerapporteerd in onder andere Frankrijk, Griekenland, Polen, Italië en het VK. In Polen leidde een stijging van het aantal Pools-Nigeriaanse huwelijken in 2009-2010 ertoe dat georganiseerde misdaadgroepen opgespoord werden en in Schotland werd bijvoorbeeld een crimineel netwerk opgerold dat Poolse referenten £ 3.000 bood voor een schijnhuwelijk met Algerijnen, Afghanen, Turken en Pakistanen. De criminelen verdienden £ 7.000 per huwelijk. Sommige van deze huwelijken werden in derde landen gesloten, zoals India, Egypte, Tunesië, Marokko, Oekraïne, Turkije en Nigeria. In Italië moest een aanvrager € 5.000-€ 10.000 betalen aan de criminelen die daarvan een klein gedeelte (€ 1.000 à € 2.000) betaalden aan de Italiaanse referent. De laatste was veelal door chantage of geweld door de criminele organisatie gedwongen tot het aangaan van het schijnhuwelijk (EMN Landenrapport Italië). Met de bemiddeling in het VK waren bedragen gemoeid tot € 24.000. De aldaar actieve criminele organisaties waren qua taken soms gesplitst in een deel dat verantwoordelijk was voor het naar het VK ashalen van de vreemdelingen en een deel dat de EU-bruiden wierf. Bij sommige casussen waren Nederlanders van Curaçaose afkomst betrokken als referent.

In het EMN landenrapport België wordt gemeld dat mensen die een aanvraag willen indienen, ook zij die misbruik willen maken van het systeem, gecoacht worden door gespecialiseerde bureaus die kandidaten zelfs trainen in het geven van interviews.

Ook uit de interviews met een respondent van de VP en een officier van justitie komt naar voren dat er in Nederland schijnhuwelijken zijn opgespoord die in georganiseerd verband plaatsvonden. De respondent van de VP vertelt onder andere over schijnhuwelijken in georganiseerd verband tussen respectievelijk Turkse mannen en Poolse vrouwen.⁸⁴

Turkse mannen

Poolse vrouwen

De Turkse mannen kwamen allemaal uit een bepaalde regio in Turkije. Een Turks uitzendbureau in Nederland, waarvan de eigenaar uit dezelfde regio kwam als de Turkse mannen in kwestie, speelde een belangrijke rol door ervoor te zorgen dat de referenten aan het middelenvereiste voldeden. Door middel van schijnconstructies kregen ze snel een vaste aanstelling. De eigenaar van het uitzendbureau had verschillende familieleden naar Nederland gehaald, waarbij hem € 15.000 tot € 20.000 betaald was. Aan de referenten werden € 5.000 beloofd. In meerdere gevallen werden ze echter opgelicht en kregen niet betaald. Een Poolse bemiddelaarster zocht naar passende Poolse vrouwen met ongeveer dezelfde leeftijd als de Turkse

⁸³ Dit fenomeenonderzoek van de politie en de universiteit van Amsterdam naar mensenhandel en mensensmokkel in de Chinese beautybranche is gebaseerd op analyse van opsporingsonderzoeken, analyse van bestuurlijke controles naar Chinese beautysalons en etnografisch veldonderzoek.

⁸⁴ Ook tussen Egyptische mannen Hongaarse vrouwen werden schijnhuwelijken georganiseerd door een netwerk, aldus de respondent van de VP.

mannen. Een aantal vrouwen vond ze in Nederland, anderen kwamen uit haar geboorteomgeving en uit haar sociale netwerk in Polen. De vrouwen bevonden zich in kwetsbare posities: weduwen met kinderen en schulden. De meeste huwelijken vonden plaats op eenzelfde locatie in Turkije. De vrouwen vlogen meteen na het huwelijk weer terug. Er werd vermoed dat er in Turkije ook bemiddelaars waren, maar dit is niet aangetoond. Twee huwelijken werden in Nederland gesloten. Vervolgens werd de rest geregeld door de eigenaar van het uitzendbureau, om uiteindelijk de verblijfsvergunning voor de vreemdeling te krijgen. De referenten, die geen Nederlands spraken, moesten af en toe een document ondertekenen.⁸⁵

De officier van justitie vertelt over schijnhuwelijken waarbij een groot netwerk betrokken was.

Illegaal in Engeland en Frankrijk verblijvende Nigeriaanse mannen Antilliaanse vrouwen⁸⁶ uit Nederland

De schijnbruiden van Antilliaanse afkomst werden in Nederland geworven en reisden naar Engeland of Frankrijk om in het huwelijk te treden, waarbij ze tussen de € 2.500 en € 3.500 tot soms € 7.000 betaald kregen. Bij de Engelse zaak waren meerdere vrouwelijke organisatoren in Nederland betrokken, die binnen hun eigen vrienden- en kennissenkring schijnbruiden ronselden en soms wierven de schijnbruiden zelf andere vrouwen. Deze bruiden waren vaak alleenstaande moeders met een lage opleiding, weinig inkomen, geldproblemen en vaak een strafblad. Volgens de geïnterviewde zei een van de vrouwen: ik heb ook bolletjes geslikt, dit is minder risico. In Engeland, waar een kerkelijk huwelijk als een wettig huwelijk geldt, werden bijna alle schijnhuwelijken gesloten in dezelfde kerk,⁸⁷ door dezelfde priester. In Frankrijk was er alleen sprake van burgerlijke huwelijken. Bij de Franse zaak was een Nigeriaanse 'regelaar' betrokken die getrouwd was met een Antilliaanse vrouw, die schijnbruiden wierf in haar sociale netwerk. Na het huwelijk volgde een aanvraag in het kader van gezinsmigratie. In meerdere gevallen lieten de schijnbruiden bij vertrek naar Nederland hun identiteitskaarten achter, waarna de echte partner van de vreemdeling de identiteit van de Antilliaanse bruid overnam en het 'legale' paar aanspraak kon maken op sociale voorzieningen. Eenmaal terug in Nederland gaven de schijnbruiden hun identiteitskaarten als vermist op en vroegen nieuwe aan.⁸⁸

Bij veel van de in de literatuur vermelde casussen zijn meerdere personen of organisaties betrokken. Bij de eerder genoemde casus Şahap (Staring, 2001, p. 179) bijvoorbeeld waren behalve zijn zus onder andere ook Turkse bovenburen, een andere onbekende Turk in Rotterdam-Zuid, een vrouw (familielid van een Antilliaanse collega van deze Turkse man) die bereid is met Şahap te trouwen voor geld, en een Turkse koppelaar betrokken. Het huwelijk ging overigens niet door: Şahap werd uitgezet voordat het zover kon komen.

⁸⁵ Acht van in totaal veertien schijnhuwelijken achtte de officier van justitie vervolgbaar. Drie van deze acht schijnhuwelijken 'slaagden' in de zin dat de aanvragen werden ingewilligd; bij de vijf andere huwelijken werden die afgewezen. De zaak was ten tijde van het interview nog niet onder de rechter geweest (interview VP).

⁸⁶ In enkele gevallen was er sprake van schijnhuwelijken tussen Antilliaanse mannen en Nigeriaanse vrouwen.

⁸⁷ Eerder meldden we al dat meerdere Anglicaanse dominees in het VK zijn veroordeeld voor het faciliteren of sluiten van schijnhuwelijken (EMN rapport VK).

⁸⁸ Het internationaal strafrechtelijk onderzoek naar schijnhuwelijken in Engeland is afgerond, de Nederlandse organisatoren zijn aan Engeland uitgeleverd en daar bestraft. Sinds 2010 zijn er in Nederland dertig bruiden vervolgd, die op twee na veroordeeld zijn. Op het moment van het interview was de zaak in Frankrijk nog onder behandeling van de rechter (interview officier van justitie).

2.2.3 Achterliggende beweegredenen om een schijnrelatie aan te gaan

Het motief om een schijnrelatie aan te gaan is per definitie het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor de vreemdeling. Uit de in het voorgaande beschreven literatuur en casussen blijkt dat daar bij zowel de referenten als bij de betrokken vreemdelingen verschillende achterliggende beweegredenen een rol kunnen spelen.

Achterliggende beweegredenen bij referenten

In het EMN landenrapport Noorwegen wordt gerefereerd aan Hagesæther (2008), die bij Noorse referenten drie typen motivaties om een schijnrelatie aan te gaan onderscheidt. Dat zijn: politiek bepaald idealisme (bijvoorbeeld oppositie tegen de Noorse regels of tegen de situatie in het land van herkomst van de vreemdeling); opportunisme, waarbij geld of andere winst domineert en ten derde de wens om te helpen. Een individuele referent kan meerdere beweegredenen hebben. Vergelijkbare beweegredenen worden in het EMN rapport (2012) en – andere – bijbehorende landenrapporten genoemd: 1) humanitaire gronden of (politiek bepaald) idealisme; 2) financiële en economische motieven en 3) het helpen van een familielid, vriend of kennis. We lopen deze drie beweegredenen langs.

1 Humanitaire gronden of (politiek bepaald) idealisme

In onder andere Duitsland, Spanje en Noorwegen komen schijnhuwelijken voor op humanitaire gronden of idealisme, bijvoorbeeld om vervolging van de vreemdeling in het land van herkomst, na uitzetting, te voorkomen (EMN, 2012). Op de Duitse website (schutzehe.de), die gericht is op solidariteit en hulp aan vluchtelingen en migranten, is onder andere een interview te lezen met een mannelijke referent die een schijnhuwelijk aanging met een asielzoekster die nog in procedure was. Hij gaf aan mee te maken dat mensen uitgewezen werden en een schijnhuwelijk een noodzakelijke en gerechtvaardigde optie te vinden en een mogelijkheid om de privileges die hij met zijn Duitse pas heeft zinvol te benutten. Ook Shantz (2004)⁸⁹ noemt een voorbeeld van schijnhuwelijken vanuit idealistische overwegingen. In Engeland waren anarchistische Canadese punks een nieuw bestaan begonnen als echtgenoten van UK punks. Deze vorm van mobiliteitshuwelijken ontstond als reactie op het sluiten van de grenzen en de repressie van immigranten en vluchtelingen in Noord-Amerika en Europa. Het huwelijk werd gebruikt als strategisch hulpmiddel om de Staat onder druk te zetten om rechten te realiseren die anders niet toegekend zouden worden. De huwelijken eindigden meestal na het laatste interview met de immigratiedienst en elk lid van het koppel ging vervolgens zijn of haar eigen weg. Vaak bewogen ze zich wel in dezelfde politieke of subculturele cirkel en vaak waren ze ook betrokken bij dezelfde vormen van activisme. Velen bouwden een langdurige vriendschap op en enkelen een niet-exclusieve liefdesrelatie (p. 183).

Têtu (2008)⁹⁰ beschrijft in het onderzoek naar de migratie van illegale Algerijnen naar Frankrijk, een casus van een schijnhuwelijk tussen een 26-jarige moslim en een jonge Franse vrouw die hem het schijnhuwelijk als cadeau van gastvrijheid gaf voor de twee jaar die nodig waren om zijn papieren te verkrijgen.⁹¹

⁸⁹ Shantz hield voor dit onderzoek informele interviews met bij mobiliteitshuwelijken betrokkenen anarchistinnen en participeerde daarnaast in 1999-2000 in een gemeenschap in London waarin zulke huwelijken waren afgesloten.

⁹⁰ In dit socio-antropologische onderzoek werden 60 illegale Algerijnen in Frankrijk gedurende drie tot vier jaar gevolgd.

⁹¹ De zaak speelde in 2004. In 2006 werd in Frankrijk de termijn van samenwonen waarna een tienjarige verblijfsvergunning kon worden verkregen, verhoogd tot drie jaar.

Sommige mensen gaan meerdere schijnrelaties aan. Dat geldt bijvoorbeeld voor een 47-jarige Surinamer uit Amsterdam die tweemaal een schijnhuwelijk aanging. De man voelde zich geen fraudeur: *Ik heb een medemens geholpen, that's all. Zij werkt, spreekt nu vloeiend Nederlands, is happy met haar kinderen en is inmiddels echt getrouwd met een Afrikaanse man* (uit een in de scriptie van Yilmaz, 2006 aangehaald bericht uit het *Parool* 'Nephuwelijk vaak net echt', 29 december 2004). Er zijn ook referenten die dat nog vaker doen.⁹²

Ook twee geïnterviewden maakten melding van het aangaan van schijnrelaties in Nederland vanwege humanitaire redenen of politiek idealisme. Een autochtone Nederlandse vrouw en voormalig referent kent in haar directe omgeving vier of vijf mensen die begin jaren 2000 een schijnhuwelijk aangingen als vriendendienst uit humanitaire overwegingen. Dit betrof vooral Poolse vrouwen en Nederlandse mannen. *Zo konden deze vrouwen doen wat ze wilden in hun leven; je hebt maar één leven. Deze vrouwen kwamen naar Nederland om een toekomst op te bouwen. We bewogen in dezelfde kringen, hadden dezelfde netwerken. Het was vanzelfsprekend dat je elkaar hielp, ook als het om een verblijfsvergunning gaat.* De respondent vertelt dat een van deze vrouwen, na het verkrijgen van de verblijfsvergunning terug is gegaan naar Polen en dat een ander later een echt huwelijk aanging met een Nederlandse man en kinderen kreeg. Stellen die een schijnrelatie aangingen gingen niet per se uit elkaar nadat de vrouwen hun zelfstandige verblijfsvergunning hadden gekregen. De huwelijken bleven uit praktische overwegingen op papier bestaan: *Als je met iemand een schijnhuwelijk hebt en je dat met iemand hebt afgesproken, kan het zo zijn dat je dat nog zo wilt houden. Je hebt dan een adres, het kan makkelijk zijn zo lang dit geen probleem is. Zelfs als je met iemand anders een relatie krijgt, kon die andere persoon op je adres ingeschreven blijven staan.*

De Turkse hulpverlener vertelt dat na de staatsgreep in Turkije in 1980 vaak sprake was van schijnhuwelijken: mensen die in Turkije vanwege hun politieke overtuigingen risico liepen om opgepakt te worden en lid waren van bepaalde politieke organisaties die ook in Nederland gevestigd waren, kwamen naar Nederland door het aangaan van schijnhuwelijken. Binnen een politieke organisatie is er zo'n gemeenschapsgevoel. Ze wilden elkaar helpen omdat ze bondgenoten van elkaar waren. Ik kan me voorstellen dat zulke gevallen nu onder Syriërs zouden kunnen voorkomen. Als je een politieke organisatie bent en een zusterorganisatie in Nederland hebt, dat mensen het voor elkaar over hebben om een schijnhuwelijk met elkaar aan te gaan.

2 Financiële en economische motieven

Bij de beschrijving van de commerciële bilaterale schijnrelaties werd al een casus beschreven waarin de vreemdeling de referent betaalde voor zijn diensten. De Ghanese mannen waar Van Dijk (2004) over schreef moesten soms aanzienlijke sommen geld betalen voor het regelen van contracthuwelijken met Nederlanders, voornamelijk vrouwen van Surinaamse afkomst (p. 453). Het bedrag kon oplopen tot \$ 10.000 of meer. Een IND-respondent vertelt dat een verblijfsvergunning in Nederland veel geld waard is en dat er tot wel € 30.000 voor betaald wordt. Volgens deze geïnterviewde is geld voor sommige referenten een motief voor het aangaan van schijnrelaties. Ook in Slowakije zijn gevallen geweest van vrouwen die voor geld huwelijken hebben gesloten met derdelanders in andere EU-landen,

⁹² Over het algemeen gaat het bij 'referentencarrières' om relaties die achtereenvolgend worden aangegaan, maar in het EMN landenrapport Italië wordt een casus beschreven van een Siciliaanse vrouw die drie keer met derdelanders trouwde, waarbij ze ook bigamie pleegde (overigens was dit mogelijk uit andere dan humanitaire motieven).

bijvoorbeeld met mannen van Nigeriaanse of Pakistaanse afkomst in het VK (EMN, 2012). In Tsjechië komen referenten die toestemmen in een schijnhuwelijk vooral uit zwakke sociaaleconomische omstandigheden. Vaak zijn het alleenstaande moeders, soms met een geschiedenis van delicten plegen, die het schijnhuwelijk gebruiken om hun zwakke economische positie te verbeteren en financieel voordeel te behalen (EMN, 2012). In Polen hebben de referenten veelal een vergelijkbare achtergrond: een slechte financiële situatie (weinig opleiding, vaak werkeloos) en criminele connecties. Een schijnhuwelijk levert hen ongeveer € 1.000-€ 3.000 op (in sommige gevallen niet meer dan € 150-€ 500) (EMN Landenrapport Polen). In Portugal zien sommige immigrantengroepen het aangaan van schijnhuwelijken als manier om hun beperkte inkomsten aan te vullen, maar internationale organisaties werven hiervoor ook autochtone vrouwen die in slechte sociale omstandigheden leven (EMN landenrapport Portugal). Ook de meerderheid van de referenten in het VK heeft weinig inkomsten (EMN, 2012). Volgens een Oostenrijkse politie expert op het gebied van schijnhuwelijken zijn als referent beschikbare vrouwen personen met minimum pensioenen in financiële noodsituaties, maar ook prostituees of drugsverslaafden (Digruher & Messinger, 2006; zie verderop ook de casus van de Turkse Zeynep (Charsley & Liversage, 2013, p. 64)). Ook de referent in de uit Engbersen et al. (2006, p. 230) eerder aangehaalde casus deed dit vanwege financiële problemen.

Referenten die commerciële schijnrelaties aangaan, bevinden zich dus veelal in een kwetsbare positie, bijvoorbeeld omdat ze alleenstaand ouder of uitkeringsafhankelijk zijn. De geïnterviewde vertegenwoordiger van een Surinaamse migrantenorganisatie vertelt echter dat het in zijn omgeving juist vrouwen met een goede baan zijn die schijnrelaties aangaan om extra geld te verdienen. Hij geeft het voorbeeld van een getrouwde man van Surinaamse afkomst. Hij heeft een Nederlands-Surinaamse vriendin, die als ambtenaar werkt, een eigen huis heeft en volledig zelfstandig is. Hij koppelt mannen aan de vrouw die regelmatig schijnrelaties aan gaat voor € 15.000. Er wordt alleen 'op papier' samengewoond en zo verdient zij zo nu en dan extra geld bijvoorbeeld voor een leuke vakantie.

Dat sommige referenten vaker een schijnrelatie aangaan blijkt ook uit het voorbeeld van een 74-jarige Nederlandse man die voor de rechter verscheen na het aangaan van een schijnhuwelijk met een 45-jarige Marokkaanse vrouw. De rechter concludeerde dat het om een schijnhuwelijk ging, onder andere vanwege vier eerdere huwelijken van de referent, waarvan drie met Marokkaanse vrouwen eindigden in een echtscheiding nadat de echtgenote de Nederlandse nationaliteit had verkregen (marokko.nl; 2 april 2006).

Ook volgens een IND-respondent is er sprake van referenten die binnen relatief korte tijd de relatie verbreken en weer garant staan voor een nieuwe partner; dit is volgens hem ook een van de indicatoren voor een schijnrelatie.

3 *Het helpen van een vriend, kennis of familielid*

In het VK was een hoog percentage studenten betrokken bij schijnhuwelijken, waarbij er duidelijk sprake was van een piek aan het eind van de studie (EMN, 2012). Ook in Oostenrijk zouden er gevallen bekend zijn van studenten die een schijnhuwelijk aangingen niet om het geld maar uit welwillendheid (EMN landenrapport Oostenrijk). In Noorwegen is op grond van DNA onderzoek geconstateerd dat huwelijkspartners in werkelijkheid broer en zus waren (EMN landenonderzoek Noorwegen). Volgens Wittmann (2010) zouden ook in Oostenrijk huwelijken tus-

sen broers en zussen voorkomen om hen in het kader van gezinshereniging naar Oostenrijk te laten komen. In een Letse casus wilden twee getrouwde derdelanders die ooit in Letland hadden gewoond, na emigratie terug keren naar Letland, maar konden dat door de regelgeving niet. Zij scheidden, waarna de vrouw trouwde met een vriend (mogelijk tegen betaling) en haar man met de moeder van zijn gescheiden vrouw, die haar dochter en schoonzoon wilde helpen bij hun terugkeer naar Letland (EMN, 2012). Ook in Duitsland komen dergelijke casussen voor. In het EMN landenrapport Duitsland wordt het voorbeeld beschreven van de *Schutzeh* van een referent met de zus van een man met wie hij bevriend was. En Fleischer (2008) begreep uit gesprekken die hij tijdens veldwerk voerde met Duitse vrouwen dat zij vaak meerdere redenen hadden om te trouwen met een Afrikaanse partner en dat dat ook vaak uit sympathie was. Een 37-jarige vrouw: *I felt sorry for him and I wanted to help him to stay in Germany and earn some money.*

Achterliggende beweegredenen bij vreemdelingen

Het voorgaande gaat om achterliggende beweegredenen bij referenten. Ook vreemdelingen kunnen verschillende achterliggende beweegredenen hebben. Hieronder bespreken we er enkele.

1 Het schijnhuwelijk als laatste redmiddel

Volgens Heyse en Van Nieuwenhuyze (2008)⁹³ is het schijnhuwelijk voor sommige personen die uitgeprocedeerd zijn of die niet in aanmerking komen voor een regularisatieprocedure de enige optie om hun verblijf te regulariseren; anderen concentreren zich al vanaf het begin op deze strategie.

Door de verminderde mogelijkheden in allerlei landen om de status van migranten te legaliseren, worden immigranten steeds afhankelijker van het aangaan van een huwelijk om na verloop van tijd een legale status te verkrijgen. Dat is onder andere het geval in België waar gespecialiseerde bureaus, websites en blogs daarbij ondersteuning bieden (EMN landenrapport België, verwijzend naar de Koning Boudewijnstichting, 2011). Volgens Fleischer (2008, p. 11) hebben twee van de Kameroense respondenten in zijn onderzoek verteld dat niet alleen vrienden, kennissen en landgenoten, maar ook Duitse autoriteiten hen hadden geadviseerd om een Duitse vrouw te zoeken die bereid was om met hen te trouwen. Dit zou de enige succesvolle manier zijn om lange-termijn verblijf in Duitsland te garanderen. Een 24-jarige man uit Kameroen: *We from Africa have no chance of obtaining asylum in Germany and there is no other way than to marry.* Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld Thaise vrouwen in Duitsland (Mix & Piper, 2003, p. 54) en in IJsland (Bissat, 2013, p. 54).

Een geïnterviewde advocaat heeft de indruk dat vreemdelingen die lang illegaal in Nederland zijn, niet terug kunnen keren en meerdere procedures achter de rug hebben, een belangrijke risicogroep vormen voor schijnrelaties. Een IND-respondent geeft aan dat er vreemdelingen zijn die steeds met een andere referent een schijnrelatie aangaan om een verblijfsvergunning te krijgen.

2 Hereniging met de echte partner

In het VK dienden 720 personen die in 2009 in het VK verblijfsrecht hadden gekregen als echtgeno(o)t(e) van een Britse burger vervolgens een aanvraag in om referent te zijn van een nieuwe, waarschijnlijk de echte partner (EMN, 2012).

⁹³ Zij baseren zich in hun onderzoek naar de belevingswereld van mensen zonder legaal verblijf in België onder andere op bevindingen uit internationaal wetenschappelijk onderzoek en expertise van de leden van een reflectiegroep betreffende het perspectief van mensen zonder papieren zelf.

Ook in België komt het voor dat mensen scheiden in het land van herkomst, hertrouwen in België en als de papieren in orde zijn, opnieuw scheiden om te hertrouwen met hun ex uit het thuisland (EMN landenrapport België, verwijzend naar de Koning Boudewijnstichting, 2011).

Op de eerder genoemde unilaterale schijnrelaties met oudere Noorse vrouwen volgt volgens de Noorse immigratiedienst (UDI) ook vaak een verzoek tot hereniging met het oorspronkelijke gezin in het land van herkomst (Pöyry, 2010; EMN landenrapport Noorwegen, onder andere refererend aan Pöyry).

In de eerder beschreven casus van de Nederlands-Turkse vrouw wier man in Nederland twee schijnrelaties aanging – één bilateraal en één unilateraal – was hereniging met haar, de echte partner, het achterliggende motief (zie boven onder Unilaterale schijnrelaties).

Dat was ook het geval bij de Turkse Zeynep, die een zwaar leven had als lid van een minderheidspopulatie in het oostelijke deel van Turkije. Haar Turkse man ging in 1986 naar Denemarken waar hij asiel wilde aanvragen. *He found a woman to marry – a Danish woman- in order to stay and get a residency permit. I got very upset about it. It was a difficult time.* Drie jaar, nadat hij een Deense verblijfsvergunning had gekregen is hij gescheiden en is naar Turkije gekomen om haar en hun twee kinderen naar Denemarken te brengen. *It was thanks to her that we came here- and, in Turkey, it was hard to get by. The material situation is much better here than in Turkey. That is why I wanted to meet her. She had married my husband and my husband had come here and got his residency, and then we could come, so we owed her our destiny.* Het lukte Zeynep overigens niet om deze aan heroïne verslaafde vrouw te vinden (Charsley en Liversage, 2013, p.64).

3 Andersoortige beweegredenen

Een weer ander motief komt naar voren in een casus in het jurisprudentie-onderzoek van Leinonen en Pellander (2013).⁹⁴ Een Thaise vrouw wier moeder getrouwd was met een Finse man en in Finland woonde kwam twee maal in Finland op bezoek, uitgenodigd door de Finse echtgenoot van haar moeder. Tijdens het tweede bezoek in Finland werd zij door haar moeder geïntroduceerd bij een man met wie zij een maand later trouwde. In juni ging zij terug naar Thailand om een verblijfsvergunning aan te vragen. De man stuurde haar geld om haar en haar vier kinderen te ondersteunen. In het interview op de Finse ambassade in Bangkok, vertelde de vrouw dat zij in Finland wilde wonen, dicht bij haar moeder die haar kleinkinderen in het land wilde hebben. De vergunning werd geweigerd.

2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we eerst aandacht besteed aan de definitie van schijnrelaties en aan (kritiek op) de beoordeling van migratierelaties op hun echtheid. Volgens de Nederlandse Vreemdelingencirculaire is een schijnhuwelijk 'een huwelijk of relatie die is aangegaan met als enig oogmerk een vreemdeling die nog niet (of niet meer) over verblijfsrecht in Nederland beschikt alsnog verblijfsrecht te verschaffen'. Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat het lastig is om een onderscheid te maken tussen echte en schijnrelaties. Relaties zijn namelijk in veel gevallen niet alleen geba-

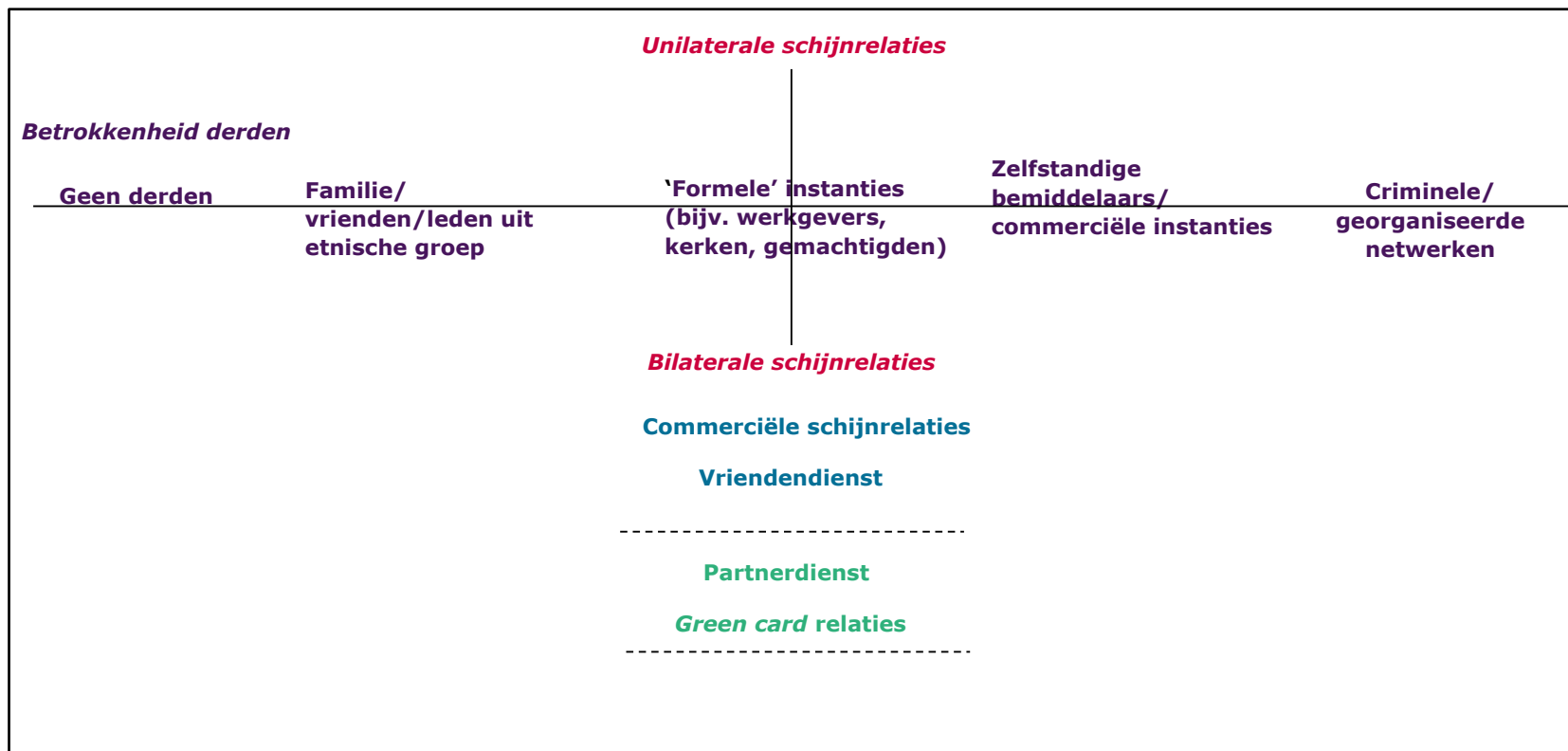
⁹⁴ Het onderzoek betreft door de Finse immigratiedienst afgewezen aanvragen van een verblijfsvergunning op grond van huwelijk van een niet-EU/EEA burger met een Finse burger waarvan de aanvragers een beroep deden op het Helsinki Administrative Court.

seerd op liefde maar hebben vaak ook een pragmatische kant. In niet-westerse culturen zijn er ook gearrangeerde huwelijken waaraan andere factoren dan liefde ten grondslag liggen, maar waarbij het koppel wel de intentie heeft om samen een gezin te vormen of het leven samen door te brengen. Bovendien kan de mate van pragmatisme in de loop van de tijd veranderen: een huwelijk dat in eerste instantie op liefde is gebaseerd kan uitmonden in een schijnhuwelijk, een relatie die begon als een louter pragmatische overeenkomst kan uitlopen op een liefdevolle relatie en het komt voor dat betrokkenen hun relatie na een scheiding, achteraf als schijn gaan beoordelen.

Toch moet er in de praktijk door ambtenaren een onderscheid worden gemaakt tussen echte huwelijken en schijnhuwelijken. We hebben kort aandacht besteed aan hoe dit gebeurt, welke indicatoren daarbij worden gebruikt volgens de literatuur en wat voor gevolgen dit heeft.

In het tweede deel van het hoofdstuk hebben we verschijningsvormen van schijnrelaties besproken zoals die in de literatuur zijn beschreven of naar voren kwamen in interviews en sociale media. Daarbij maakten we onderscheid tussen bilaterale schijnrelaties (beide partners zijn op de hoogte het oogmerk van de relatie: de vreemdeling verblijfsrecht verschaffen) – die als commerciële overeenkomst of als vriendendienst plaats kunnen vinden – en unilaterale schijnrelaties (de referent verkeert in de veronderstelling dat het om een echte relatie gaat). Vervolgens behandelden we de betrokkenheid van derden bij schijnrelaties. Daarbij ging het om familieleden, vrienden, derden uit dezelfde etnische groep en kerken, maar ook om gemachtigden, werkgevers en commerciële en criminele organisaties. Zij bemiddelen – al dan niet in georganiseerd verband – bijvoorbeeld bij het zoeken naar partners, leveren de benodigde papieren, faciliteren het vinden van woonruimte, of werk, regelen fictieve arbeidscontracten of geven juridische ondersteuning. Familieleden treden soms ook op als referent voor een naast familielid. Criminele organisaties worden onder andere genoemd in verband met schijnhuwelijken in de context van mensenhandel en mensensmokkel. Figuur 2.1 geeft een overzicht van verschijningsvormen van schijnhuwelijken en betrokkenen zoals deze naar voren is gekomen in dit hoofdstuk.

Het hoofdstuk werd besloten met de achterliggende beweegredenen om een schijnrelatie aan te gaan. Bij referenten: humanitaire gronden/idealisme, financiële en economische motieven en/of behulpzaamheid en bij vreemdelingen: 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 dicht bij familieleden wonen.

Figuur 2.1 Verschijningsvormen schijnrelaties en betrokkenheid van derden

3 Het aandeel schijnrelaties in Nederland geschat op basis van relatiebreukcijfers

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvraag met betrekking tot de prevalentie van schijnrelaties in Nederland. Wat is het aandeel van schijnrelaties in bij alle migratierelaties in Nederland en wat is het aandeel hiervan voor een aantal specifieke groepen?

In de onderzoeksvraag spreken we over 'specifieke groepen', omdat de verwachting is dat de mate waarin schijnrelaties voorkomen in Nederland per groep verschilt. In het onderzoek hebben we ons gericht op groepen waarbij de verwachting is dat het percentage schijnrelaties binnen die groepen relatief hoog, dan wel relatief laag zal zijn, om te kunnen bezien in hoeverre de (voor)oordelen al of niet worden bevestigd in de cijfers. Nadat we eerst de totale groep relatiemigranten die te maken hebben met de regeling dat men pas na drie jaar in aanmerking kan komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning hebben geanalyseerd, onderscheiden we vijf groepen. In de eerste plaats zijn dit de twee in Nederland verblijvende traditionele herkomstgroepen waarbij veel migratierelaties voorkomen binnen de eigen groep, Turken en Marokkanen. Voor deze groepen hebben we de migratierelaties bestudeerd waarbij zowel de relatiemigrant als de referent tot de Turkse, respectievelijk Marokkaanse herkomstgroep behoort.

Daarnaast zijn twee categorieën van migratierelaties waarbij autochtonen de referent zijn onderwerp van deze studie. Het gaat om Zuidoost-Aziatische vrouwelijke relatiemigranten met een autochtone mannelijke referent en relatiemigranten uit Sub-Sahara-Afrika waarbij de referent een autochtone vrouw is. Dit zijn migratierelaties die burgers vaak in gedachten hebben als het gaat om schijnrelaties.⁹⁵ Het beeld van de wat oudere autochtone man met een jongere bruid uit bijvoorbeeld Thailand of de Filipijnen doemt dan op. Wat recenter zijn ook relaties tussen oudere westerse vrouwen en relatief jonge West-Afrikaanse mannen in de schijnwerpers komen te staan. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de Oostenrijkse film *Paradies: Liebe* over een Europese vrouw van in de 50 die op zoek gaat naar romantiek in Kenia. Met dit onderzoek kan tot op zekere hoogte worden nagegaan of de hierboven gepresenteerde stereotypen representatief zijn voor deze groepen van relatiemigranten en of binnen deze groepen dan ook vaak schijnrelaties voorkomen of dat het hier slechts uitzonderingen betreft.

De laatste groep die we bestudeerden zijn relatiemigranten uit Angelsaksische landen van buiten de EU (d.w.z. uit de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland) met autochtone referenten.⁹⁶ De indruk bestaat dat onder deze groep schijnrelaties nauwelijks voorkomen.

⁹⁵ In recentere jaren behoren zowel Thaise als Filipijnse migranten tot de grootste groepen de gezinsvormingsmigranten; ze bestaan vooral uit vrouwen, die overwegend een autochtone partner hebben (Sterckx et al., 2014).

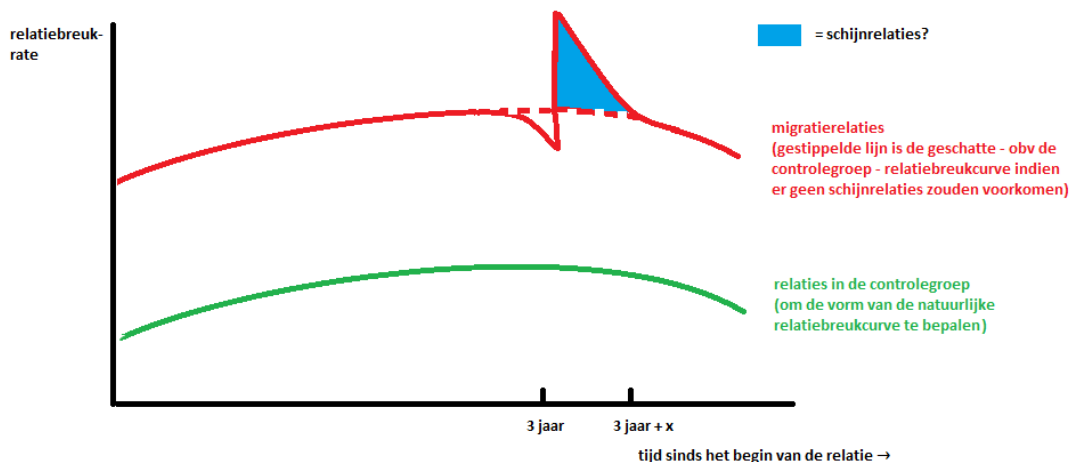
⁹⁶ Er komen steeds meer westerse gezinsvormingsmigranten naar Nederland. In de periode 2007-2011 behoren de Verenigde Staten tot de top tien van landen waar gezinsvormende migranten vandaan komen (Sterckx et al., 2014).

3.1 Onderzoeksmethode

Na een relatieduur van drie jaar kon men tot 1 oktober 2012 in Nederland zelfstandig een verblijfsvergunning aanvragen.⁹⁷ Als er schijnrelaties voorkomen ligt het voor de hand dat er rond het moment van drie jaar iets te zien is in het patroon van de relatiebreuken: minder breuken vlak voor die drie jaar en meer in de periode daarna.

Met behulp van het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS kan worden nagegaan hoeveel relaties er de afgelopen jaren (1999-2008) aangegaan zijn waarbij minimaal één van de partners van buiten de EU kwam. Voor deze relaties zijn de relatiebreuken vergeleken met vergelijkbare controlegroepen om het 'natuurlijke' verloop van relatiebreuken in de tijd te bepalen. Let wel, het gaat hier om de *vorm* van de relatiebreukcurve van de controlegroep en niet om de *hoogte*. De relatiebreukcurve van de controlegroep is daarom kunstmatig tot dezelfde hoogte gebracht door de maandelijkse relatiebreukrates van deze groep te vermenigvuldigen met de gemiddelde verhouding tussen de rates van de migratiegroep en de controlegroep in de periode vanaf twee jaar tot en met vijf jaar na het in stand komen van de relatie in Nederland. Voor Turken en Marokkanen bestaat de controlegroep uit relaties tussen in Nederland verblijvende Turken, respectievelijk Marokkanen die tot de tweede generatie van deze herkomstgroepen behoren. Voor de overige in deze studie onderscheiden groepen zijn relaties tussen autochtonen als controlegroep gebruikt. Op basis van een mogelijke, 'onnatuurlijke' afwijking van de relatiebreukcurve van de relatiemigranten van de relatiebreukcurve in een vergelijkbare controle groep na 3 jaar+ x maanden, is een schatting gemaakt van het aandeel schijnrelaties (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Een hypothetische relatiebreukcurve van migratierelaties



Deze schatting is – noodgedwongen door de aard van het beschikbare materiaal – gebaseerd op een bredere definitie van schijnrelaties dan de eerder genoemde beleidsdefinitie (d.w.z. alle relaties die aangegaan zijn met als enig oogmerk een vreemdeling verblijfsrecht in Nederland te verschaffen). Ook de relaties die in de loop van de tijd in feite schijn zijn geworden en uitsluitend in stand worden gehouden met het doel de verblijfsvergunning van een van de partners niet te verliezen, zijn in deze analyse als een schijnrelatie getypeerd. Daarentegen laat deze schatting

⁹⁷ Op 1 oktober 2012 is de termijn waarna een vreemdeling die in Nederland is toegelaten op basis van verblijf bij een partner in aanmerking kan komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning, verlengd tot vijf jaar.

de relaties die als schijnrelatie zijn begonnen maar waarbij de partners in de loop van de tijd toch beslissen om bij elkaar te blijven, buiten beschouwing. Indien dit laatst genoemde geval vaker voorkomt dan het eerst genoemde geval geeft de schatting een onderschatting van het aandeel schijnrelaties. Indien het eerst genoemde geval vaker voorkomt gaat het om een overschatting. Ook schijnrelaties kunnen stranden voordat het doel, een zelfstandige verblijfsvergunning voor de gezinsmigrant, wordt bereikt. Iemand kan bijvoorbeeld niet aarden in Nederland en wil bij nader inzien toch liever een toekomst opbouwen in zijn of haar land van herkomst. Deze mis lopende schijnrelaties blijven ook buiten beschouwing. We namen in deze analyse aan dat een schijnrelatie binnen 18 maanden na de grens van drie jaar werd ontbonden.⁹⁸ We hebben dan ook de relatiebreukrates in de maanden 37-54 vergeleken met die van de controlegroep. Het percentage dat kan worden berekend als een representatie van het blauwe vlak in figuur 3.1 is een schatting van het aandeel schijnrelaties in de migratierelaties die minimaal drie jaar standhielden.

3.2 Data

De data die we gebruikten voor het schatten van de omvang van het percentage schijnrelaties in Nederland zijn afkomstig uit het SSB van het CBS. Het SSB bevat allerlei gegevens over alle personen in Nederland die op microniveau aan elkaar te relateren zijn. Het databestand dat in de hier beschreven analyses is gebruikt, is speciaal voor dit onderzoek bij het CBS samengesteld. Dit microdatabestand bevat informatie over relaties tussen twee partners die tussen 1 januari 1999 en 31 december 2008 zijn gesloten. We konden deze samenlevingsvormen, voor zover zij in stand zijn gebleven volgen tot en met het jaar 2013. De relaties die eind 2008 zijn gesloten konden we dus maximaal vijf jaar volgen. Het gaat om huwelijken, geregistreerde partnerschappen en gevallen van samenwoning. Omwille van de leesbaarheid spreken we in dit hoofdstuk, net zoals in alle andere hoofdstukken van dit rapport over migratierelaties en relatiebreuken.

Voor het onderzoek hebben we alleen relaties gebruikt die langer dan drie maanden duurden. Dit om te voorkomen dat zeer tijdelijke vormen van samenleven, die vaak zijn aangegaan om bijvoorbeeld een periode van geen eigen huisvesting te overbruggen, de analyses zouden verstoren. Relaties met personen die in de periode tussen 1 januari 1999 en 31 december 2008 meer dan tien keer zijn gemigreerd, hebben we uit het bestand verwijderd. Ook relaties waarbij beide personen in deze periode als gezinsmigrant naar Nederland zijn gekomen, hebben we niet in de analyses betrokken. Dat geldt ook voor migratierelaties waarbij de gezinsmigratie langer dan zes maanden voor of na het aangaan van de relatie plaatsvond.⁹⁹ In dit geval gaat het waarschijnlijk om gezinsherenigingsmigratie in plaats van gezinsvormende migratie, dat het onderwerp van deze studie is.

Indien de gezinsmigrant en de referent samen (dat wil zeggen binnen een tijdsbestek van drie maanden) zijn geëmigreerd, beschouwen we dit niet als een relatiebreuk. Deze relatie wordt dan wel uit de *population at risk* verwijderd. Als

⁹⁸ De keuze voor achttien maanden is gebaseerd op het feit dat de relatiebreukcurves van onderzoeksgroepen en controlegroepen na achttien maanden weer vergelijkbare vormen aannemen. In een vergelijkbaar Noors onderzoek werd een nog langere periode aangehouden, te weten 30 maanden na het moment dat een zelfstandige verblijfsvergunning kon worden aangevraagd (Pöyry, 2010).

⁹⁹ Indien schijnhuwelijken relatief vaker voorkomen onder relaties van personen die zeer vaak migreren, beide als gezinsmigrant naar Nederland zijn gekomen, of waarbij de partner pas na een periode van een half jaar naar Nederland kwam, wordt het aandeel schijnhuwelijken in deze analyse enigszins onderschat.

slechts één partner emigreert en niet meer terugkeert op hetzelfde adres als de andere partner, beschouwen we dit wel als een relatiebreuk.

3.3 Resultaten

Het aantal migratierelaties per subgroep is in tabel 3.1 weergegeven. Er zijn aanzienlijke verschillen in het aantal migratierelaties tussen de verschillende in dit onderzoek onderscheiden subgroepen, variërend van nog geen 1500 (mannen uit Sub-Sahara-Afrika met autochtone vrouwen) tot meer dan 4500 (vrouwen uit Zuidoost-Azië met autochtone mannen).

Tabel 3.1 Aantal migratierelaties in Nederland, vanaf 1999 tot 2009*

Herkomstgroep migrant	Herkomstgroep referent	Aantal migratierelaties
Angelsaksisch niet-EU ^a	Autochtoon	2.352
Marokko	Marokko	2.027
Turkije	Turkije	3.845
Sub-Sahara-Afrika ^b ♂	Autochtoon ♀	1.485
Zuidoost-Azië ^c ♀	Autochtoon ♂	4.561
Totaal	Totaal	64.372**

* Eigen berekening door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op basis van bij het CBS beschikbaar gestelde microdatabestand betreffende Samenlevingsvormen van personen die voorkomen in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) 1999 tot en met 2008.** Dit betreft niet het totaal van het aantal geselecteerde subgroepen, maar is het totale aantal migratierelaties in Nederland vanaf 1999 tot en met 2008.

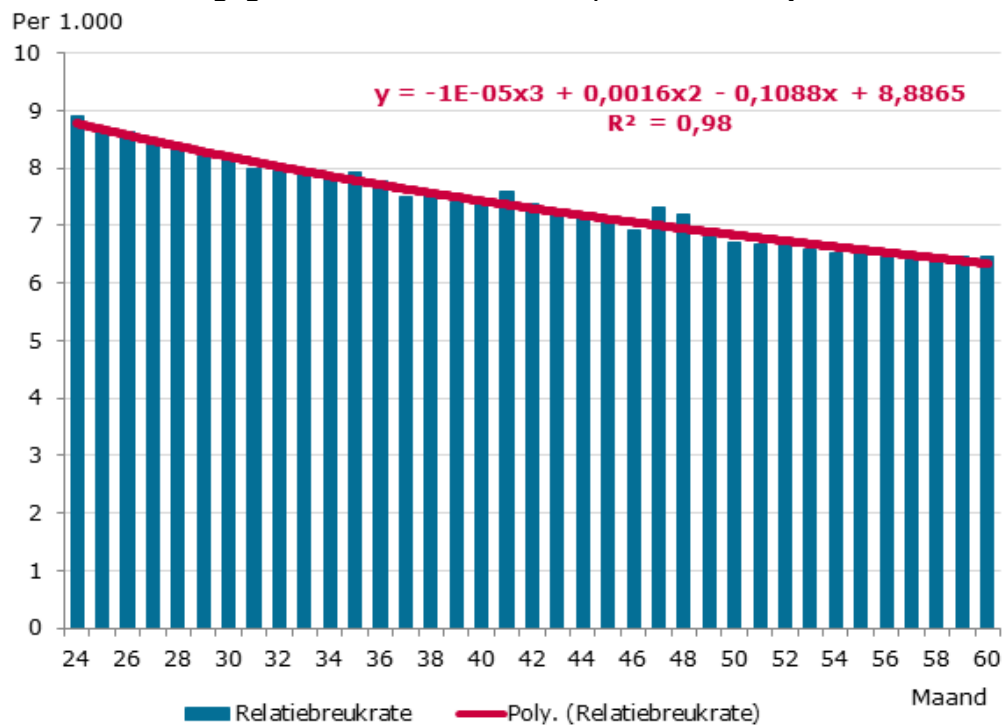
^a Daarbij gaat het om de volgende Engelstalige westerse landen: VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

^b Daarbij gaat het om de volgende landen: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Centraal-Afrikaanse Republiek, Comoren, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Djibouti, Equatoriaal Guinee, Eritrea, Ethiopië, Gabon, Gambia, Ghana, Guinee, Guinee Bissau, Ivoorkust, Kaapverdië, Kameroen, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauritanië, Mauritius, Mayotte, Mozambique, Namibië, Niger, Nigeria, Réunion, Rwanda, São Tomé en Príncipe, Senegal, Seychellen, Sierra Leone, Sint Helena, Soedan, Somalië, Swaziland, Tanzania, Togo, Tristan da Cunha, Tsjaad, Uganda, Zambia en Zimbabwe.

^c Cambodja, Filippijnen, Laos, Maleisië, Thailand en Vietnam.

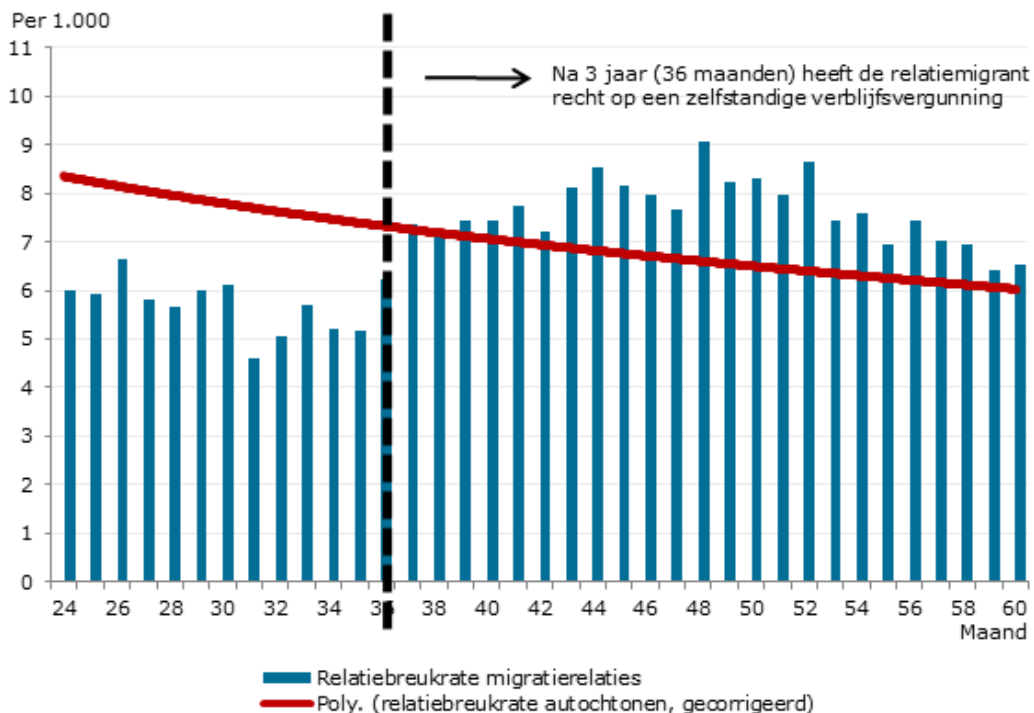
Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven wordt de relatiebreukcurve voor autochtonen in de meeste gevallen als referentiecurve gebruikt. Figuur 3.2 geeft de relatiebreukrate vanaf de 24e maand van de relatie weer van alle relaties van autochtone Nederlanders. We zien dat het aantal relatiebreuken in de loop der tijd langzaam afneemt.

Figuur 3.2 Relatiebreukrates van autochtone Nederlanders in de periode vanaf twee jaar na het aangaan van de relatie (relaties aangegaan vanaf 1999 tot 2009; n=1.505.697)



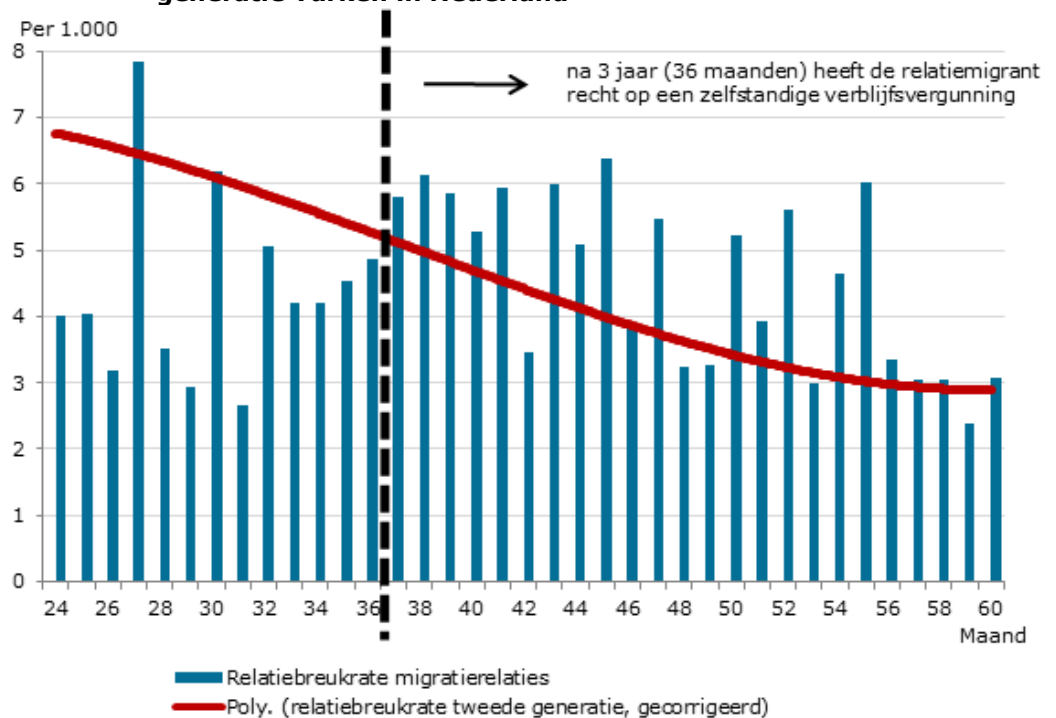
In figuur 3.3 is de relatiebreukrate weergegeven van alle migratierelaties waarvoor gold dat de migrant minimaal drie jaar in Nederland moest verblijven om in aanmerking te komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning. Tevens zien we in deze figuur, in de vorm van een derdegraads vergelijking, de gecorrigeerde relatiebreukcurve voor autochtonen. Deze relatiebreukcurve is met een factor 0,95 verhoogd zodat de relatiebreukrates in de periode tussen twee en zes jaar na het aangaan van de relatie gemiddeld even hoog waren. Naar verhouding strandden de relaties tussen autochtonen dus iets vaker tussen twee en vijf jaar na de trouwerij dan de migratierelaties. Uit figuur 3.3 valt af te leiden dat, in tegenstelling tot bij autochtone Nederlanders, de relatiebreuken onder de migratierelaties stijgen na 36 maanden. Op het moment dat men in Nederland zelfstandig een verblijfsvergunning aan kan vragen neemt het aantal relatiebreuken bij migratierelaties dus toe, wat mogelijk een indicatie is voor het voorkomen van schijnrelaties. Het geschatte percentage schijnrelaties onder alle migratierelaties die minimaal drie jaar standhouden is 2,1%. Dit percentage is de som van de verschillen tussen de relatiebreukrates van migratierelaties en de gecorrigeerde relatiebreukrates van relaties tussen autochtonen in de periode vanaf 37 tot en met 54 maanden na de totstandkoming van de relatie.

Figuur 3.3 Relatiebreukrates van alle migratierelaties (aangegaan vanaf 1999 tot 2009; n=64.372) in Nederland en een gecorrigeerde trendlijn van de relatiebreukrates onder autochtonen



In het vervolg van deze paragraaf zijn de relatiebreukrates voor de geselecteerde subgroepen weergegeven en is voor iedere groep het geschatte percentage schijnrelaties onder de relaties die in de periode vanaf 1998 tot 2009 zijn aangegaan en minimaal twee jaar hebben geduurd, weergegeven. We beginnen met migratierelaties onder personen met een Turkse herkomst (zie figuur 3.4). De herkomst is hier, net zoals bij de overige in deze paragraaf onderscheiden herkomstgroepen, bepaald aan de hand van de CBS-definitie.

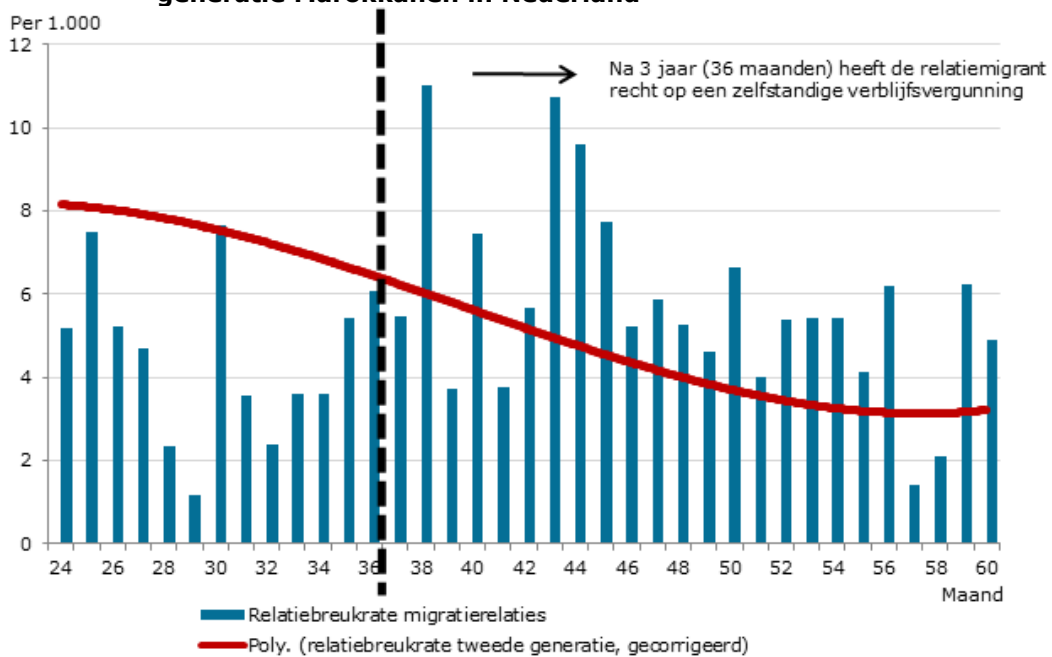
Figuur 3.4 Relatiebreukrates van migratierelaties (aangegaan vanaf 1999 tot 2009; n=3.845) tussen Turken en een gecorrigeerde trendlijn van de relatiebreukrates onder relaties tussen tweede-generatie Turken in Nederland



De trend voor de relatiebreukrates onder Turkse migratierelaties laat, net als de ontwikkeling in de relatiebreukrates voor alle migratierelaties een stijging zien na de 36e maand. Dit in tegenstelling tot de trendlijn voor de tweede generatie Turken waar het aandeel relatiebreuken in de tijd afneemt. De trendlijn voor de tweede generatie is gecorrigeerd met een factor 0,95 (toevalligerwijs is deze correctiefactor even hoog als in de vorige analyse) wat inhoudt dat het relatiebreukpercentage onder relaties tussen tweede-generatie Turken ongeveer 5% hoger is dan onder Turkse migratierelaties. Het verschil tussen de gecorrigeerde trendlijn van de tweede generatie Turken met de relatiebreukrates onder de Turkse migratierelaties is mogelijk toe te schrijven aan het voorkomen van schijnrelaties. Het percentage schijnrelaties onder de Turkse migratierelaties die na drie jaar nog in stand waren, schatten we op 2,2%.

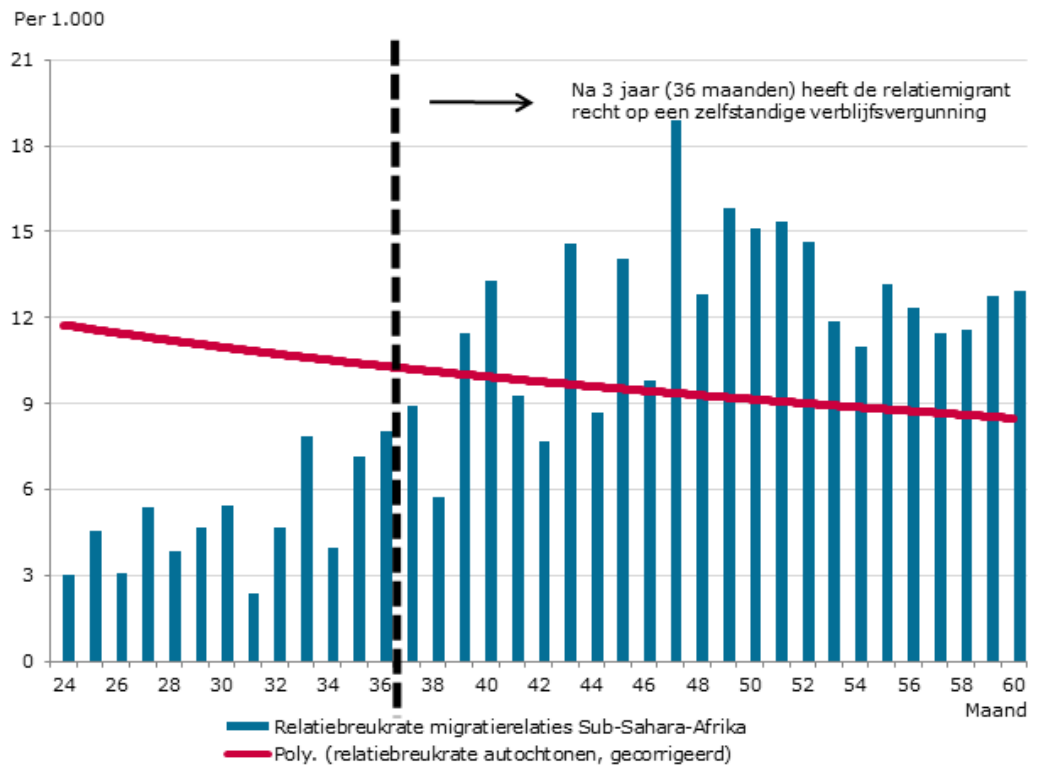
Ook de relatiebreekrates voor Marokkaanse migratierelaties laten, net als bij de Turkse migranten, een stijging vanaf ongeveer de 36e maand zien (zie figuur 3.5). Ook hier daalt de (met een factor 0,75) gecorrigeerde trendlijn voor de tweede generatie Marokkanen. Het percentage onder de schijnrelaties tussen Marokkaanse migranten en een in Nederland verblijvende Marokkaanse referent die minimaal drie jaar duurden, schatten we op 3,1%.

Figuur 3.5 Relatiebreekrates van migratierelaties (aangegaan vanaf 1999 tot 2009; n=2.027) tussen Marokkanen en een gecorrigeerde trendlijn van de relatiebreekrates onder relaties tussen tweede-generatie Marokkanen in Nederland



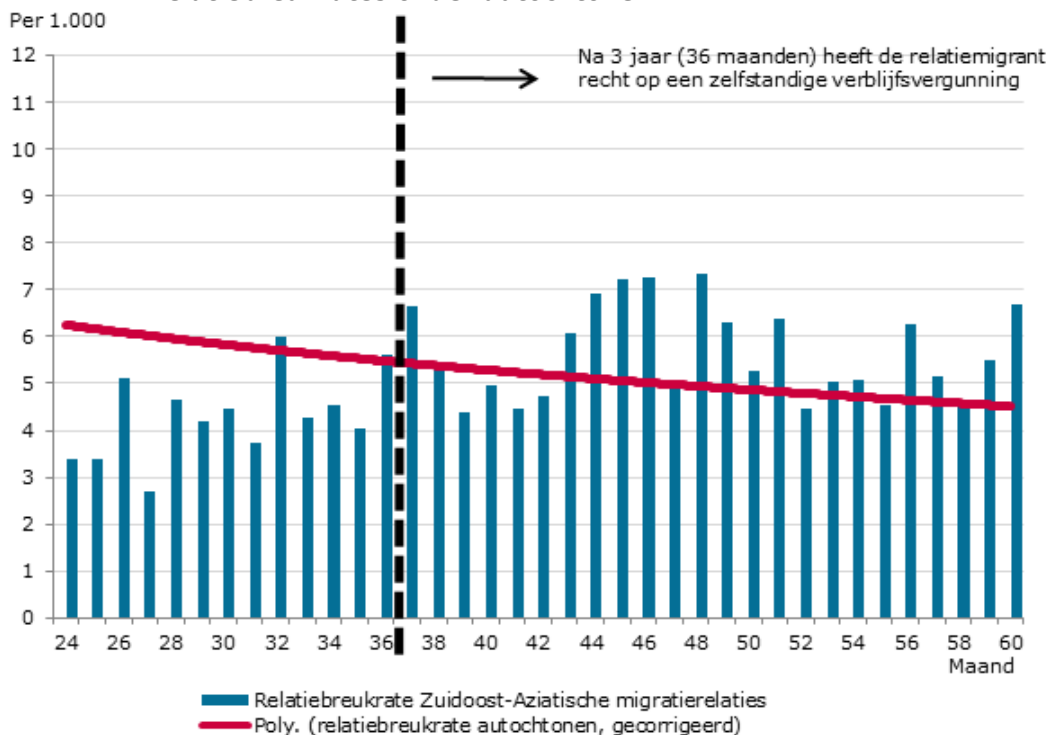
In figuur 3.6 is de relatiebreukcurve voor mannelijke migranten uit sub-Saharalanden die een relatie zijn aangegaan met autochtone Nederlandse vrouwen weergegeven. De curve ziet er iets anders uit dan bij de Turkse en Marokkaanse migranten, maar wederom is te zien dat de relatiebreukrate na 36 maanden toeneemt. Het geschatte percentage schijnrelaties onder de relaties die tenminste drie jaar in stand zijn gebleven, is in de deze groep 4,8%. Het percentage relatiebreuken is overigens relatief hoog bij dit type relaties; zo moest de trendlijn voor de relatiebreukrates onder autochtonen, die werd gebruikt om het percentage schijnrelaties te schatten, namelijk worden gecorrigeerd met een factor 1,34.

Figuur 3.6 Relatiebreukrates van migratierelaties tussen Sub-Sahara-Afrikaanse mannen en autochtone vrouwen (aangegaan vanaf 1999 tot 2009; n=1.485) en een gecorrigeerde trendlijn van de relatiebreukrates onder autochtonen



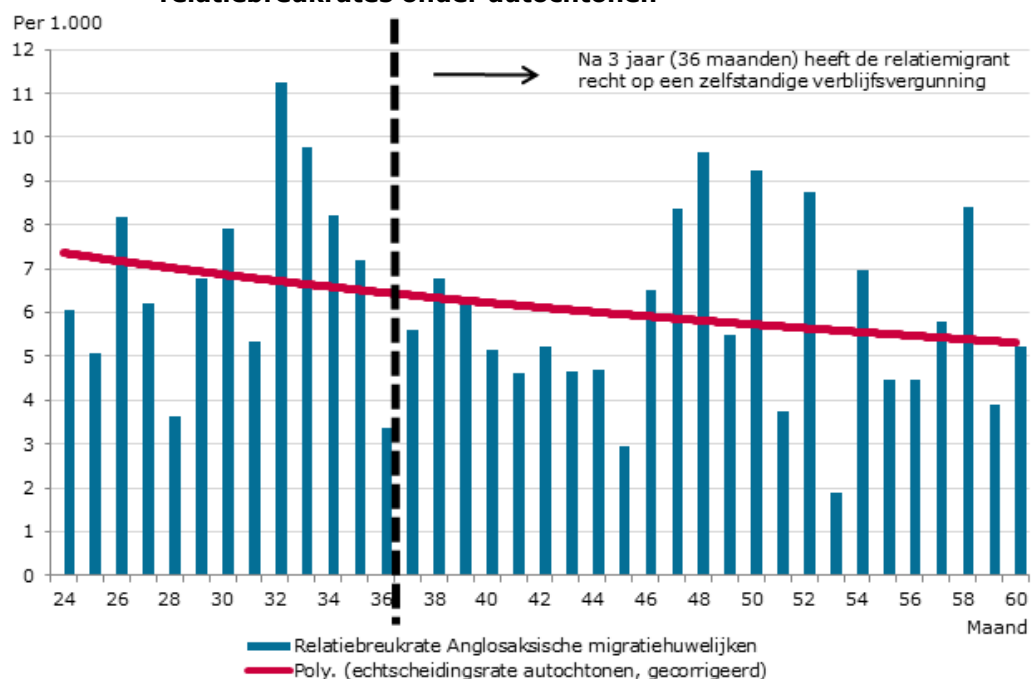
Voor de migratierelaties tussen Zuidoost-Aziatische vrouwen en autochtone referenten is het moeilijk om een duidelijk patroon in de relatiebreukcurve te herkennen. Wel zien we min of meer structureel hogere relatiebreukrates vanaf 42 maanden (figuur 3.7). Het geschatte percentage schijnrelaties onder de relaties die na drie jaar nog niet ontbonden waren is voor deze groep 1,2%. De relatiebreukcurve voor relaties tussen autochtonen onderling moest worden gecorrigeerd met een factor 0,71 om te komen tot een voor vergelijking geschikte relatiebreukcurve. Dit betekent dat het percentage relatiebreuken bij migratierelaties tussen vrouwelijke migranten uit Zuidoost-Azië en autochtone mannen in de periode tussen twee en zes jaar na het aangaan van de relatie een stuk lager ligt dan bij relaties tussen autochtonen. Deze relaties houden dus vaker stand.

Figuur 3.7 Relatiebreukrates van migratierelaties tussen Zuidoost-Aziatische vrouwen en autochtone mannen (aangegaan vanaf 1999 tot 2009; n=4.561) en een gecorrigeerde trendlijn van de relatiebreukrates onder autochtonen



Tot slot hebben we een groep geselecteerd waarbij we op voorhand verwachtten dat daar geen of vrijwel geen schijnrelaties voorkomen: relatiemigranten uit Angelsaksische landen van buiten de EU met een autochtone referent (figuur 3.8). Het geschatte percentage schijnrelaties onder dit type relaties komt overeen met deze verwachting en bedraagt -0,1%. Met andere woorden, we schatten dat het aandeel schijnrelaties onder deze relaties de nul nadert.

Figuur 3.8 Relatiebreukrates van migratierelaties tussen Angelsaksische migranten en autochtonen (aangegaan vanaf 1999 tot 2009; n=2.352) en een gecorrigeerde trendlijn van de relatiebreukrates onder autochtonen



3.4 Conclusie

Tot dusver was niet bekend wat de prevalentie van schijnrelaties in Nederland is. In dit hoofdstuk hebben we een eerste aanzet gedaan om te komen tot een schatting van de omvang van dit fenomeen in Nederland door te focussen op mogelijk afwijkende patronen in de trend van de relatiebreukpercentages.

Het vermoeden dat er schijnrelaties bestaan onder migratierelaties wordt in dit onderzoek bevestigd. We zien bij Turken, Marokkanen, Sub-Sahara-Afrikaanse mannen met autochtone vrouwen een duidelijk toename van het aantal relatiebreuken na 36 maanden in vergelijking met de controlegroep. Bij Zuidoost-Aziatische vrouwen met autochtone mannen is dat verschil minder duidelijk zichtbaar, alhoewel ook bij deze groep na verloop van tijd de relatiebreukrates wat stijgen als de grens van 36 maanden is gepasseerd, dit in tegenstelling tot bij de controlegroep. We schatten het aandeel schijnrelaties binnen alle migratierelaties waarbij geen relatiebreuk had plaatsgevonden binnen drie jaar, op 2,1%. Binnen enkele vooraf geselecteerde subgroepen ligt dit percentage hoger (zie tabel 3.2). Bij relaties tussen mannen uit sub-Sahara Afrika en autochtone vrouwen komen volgens onze schatting de meeste

schijnrelaties voor (4,8%). Binnen de overige in deze studie geselecteerde groepen waarbij niet-westerse relatiemigranten zijn betrokken, varieert dit percentage van 1,2% onder relaties tussen Zuidoost-Aziatische vrouwen met autochtone mannen en 3,1% bij Marokkaanse migratierelaties. Onder de migratierelaties tussen personen uit een Angelsaksisch niet-EU-land en autochtonen lijken, in overeenstemming met de verwachting, geen schijnrelaties voor te komen.

In de overgrote meerderheid van de relaties waarbij autochtone referenten een partner uit het buitenland laten overkomen, lijkt dus geen sprake van een schijnrelatie te zijn. Dit geldt ook voor de migratierelaties van autochtonen waarbij Zuid-oost-Aziatische vrouwen en Sub-Sahara-Afrikaanse mannen betrokken zijn. Hoewel de hoogte van het percentage schijnhuwelijken onder huwelijken tussen autochtone vrouwen en mannen afkomstig uit Sub-Sahara-Afrika (bijna één op de twintig) wellicht enige reden tot zorg baart, worden de in de inleiding van dit hoofdstuk gepresenteerde stereotypen tot op zekere hoogte ontkracht.

Tabel 3.2 Het geschatte percentage schijnrelaties onder relaties die minimaal drie jaar standhielden

Angelsaksisch niet-EU + autochtoon	0,0%
Marokko + Marokko	3,1%
Turkije + Turkije	2,2%
Sub-Sahara-Afrika ♂ + autochtoon ♀	4,8%
Zuidoost-Azië ♀ + autochtoon ♂	1,2%
Totaal + totaal	2,1%

4 Schijnrelaties volgens beoordeling van de IND

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Welk deel van de migratierelaties wordt door de IND als (vermoedelijk) schijn aangemerkt en wat zijn de redenen hiervoor?
- Wat is het percentage van (vermoedelijke) schijnrelaties in het aantal afwijzingen in verschillende fasen van de gezinsvormingsprocedure?
- Welke verschijningsvormen van schijnrelaties komen in de dossiers naar voren?

Hiertoe is een dossieronderzoek verricht bij de IND. In het navolgende gaan we eerst in op de methode van onderzoek, waarna we de bevindingen presenteren. De cijfermatige gegevens worden op meerdere plaatsen geïllustreerd met kwalitatieve, ook uit de dossiers afkomstige informatie.

4.1 Methode van onderzoek

4.1.1 Omvang onderzoek en onderzoeksinstrument

Er zijn in totaal 260 dossiers bestudeerd door drie onderzoekers. Dit gebeurde aan de hand van een sjabloon met vragen voor het vastleggen van de informatie.¹⁰⁰ De vragen hadden ten eerste betrekking op achtergrondkenmerken van de vreemdeling en de referent (zoals nationaliteit, sekse, geboortedatum, burgerlijke staat en eerdere aanvragen). Ten tweede betroffen ze de procedure: de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) opgestart door de referent (MVV-ref) of de vreemdeling op de diplomatieke post (MVV-dip),¹⁰¹ of een verblijfsvergunning regulier zonder een MVV (VVR zonder MVV),¹⁰² of een verblijfsvergunning regulier op grond van het EU-recht (VVR EU),¹⁰³ de vervolprocedure (een VVR na een ingewilligde MVV-aanvraag en de verlenging van de VVR), het eventuele gehoor en/of onderzoek door de VP of gemeente, een eventuele intrekking van een verleende verblijfsvergunning en de eventuele bezwaar- en beroepsprocedure. Ten derde gingen de vragen over de verschijningsvorm van de schijnrelatie.

Voor het verhogen van de betrouwbaarheid van de vastgelegde informatie, is hieraan voorafgaand een aantal dossiers door de onderzoekers onafhankelijk van elkaar bekeken. Dit heeft geleid tot een aantal verbeteringen in het sjabloon, zoals toegevoegde vragen, extra antwoordcategorieën, afspraken over de interpretatie van de vragen en over de wijze van vastlegging van de antwoorden. Er werd onder andere afgesproken om kwalitatieve informatie zo letterlijk mogelijk over te nemen uit het dossier en de bron daarvan te noteren. In geval van twijfels over de keuze van de antwoordcategorie bij gesloten vragen, is onderling overlegd ten behoeve van overeenstemming en eenduidigheid in de wijze van vastlegging.

¹⁰⁰ Het gebruikte sjabloon kan bij de onderzoekers worden opgevraagd.

¹⁰¹ Zie voor uitleg van de MVV-procedure hoofdstuk 1 Inleiding.

¹⁰² Deze aanvraag is bedoeld voor vreemdelingen die niet MVV-plichtig zijn.

¹⁰³ Dit zijn aanvragen van derdelanders met referenten die EU-onderdaan zijn of met Nederlanders die EU-rechten hebben opgebouwd door gebruik van hun recht op vrij verkeer binnen de EU.

Om een beeld te krijgen van de mate van onderlinge overeenstemming is de inter-codeursbetrouwbaarheid berekend op grond van vijf door drie onderzoekers onafhankelijk van elkaar gecodeerde dossiers.¹⁰⁴

Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie bestaat uit de door de IND tussen 1 januari 2009 en 30 juni 2014¹⁰⁵ ingewilligde en afgewezen aanvragen¹⁰⁶ van vreemdelingen uit een niet-EU land (ook wel derdelanders genoemd) om gezinsvorming op grond van het nationaal beleid¹⁰⁷ of gezinsmigratie¹⁰⁸ op grond van het EU-recht bij een partner die in Nederland verblijft (ook wel referent genoemd). De partner kan een Nederlander zijn (al dan niet na naturalisatie), een EU-onderdaan of een derdelander.

De aanvragen om een MVV,¹⁰⁹ een VVR zonder een MVV en een VVR op grond van het Europees beleid zijn meegenomen, omdat hierbij uitgebreid getoetst wordt of aan alle voorwaarden voor gezinsvorming wordt voldaan. De populatie bevat geen VVR met MVV-aanvragen en vervolgaanvragen zoals de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de VVR, het wijzigen van de beperking waaronder een VVR is verleend of de aanvraag om een VVR voor onbepaalde tijd.

Selectie van de steekproef

Uit de onderzoekspopulatie is een gestratificeerde steekproef getrokken van 250 inwillingen en 250 afwijzingen.¹¹⁰

De steekproef betreft willekeurige aanvragen van vreemdelingen uit derde landen voor gezinsvorming op grond van het nationale beleid en gezinsmigratie op grond van het EU-beleid. Het gaat dus niet alleen om eerste of laatste aanvragen: aan een aanvraag in de steekproef kunnen één of meerdere aanvragen vooraf zijn gegaan, en er kunnen aanvragen op zijn gevolgd (al dan niet bij dezelfde referent).

Op 130 inwillingen en 130 afwijzingen uit de steekproef is dossieronderzoek uitgevoerd. De overige 240 aanvragen in de steekproef dienden als reservebestand.

¹⁰⁴ De score - (Aantal overeenkomsten / Aantal overeenkomsten + Aantal verschillen) * 100 (Miles & Huberman, 1994) - bedroeg gemiddeld 90% voor de gesloten vragen (range: 81%-98%) en gemiddeld 81% voor de kwalitatieve informatie (range 54%-98%).

¹⁰⁵ Er is gekozen voor de begindatum 1 januari 2009, omdat in dat jaar sprake was van een toename van het aantal aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht, waarbij het ging om een huwelijk tussen een EU-onderdaan en een derdelander, en in dat jaar verschillende maatregelen door het kabinet waren genomen om schijnhuwelijken en -relaties harder aan te pakken.

¹⁰⁶ De aanvragen waarop niet inhoudelijk is beslist, zijn niet meegenomen. Dat zijn bijvoorbeeld aanvragen die niet in behandeling zijn genomen, omdat leges niet zijn betaald of omdat de aanvraag is ingetrokken. Ook verkeerd opgevoerde aanvragen zijn verwijderd uit de populatie.

¹⁰⁷ Het toelatingsbeleid gebaseerd op de richtlijn 2003/86/EG wordt door de IND in de praktijk 'nationaal beleid' genoemd.

¹⁰⁸ Bij aanvragen op grond van het Europees gemeenschapsrecht wordt er geen onderscheid gemaakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging. Bij aanvragen op grond van het Nederlandse vreemdelingenbeleid (d.w.z. aanvragen van vreemdelingen uit derde landen met referenten uit derde landen of met de Nederlandse nationaliteit) wordt in de toelatingsvoorwaarden sinds 2010 geen onderscheid meer gemaakt (zie hoofdstuk 1 Inleiding).

¹⁰⁹ Van de MVV-ref-aanvragen zijn geselecteerd: 1. Aanvragen met een negatief advies (is wat betreft de beoordeling gelijk aan een afwijzing op een MVV-dip-aanvraag) en 2. Aanvragen met een positief advies, waarna de vreemdeling een MVV-dip-aanvraag heeft ingediend. MVV-ref-aanvragen met een positief advies, waarna geen MVV-dip-aanvraag is ingediend zijn handmatig uit de steekproef verwijderd.

¹¹⁰ De MVV-ref-aanvraag was een adviesaanvraag die door de referent werd opgestart. Op deze aanvraag kon de IND een positief of een negatief advies afgeven. Tegen een negatief advies waren geen rechtsmiddelen mogelijk. Voor de leesbaarheid worden in dit rapport positieve en negatieve adviezen op MVV-ref-aanvragen net als de beslissingen op andere aanvraagprocedures inwillingen respectievelijk afwijzingen genoemd.

Aanvragen die niet tot de doelgroep behoren zijn handmatig vervangen door willekeurige andere aanvragen uit het reservedeel van de steekproef. Dat geldt bijvoorbeeld voor aanvragen met betrekking tot vreemdelingen uit een EU-land. Ten tijde van het onderzoek was het vanwege de overgang naar INDiGO, het nieuwe informatiesysteem van de IND, nog niet mogelijk om een gegevensbestand op te vragen met de nationaliteit van de vreemdeling. Hierdoor konden aanvragen betreffende vreemdelingen uit een EU-land niet tevoren uit het bestand verwijderd worden. De (sterkste) nationaliteit¹¹¹ van de vreemdeling is daarom tijdens het dossieronderzoek opgezocht en de EU-onderdanen zijn later handmatig uit de steekproef verwijderd en vervangen door willekeurige zaken uit het reservebestand. Ook de aanvragen om gezinshereniging van ouders bij hun kind op grond van EU-recht zijn op deze manier vervangen.

Doordat de populatie zaken bevat die niet tot de doelgroep horen en die handmatig zijn verwijderd uit de steekproef, verschillen de populatie en de steekproef op een aantal punten. Tabel 4.1 geeft een vergelijkend overzicht van kenmerken van de populatie en van de steekproef.

¹¹¹ Vreemdelingen (en referenten) kunnen meerdere nationaliteiten bezitten. Met de sterkste nationaliteit wordt de nationaliteit bedoeld die de betrokkene de sterkste verblijfsrechten verschaft. Een EU-nationaliteit is in dit opzicht sterker dan een niet-EU-nationaliteit en een nationaliteit van een niet-MVV-plichtig land is sterker dan die van een MVV-plichtig land.

Tabel 4.1 Kenmerken populatie inwillingen en afwijzingen, en kenmerken steekproef

	Populatie	Steekproef (dossieronderzoek)
	Alle inwillingen respectievelijk afwijzingen op aanvragen om gezinsvorming o.g.v. nationaal beleid en aanvragen om gezinsvorming/-hereniging o.g.v. EU-recht, waarop tussen 1 januari 2009 en 30 juni 2014 door de IND inhoudelijk is beslist (eerste aanleg).	Gestratificeerde steekproef van 130 inwillingen en 130 afwijzingen op aanvragen om gezinsvorming o.g.v. nationaal beleid en aanvragen om gezinsvorming/-hereniging o.g.v. EU-recht, waarop tussen 1 januari 2009 en 30 juni 2014 door de IND inhoudelijk is beslist (eerste aanleg).
<i>Verschillen</i>		
Nationaliteit	Inclusief aanvragen vreemdelingen met een EU-nationaliteit.	Exclusief aanvragen vreemdelingen met een EU-nationaliteit. ^a
Gezinsvorming/-hereniging	Inclusief aanvragen gezinshereniging van ouders bij hun kind o.g.v. EU-recht. Inclusief aanvragen van derdelanders met een partner uit Nederland die meer dan drie jaar in een ander EU-land hebben gewoond. Inclusief aanvragen door de partners om gezinsvorming, maar waarbij het om gezinshereniging o.g.v. nationaal beleid gaat (verkeerd verblijfsdoel aangevraagd).	Exclusief aanvragen gezinshereniging van ouders bij hun kind o.g.v. EU-recht. Exclusief aanvragen van derdelanders met een partner uit Nederland die meer dan drie jaar in een ander EU-land hebben gewoond. Exclusief aanvragen door de partners om gezinsvorming, maar waarbij het om gezinshereniging o.g.v. nationaal beleid gaat (verkeerd verblijfsdoel aangevraagd).
Vervolgprocedure	Inclusief MVV-aanvragen die ingewilligd zijn waarbij de vreemdeling geen vervolprocedure (MVV-dip of VVR na MVV) meer heeft doorlopen.	Exclusief MVV-aanvragen die ingewilligd zijn waarbij de vreemdeling geen vervolprocedure (MVV-dip of VVR na MVV) meer heeft doorlopen.
In INDiGO foutief opgevoerde zaken	Inclusief random zaken (meestal zonder dossierstukken) die foutief in INDiGO opgevoerd zijn.	Exclusief random zaken (meestal zonder dossierstukken) die foutief in INDiGO opgevoerd zijn.
Type beslissing	Inclusief inwillingen die foutief zijn opgevoerd en vervolgens gecorrigeerd zijn als afwijzingen en vice versa.	Exclusief inwillingen die foutief zijn opgevoerd en vervolgens gecorrigeerd zijn als afwijzingen en vice versa.

^a In totaal 5% van de ingewilligde aanvragen betrof een vreemdeling met een EU-nationaliteit. Deze zijn vervangen door een willekeurig andere aanvraag. In de steekproef zaten geen afgewezen aanvragen van EU-onderdanen.

Tabel 4.2 geeft een totaaloverzicht van de populatiecijfers en de aantallen in de steekproef van de inwillingen en de afwijzingen.

Tabel 4.2 Populatiecijfers en steekproefaantallen aanvragen gezinsvorming op grond van het nationale beleid en gezinsmigratie op grond van het EU-beleid (1 januari 2009 tot en met 30 juni 2014)

	Populatie		Steekproef (incl. reservedeel)	Steekproef dossieronderzoek
Inwillingen	54.872	(67,7%)	250	130
Afwijzingen	26.123	(32,3%)	250	130
Totaal	80.995	(100%)	500	260

Inwillingen komen in de populatie ruim twee keer zo vaak voor als afwijzingen. Daarom worden, waar in dit hoofdstuk gerapporteerd wordt over *alle* aanvragen en niet over alleen de ingewilligde of afgewezen aanvragen afzonderlijk, de uitkomsten gewogen. Hiertoe is een wegingsfactor gebruikt om in de steekproef tot dezelfde verdeling van inwillingen en afwijzingen te komen als in de populatie.

Vastlegging van de informatie uit de dossiers

Voorafgaand aan het dossieronderzoek hebben IND-coördinatoren op het gebied van handhaving desgevraagd aangegeven dat bij een vermoeden van een schijnrelatie meestal wordt afgewezen omdat 'niet is gebleken van een duurzame en exclusieve relatie', of 'niet is gebleken dat de relatie op één lijn te stellen is met een huwelijksrelatie'. Deze bewoordingen worden echter ook gebruikt wanneer niet is aangetoond dat er sprake is van een duurzame en exclusieve relatie, maar waarbij geen vermoedens van een schijnrelatie genoemd zijn in de beschikking,¹¹² bijvoorbeeld omdat de partners niet (meer) op hetzelfde adres staan ingeschreven of omdat onvoldoende documenten zijn overlegd om de relatie aan te tonen. Om deze reden hebben we, tijdens het dossieronderzoek de afgewezen aanvragen onderscheiden naar:

- afgewezen onder andere vanwege een schijnrelatie (inclusief 'geen sprake van een duurzame en exclusieve relatie'/'relatie is niet op één lijn te stellen met een huwelijksrelatie');
- niet afgewezen vanwege een schijnrelatie;
- afgewezen vanwege 'geen duurzame en exclusieve relatie': het stel woont niet meer samen;
- afgewezen vanwege 'geen duurzame en exclusieve relatie': er zijn onvoldoende documenten overlegd (om de relatie aan te tonen).

Voor de aanvragen die om andere redenen dan een schijnrelatie zijn afgewezen en voor aanvragen die zijn ingewilligd, is vastgelegd of in het dossier vermoedens zijn vermeld van een schijnrelatie. De vermoedens kunnen onder andere van een IND-medewerker komen, van de VP of van een medewerker van de Nederlandse ambassade/consulaat. Geen vermelding van vermoedens in het dossier wil overigens niet zeggen dat er geen vermoedens waren tijdens de aanvraagprocedure. Vermoedens die niet hard te maken zijn worden niet altijd expliciet genoemd. IND-medewerkers noteren in het dossier ook 'opmerkelijkheden' die bij een aanvraag spelen. In enkele gevallen en alleen bij overeenstemming tussen de onderzoekers werden dergelijke opmerkelijkheden als vermoedens van een schijnrelatie opgevat.

Tijdens het dossieronderzoek is ook gekeken of in een eventuele vervolgpprocedure, zoals de VVR- aanvraag na een ingewilligde MVV-aanvraag, (nieuwe) vermoedens

¹¹² Eventuele vermoedens kunnen wel in een intern document staan.

van een schijnrelatie zijn opgekomen, of dat eerdere vermoedens zijn weggevallen. De vragen over een vervolprocedure zijn beantwoord voor de aanvragen die in eerste aanleg of na een gegrond bezwaarschrift zijn ingewilligd. Er zijn in totaal 77 verlengingsaanvragen behandeld.¹¹³ In één geval was er sprake van nieuwe vermoedens, in vijf zaken waren eerdere vermoedens weggevallen.

4.1.2 *Beperkingen van het dossieronderzoek*

Het is niet mogelijk om voor de gehele onderzoeksperiode systematisch na te gaan of de referenten eerder vreemdelingen naar Nederland hebben laten overkomen. Dit kan alleen sinds 2012 met de invoering van INDiGO, omdat de referenten daarin apart als 'klanten' worden opgevoerd en er een koppeling gelegd wordt met de vreemdeling. Wel is gekeken of de referent in het systeem voorkomt en eerder als vreemdeling naar Nederland is gekomen, indien het BSN of het V-nummer van deze persoon bekend is. In sommige gevallen was door IND-medewerkers handmatig in het dossier vastgelegde informatie beschikbaar over eerdere aanvragen van referenten voor 2012.

In het EU-recht betreffende gezinsmigratie wordt geen onderscheid gemaakt tussen gezinshereniging (van partners, kinderen, of andere gezinsleden) en gezinsvorming. Gezinsvorming op grond van het EU-recht wordt daarom ook niet apart van gezinshereniging geregistreerd in INDiGO. Het was dus niet mogelijk om vooraf een onderscheid te maken tussen beide groepen. Tijdens het dossieronderzoek bleek dat het evenmin mogelijk was om deze alsnog handmatig te verwijderen, omdat niet altijd aan de hand van de informatie in de dossiers is af te leiden of het om gezinsvorming of -hereniging gaat. Dit geldt vooral voor zaken met weinig bijzonderheden. De aanvragen op grond van het EU-recht in de steekproef betreffen dus ook aanvragen om gezinshereniging met partners. Wanneer uit de informatie in het dossier was af te leiden dat de vreemdeling en de referent reeds drie jaar of langer in een ander EU-land hadden gewoond, dan werd deze zaak niet meegenomen.

4.2 **Vergelijking samenstelling populatie en steekproef**

Om een beeld te krijgen van de representativiteit van de steekproef is deze voor zowel de afwijzingen als de inwillingen op een aantal belangrijke kenmerken vergeleken met de populatie. De vergelijking is gedaan voor: 1) het jaar waarin op de aanvraag is beslist, 2) de sekse van de vreemdeling, en 3) de soort aanvraag die is ingediend. Tabel 4.3 en 4.4 laten de resultaten zien voor achtereenvolgend de afwijzingen en de inwillingen.

¹¹³ Eén aanvraag werd niet behandeld vanwege niet betalen van leges.

Tabel 4.3 Vergelijking samenstelling steekproef en populatie, afwijzingen

Steekproef (n=130)			Populatie		
Jaar			Jaar		
2009	25	19%	2009	5.498	21%
2010	26	20%	2010	6.221	24%
2011	29	22%	2011	5.786	22%
2012	22	17%	2012	4.574	18%
2013	23	18%	2013	3.080	12%
2014	5	4%	2014	964	4%
Totaal	130	100%	Totaal	26.123	100%
Sekse vreemdeling			Sekse vreemdeling		
Man	53	41%	Man	10.345	40%
Vrouw	77	59%	Vrouw	15.766	60%
Totaal	130	100%	Onbekend	12	0%
			Totaal	26.123	100%
Soort aanvraag			Soort aanvraag		
MVV TEV	9	7%	MVV TEV	905	3%
MVV-dip	11	9%	MVV-dip	1.965	8%
MVV-ref	84	65%	MVV-ref	17.578	67%
VVR EU	23	18%	VVR EU	4.453	17%
VVR zonder MVV	3	2%	VVR Zonder MVV	1.222	5%
Totaal	130	100%	Totaal	26.123	100%
Nationaliteit vreemdeling			Nationaliteit vreemdeling^a		
1 Turkse	26	20%	1 Turkse	4.856	19%
2 Marokkaanse	18	14%	2 Marokkaanse	3.416	13%
3 Surinaamse	12	9%	3 Surinaamse	2.972	11%
4 Ghanese	9	7%	4 Ghanese	995	4%
5 Chinese	6	5%	5 Chinese	921	4%
6 Filipijnse	6	5%	6 Egyptische	897	3%
7 Egyptische	5	4%	7 Braziliaanse	592	2%
8 Iraakse	4	3%	8 Thaise	576	2%
9 Pakistaanse	3	2%	9 Onbekend ^b	575	2%
10 Russische	3	2%	10 Indonesische	553	2%
Overig	38	29%	Overig	9.600	37%
Totaal	130	100%	Totaal	25.953	100%

^a Tijdens het schrijven van het rapport (na het dossieronderzoek) werd het mogelijk om bij de IND een gegevensbestand met de populatie van aanvragen op te vragen met de (sterkste) nationaliteit van de vreemdeling. Echter, door de overgang naar een nieuw datawarehouse van waaruit de gegevens geleverd zijn, komen de totalen van de ingewilligde en de afgewezen aanvragen niet exact overeen met de totalen in het gegevensbestand dat eerder is geleverd (zonder de nationaliteit van de vreemdeling). De verschillen zijn het gevolg van correcties die de IND heeft doorgevoerd.

^b Bij de opvoer van nieuwe vreemdelingen in INDiGO gaat de IND uit van de gegevens die men op het aanvraagformulier vermeldt of in de stukken die worden meegezonden met de aanvraag. De nationaliteit wordt als 'onbekend' opgevoerd wanneer die niet in de aanvraag staat vermeld. Als in een later stadium stukken worden overlegd waaruit blijkt dat er wel een nationaliteit bekend is, dan wordt dit in het systeem aangepast.

De steekproef van afwijzingen geeft een goede afspiegeling van de populatie van afwijzingen. De verdeling naar sekse in de steekproef komt bijna overeen met die in de populatie. Naar verhouding bevat de steekproef iets meer aanvragen uit 2013 en minder uit 2010 dan de populatie. Ook zijn er iets meer MVV TEV-aanvragen¹¹⁴ en minder VVR zonder MVV-aanvragen in de steekproef. In beide gevallen gaat het

¹¹⁴ MVV TEV is de nieuwe gezinsvormingsprocedure sinds de invoering van MoMi (zie hoofdstuk 1 voor meer informatie).

om kleine afwijkingen. Bij de soort aanvraag is de afwijking te verklaren doordat vier VVR zonder MVV-aanvragen uit de steekproef handmatig zijn vervangen door random geselecteerde zaken uit het reservebestand. De vijf meest voorkomende nationaliteiten van de vreemdelingen in de steekproef komen overeen met die in de populatie in ongeveer dezelfde verhouding.

Tabel 4.4 Vergelijking samenstelling steekproef en populatie, inwilligingen

Steekproef (n=130)			Populatie		
Jaar			Jaar		
2009	20	15%	2009	10.769	20%
2010	22	17%	2010	10.594	19%
2011	29	22%	2011	10.563	19%
2012	19	15%	2012	9.367	17%
2013	29	22%	2013	9.661	18%
2014	11	8%	2014	3.918	7%
Totaal	130	100%	Totaal	54.872	100%
Sekse vreemdeling			Sekse vreemdeling		
Man	33	25%	Man	17.920	33%
Vrouw	97	75%	Vrouw	36.952	67%
Totaal	130	100%	Totaal	54.872	100%
Soort aanvraag			Soort aanvraag		
MVV TEV	23	18%	MVV TEV	6.540	12%
MVV-dip	13	10%	MVV-dip	5.380	10%
MVV-ref	61	47%	MVV-ref	26.450	48%
VVR EU	24	18%	VVR EU	12.719	23%
VVR Zonder MVV	9	7%	VVR Zonder MVV	3.783	7%
Totaal	130	100%	Totaal	54.872	100%
Nationaliteit vreemdeling*			Nationaliteit vreemdeling		
1 Turkse	26	20%	1 Turkse	8.966	17%
2 Marokkaanse	12	9%	2 Marokkaanse	5.909	11%
3 Braziliaanse	9	7%	3 Surinaamse	2.502	5%
4 Chinese	7	5%	4 Chinese	2.241	4%
5 Filipijnse	5	4%	5 Amerikaans burger	2.166	4%
6 Indonesische	5	4%	6 Braziliaanse	1.958	4%
7 Russische	5	4%	7 Thaise	1.957	4%
8 Afghaanse	4	3%	8 Onbekend	1.813	3%
9 Thaise	4	3%	9 Indonesische	1.511	3%
10 Algerijnse, Canadese, Colombiaanse, Pakistaanse, Surinaamse, Venezolaanse	3	2%	10 Russische	1.507	3%
Overig	35	27%	Overig	23.619	44%
Totaal	130	100%	Totaal	54.149	100%

* Zes nationaliteiten staan op een gedeelde tiende plek.

Ook de steekproef van ingewilligde aanvragen is een goede afspiegeling van de populatie. Er bevinden zich weliswaar naar verhouding iets meer vrouwelijke vreemdelingen in de steekproef, maar dit verschil is niet aanzienlijk. Ook in deze steekproef zijn weer wat meer MVV TEV-aanvragen en minder VVR EU-aanvragen, wat weer te verklaren is doordat VVR EU-aanvragen uit de steekproef handmatig zijn vervangen door random geselecteerde zaken uit het reservebestand. Dit gebeurde in veertien gevallen. In de steekproef komen vreemdelingen met Turkse of Marokkaanse nationaliteit het vaakst voor net als in de populatie. Vreemdelingen

van Braziliaanse, Chinese, Indonesische, Russische en Thaise nationaliteit staan in de top-10 van zowel de steekproef als de populatie, maar in een andere volgorde en met soms licht afwijkende percentages. Vreemdelingen met de Amerikaanse nationaliteit komen wel voor in de top-10 van de populatie, maar niet in die van de steekproef, terwijl het omgekeerde geldt voor vreemdelingen met Filipijnse of Afghaanse nationaliteit (de gedeelde tiende plaats laten we hierbij even buiten beschouwing).

4.3 Achtergrondkenmerken vreemdeling en referent

Twee derde van alle aanvragen betreft een vrouw die verblijf aanvraagt bij een mannelijke referent. In 27% van de dossiers gaat het om een aanvraag voor verblijf van een man bij een vrouwelijke referent. In ongeveer één op de twintig dossiers is er sprake van partners van hetzelfde geslacht. Het gaat daarbij vaker om een relatie tussen mannen dan tussen vrouwen (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5 Sekse van vreemdeling en referent* (n=260)

Sekse vreemdeling	Sekse referent		Totaal
	Man	Vrouw	
Man	4%	27%	30%
Vrouw	68%	1%	70%
Totaal	72%	28%	100%

* Gewogen percentages

Tabellen 4.6 en 4.7 laten de top-10 van nationaliteiten zien voor vreemdelingen en referenten. Vreemdelingen met de Turkse nationaliteit als sterkste nationaliteit vormden de grootste groep met één op de vijf aanvragen. De groep vreemdelingen met Marokkaanse nationaliteit is ongeveer half zo groot (10%). Daarna volgen vreemdelingen met Braziliaanse, Chinese, Surinaamse, Filipijnse, Russische, Indonesische, Afghaanse en Ghanese nationaliteit en een grote groep (39%) van 45 overige nationaliteiten (elk minder dan 3%).

De meeste referenten hebben de Nederlandse nationaliteit als sterkste nationaliteit (75%). Hieronder vallen ook referenten die het Nederlanderschap hebben verkregen door naturalisatie of optie en tweede generatie allochtonen. Referenten met de Turkse nationaliteit komen op de tweede plek, gevolgd door referenten met de Britse, Poolse, Chinese, Duitse, Belgische, Franse, Griekse, Hongaarse en Marokkaanse nationaliteit en vijftien overige nationaliteiten (7%).

Tabel 4.6 Top-10 nationaliteiten vreemdeling* (n=260)

	%
1 Turkse	20%
2 Marokkaanse	10%
3 Braziliaanse	5%
4 Chinese	5%
5 Surinaamse	5%
6 Filipijnse	4%
7 Russische	3%
8 Indonesische	3%
9 Afghaanse	3%
10 Ghanese	3%
Overig	39%
Totaal	100%

* Gewogen percentages.

Tabel 4.7 Top-10 nationaliteiten referent* (n=260)

	%
1 Nederlandse	75%
2 Turkse	4%
3 Britse	3%
4 Poolse	2%
5 Chinese	2%
6 Duitse	2%
7 Belgische	1%
Franse	1%
Griekse	1%
Hongaarse	1%
Marokkaanse	1%
Overig	7%
Totaal	100%

* Gewogen percentages; vijf nationaliteiten staan op een gedeelde zevende plaats.

Het is niet mogelijk om exact aan te geven hoeveel Nederlandse referenten van allochtone herkomst zijn.¹¹⁵ Wel weten we in de meeste gevallen het geboorteland van de referent. Iets meer dan de helft van alle referenten met de Nederlandse nationaliteit is in een ander land dan Nederland geboren. Tabel 4.8 geeft de top-10 weer van geboortelanden van referenten met de Nederlandse nationaliteit.

¹¹⁵ Uitgaande van de CBS-definitie van allochtoon: een persoon van wie tenminste één van de ouders in het buitenland is geboren.

Tabel 4.8 Top-10 geboorteland referent met Nederlandse nationaliteit* (n=195)

	%
1 Nederland	48%
2 Turkije	10%
3 Marokko	8%
4 Suriname	4%
5 Afghanistan	3%
6 China	2%
7 Iran	2%
8 Indonesië	2%
9 Voormalig Joegoslavië	2%
10 Ghana	1%
Overig	19%
Onbekend	9%
Totaal	100%

* Gewogen percentages.

De meeste referenten zijn in Nederland geboren. Dit zijn autochtonen of tweede generatie allochtonen. Relatief veel referenten met een ander geboorteland dan Nederland komen uit Turkije. Eén op de tien is daar geboren. Marokko en Suriname zijn andere relatief frequent voorkomende geboortelands van Nederlandse referenten.

De leeftijd van de referenten ligt gemiddeld 5,8 jaar hoger dan de leeftijd van de vreemdelingen. De leeftijd van referenten vertoont ook een grotere spreiding dan die van de vreemdelingen. Enkele vreemdelingen en referenten zijn jonger dan 21 jaar (zie tabel 4.9). Volgens het nationale beleid voor gezinsmigratie¹¹⁶ moeten zowel de vreemdeling als de referent minimaal 21 jaar zijn op het moment van de aanvraag. Er zijn echter uitzonderingen, zoals voor Turkse werknemers die hun partner met wie zij gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben willen laten overkomen. Voor hen beiden geldt de gebruikelijke minimumleeftijd van 18 jaar. Voor ongehuwde partners geldt de leeftijdseis van 21 jaar.¹¹⁷ Bij gezinsmigratie op grond van het EU-recht mogen de partners jonger dan 21 jaar zijn.

Tabel 4.9 Leeftijd vreemdeling en referent*

	Aantal	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaardafwijking
Leeftijd (in jaren) – vreemdeling	260	20	69	30,8	7,985
Leeftijd (in jaren) – referent ¹¹⁸	256	18	77	36,4	10,729

* Gewogen cijfers.

¹¹⁶ Vanaf 1 juni 2013 wordt in de Vreemdelingencirculaire gesproken over gezinsmigratie in plaats van gezinsvorming en -hereniging.

¹¹⁷ Drie aanvragen betroffen een vreemdeling van 20 jaar. Twee daarvan zijn afgewezen: in één geval vanwege onder andere het leeftijdsvereiste en in het andere geval vanwege het inkomensvereiste en ontbrekende stukken. De derde aanvraag is ingewilligd: de referent is een Britse onderdaan (EU-recht). Twee aanvragen hadden betrekking op een referent die nog geen 21 jaar was. Eén ervan is afgewezen vanwege het leeftijdsvereiste (de referent was 20 jaar). De andere aanvraag is ingewilligd: de referent was 18 jaar, maar had de Letse nationaliteit (EU-recht).

¹¹⁸ De geboortedatum van de vreemdeling wordt altijd geregistreerd in het registratiesysteem van de IND. De geboortedatum van de referent moest in bijna alle gevallen in de dossierstukken opgezocht worden. In enkele gevallen was in INDiGO geboortedatum, noch de leeftijd van de referent terug te vinden.

Tabel 4.10 geeft een beeld van de burgerlijke staat van de betrokken aanvragers. Het gaat bij de aanvragen in de steekproef vaker om partners die zijn gehuwd of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan dan om partners die samenwonen of gaan samenwonen. In twee derde van de aanvragen zijn de partners gehuwd of een geregistreerd partnerschap aangegaan voordat zij een aanvraag indienden. In enkele gevallen ging het om een andere burgerlijke staat van de partners tijdens de aanvraag. Hierbij werd twee keer Islamitisch huwelijk genoemd en eenmaal 'gescheiden'.

Tabel 4.10 Burgerlijke staat (n=260)

	%
Gehuwd/geregistreerd partnerschap	65%
Samenwonend/partnerschap	34%
Anders	1%
Totaal	100%

* Gewogen percentages.

4.4 Afwijzing in 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. Wanneer alleen naar de afgewezen aanvragen wordt gekeken, dan blijken er 16 (12%) daarvan door de IND te zijn afgewezen vanwege een schijnrelatie. In de meeste gevallen is om een andere reden dan schijnrelatie afgewezen (88%). Concrete indicatoren die de IND in de stukken noemt ter onderbouwing van de afwijzing op grond van een schijnrelatie hebben betrekking op:

- het niet onderhouden van een duurzame en exclusieve relatie;
- het niet samenwonen;
- grote leeftijdsverschillen tussen de partners;
- het ontbreken van een gemeenschappelijke taal; en
- tegenstrijdige verklaringen.¹¹⁹

Op een aanvraag kunnen meerdere afwijzingsredenen van toepassing zijn. In dat geval zijn deze alle vastgelegd tijdens het dossieronderzoek. Figuur 4.1 geeft een overzicht van *alle* redenen van afwijzing in eerste aanleg volgens de motivatie in de IND-beschikking. Aanvragen worden het vaakst afgewezen wegens het niet kunnen voldoen aan het middelenvereiste. In bijna de helft van alle afgewezen aanvragen is dit (een van) de reden(en) om de aanvraag af te wijzen. In gesprekken met IND-medewerkers is toegelicht dat eenvoudiger afgewezen kan worden op het middelenvereiste dan op ontbreken van een duurzame en exclusieve relatie. Als niet is voldaan aan het middelenvereiste, dan wordt de aard van de relatie niet in alle gevallen verder onderzocht wanneer hierover twijfels zijn en reeds afgewezen kan worden op het middelenvereiste (en/of een andere afwijzingsreden).¹²⁰ Bijna 30% van de afgewezen aanvragen zijn incompleet. Bij deze aanvragen ontbreken stukken of

¹¹⁹ Zie voor voorbeelden paragraaf 4.6 Bezwaar en beroep na afwijzing vanwege schijnrelatie.

¹²⁰ Een korte analyse op 37 zaken die zijn afgewezen op het middelenvereiste of om andere redenen dan vanwege geen duurzame en exclusieve relatie, wijst uit dat in de meerderheid van de gevallen de relatie getoetst is (68%) en dat er in slechts één van deze zaken vermoedens waren van schijnrelatie. Ook is in de meerderheid van de gevallen een nieuwe aanvraag ingediend (65%), waarvan de meeste ingewilligd zijn. We hebben dan ook geen aanleiding om te vermoeden dat veel op het middelenvereiste afgewezen aanvragen schijnrelaties betreffen.

gegevens en/of voldoen de stukken niet aan de vereisten, bijvoorbeeld omdat de vereiste stempels of vertaling ontbreken. Ook kan er sprake zijn van stukken die van onvoldoende kwaliteit zijn, bijvoorbeeld omdat de meegestuurde kopie onleesbaar is.

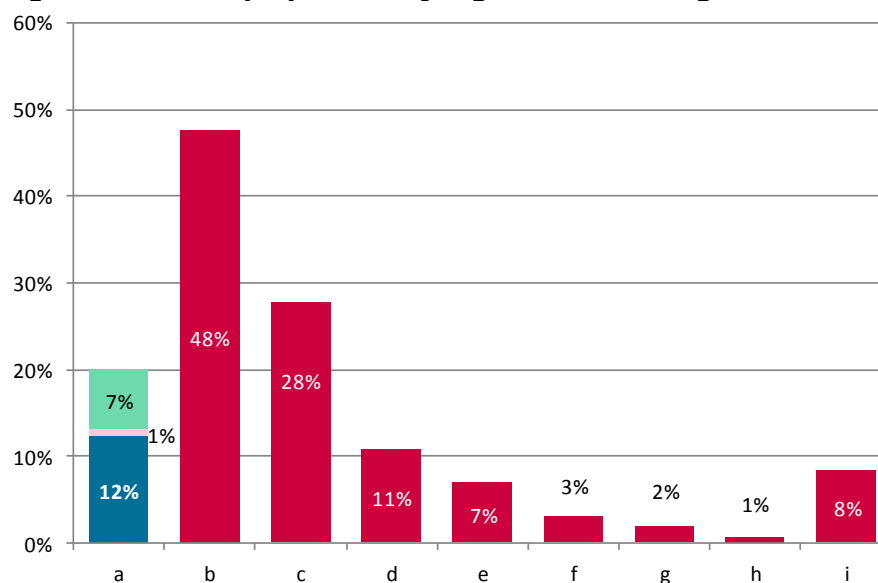
In 11% van de afgewezen aanvragen is niet aangetoond dat men voldoet aan het inburgeringsvereiste of dat men daarvan is vrijgesteld.¹²¹

Van de 12% die is afgewezen vanwege een schijnrelatie staat in de helft expliciet in de beschikking dat de relatie is aangegaan met als enig oogmerk verblijfsrecht te verschaffen in Nederland aan de vreemdeling.

In 8% van de gevallen heeft de IND geoordeeld dat er geen sprake is van een duurzame en exclusieve relatie, omdat 1) de partners niet (meer) samenwoonden of nog niet aan de termijn van zes maanden samenwoning voldeden voorafgaande aan de aanvraag (1%) of 2) er onvoldoende documenten overlegd konden worden om de relatie aan te tonen (7%).

Van alle afgewezen aanvragen is 7% afgewezen omdat de referent geen rechten kon ontlenen aan het EU-recht.

Figuur 4.1 Reden(en) van afwijzing in eerste aanleg*



* De percentages tellen niet op tot 100, omdat meerdere afwijzingsredenen van toepassing kunnen zijn.

a = geen duurzame en exclusieve relatie: 12% schijnrelatie; 1% stel woont niet (meer) samen/nog geen zes maanden samenwoning; 7% onvoldoende bewijsstukken overlegd met betrekking tot de relatie

b = onvoldoende middelen van bestaan

c = ontbrekende stukken/gegevens, stukken voldoen niet aan de vereisten of van onvoldoende kwaliteit

d = niet voldoen aan Wet inburgering buitenland

e = de referent kan geen rechten ontlenen aan het EU-recht

f = onjuiste/onvolledige/tegenstrijdige informatie verstrekt

g = leeftijdsvereiste

h = twijfels aan echtheid van de documenten

i = overig

¹²¹ Alleen MVV-plichtige vreemdelingen dienen aan te tonen dat zij geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Wanneer enkel naar de MVV-aanvragen wordt gekeken dan voldoet 13% niet aan het inburgeringsvereiste.

4.5 (Vermoedens van) schijnrelatie tijdens beslissing in eerste aanleg en daarna

Ook in het geval dat er niet werd afgewezen (mede) op grond van schijnrelatie kunnen vermoedens van schijnrelatie wel hebben gespeeld. Tabel 4.11 geeft een totaaloverzicht van de vermoedens. Met betrekking tot het overgrote merendeel van de aanvragen zijn er geen vermoedens geregistreerd. In 6% van alle aanvragen is er tijdens de beslissing door de IND in eerste aanleg sprake van een vermoeden van een schijnrelatie. Deze aanvragen zijn ondanks die vermoedens ingewilligd, of ze zijn afgewezen om een andere reden dan een schijnrelatie.

Tabel 4.11 (Vermoedens van) schijnrelatie bij beslissing in eerste aanleg*(n=260)

Geen vermoedens schijnrelatie	Vermoedens schijnrelatie	Afwijzing vanwege schijnrelatie
90%	6%	4%

* Gewogen percentages.

Het percentage vermoedens van een schijnrelatie is – zoals te verwachten – hoger bij de afwijzingen op een aanvraag dan bij de inwillingen zoals te zien is in tabel 4.12. In 4% van alle ingewilligde aanvragen waren er vermoedens tijdens de beslissing in eerste aanleg. Bij de afwijzingen was dit twee keer zo veel (9% van de aanvragen), wanneer we daar de 12% afwijzingen vanwege schijnrelatie bij optellen komt dat op in totaal 21%.

Tabel 4.12 (Vermoedens van) schijnrelatie bij inwillingen en afwijzingen in eerste aanleg

	Geen vermoedens schijnrelatie		Vermoedens schijnrelatie		Afwijzing vanwege schijnrelatie		Totaal
Ingewilligde aanvragen	125	(96%)	5	(4%)	0		130
Afgewezen aanvragen	102	(79%)	12	(9%)	16	(12%)	130

Zoals eerder vermeld, is in 4% van alle aanvragen (ingewilligde en afgewezen) tijdens de beslissing in eerste aanleg volgens de IND sprake van een schijnrelatie en in 6% is er een vermoeden van een schijnrelatie. Aan dit oordeel en aan deze vermoedens van de IND kan in de loop van een procedure verandering komen.

Het oordeel van de IND kan tijdens de eventuele bezwaar- of beroepsprocedure ongegrond worden verklaard. Vermoedens van een schijnrelatie bij een aanvraag, die is ingewilligd kunnen bij een vervolgaanvraag, zoals de verlenging van de VVR, zijn weggevallen of niet meer zijn vermeld in het dossier. Ook is het mogelijk dat bij een vervolgaanvraag een nieuw vermoeden naar voren komt. Wanneer er aanleiding is tot onderzoek door de VP of de gemeente en daaruit volgens de IND blijkt dat er sprake is van een schijnrelatie, dan kan een verleende verblijfsvergunning ingetrokken worden. Tijdens het dossieronderzoek is daarom gekeken of 1) er al dan niet een bezwaar- of beroepsprocedure is gevolgd op de afwijzende beslissing door de IND vanwege schijnrelatie, 2) of vermoedens nog zijn vermeld in het dossier bij eventuele vervolgaanvragen na een inwilliging op een aanvraag en 3) of de verleende verblijfsvergunning al dan niet is ingetrokken vanwege een schijnrelatie.

Bezien over alle aanvragen en de totale procedure (van aanvraag tot en met eventueel beroep) blijkt het percentage schijnrelaties iets lager te liggen, namelijk op 3% in plaats van op 4%, omdat een deel van de aanvragen na gegrond bezwaar

alsnog is ingewilligd.¹²² In één zaak is de verleende vergunning later ingetrokken wegens schijnrelatie; in paragraaf 4.9 gaan we hier verder op in. Het percentage aanvragen waarin er op enig moment in de procedure *vermoedens* zijn geweest komt iets hoger te liggen, namelijk op 9% in plaats van op 6%, omdat we van de zaken die na gegrond bezwaar alsnog zijn ingewilligd zeggen dat hierin sprake was van een vermoeden van een schijnrelatie. In het overgrote merendeel van de aanvragen (88%) was geen sprake van een schijnrelatie of van vermoedens van een schijnrelatie. Tabel 4.13 vat dit samen.

Tabel 4.13 (Vermoedens van) schijnrelatie bezien over de totale procedure* (n=260)

Geen vermoedens schijnrelatie	Vermoedens schijnrelatie	Schijnrelatie
88%	9%	3%

* Gewogen percentages.

Er zijn verschillen tussen de diverse typen aanvragen wat betreft de percentages vermoedens van schijnrelatie (in zowel de in eerste aanleg ingewilligde als afgewezen aanvragen) en afwijzingen op grond van schijnrelatie. Tabellen 4.14 en 4.15 geven hiervan een beeld.

Er zijn vaker vermoedens van een schijnrelatie bij ingewilligde aanvragen van vreemdelingen om een MVV, dan bij aanvragen van vreemdelingen om een VVR zonder MVV en VVR EU.

Tabel 4.14 Vermoedens van schijnrelatie bezien over de totale procedure bij inwilligingen in eerste aanleg

Ingewilligd in 1 ^e aanleg	Vermoedens van schijnrelatie bezien over de totale procedure				
	Ja		Nee		Totaal
MVV-ref	5	(8%)	56	(92%)	61 (100%)
MVV-dip	2	(15%)	11	(85%)	13 (100%)
MVV TEV	1	(4%)	22	(96%)	23 (100%)
VVR zonder MVV	0	(0%)	9	(100%)	9 (100%)
VVR EU	1	(4%)	23	(96%)	24 (100%)
Totaal	9	(7%)	121	(93%)	130 (100%)

Opvallend is dat bijna een derde van de aanvragen op grond van het EU-recht is afgewezen wegens een schijnrelatie.¹²³ Daarnaast waren er in één op de vijf zaken vermoedens van een schijnrelatie. Bezien over de totale procedure van alle afgewezen aanvragen ligt het percentage afwijzingen wegens schijnrelatie op 9% (in plaats van 12%).

¹²² Alle (hoger) beroepszaken zijn ongegrond verklaard.

¹²³ In negen zaken (ongeveer 40%) is afgewezen omdat de referent geen rechten kon ontleen aan het EU-recht. Dit was meestal omdat geen of onvoldoende bewijs overlegd kon worden van vestiging (van zes maanden) in een ander EU-land. In acht van deze negen zaken waren er geen vermoedens van een schijnrelatie.

Tabel 4.15 (Vermoedens van) schijnrelatie bezien over de totale procedure bij afwijzingen in eerste aanleg

Afgewezen in 1 ^e aanleg	Vermoedens van schijnrelatie bezien over de totale procedure						
	Schijnrelatie		Ja		Nee		Totaal
MVV-ref	2	(2%)	8	(10%)	74	(88%)	84 (100%)
MVV-dip	2	(18%)	4	(36%)	5	(45%)	11 (100%)
MVV TEV	1	(11%)	0	(0%)	8	(89%)	9 (100%)
VVR zonder MVV	0	(0%)	1	(33%)	2	(67%)	3 (100%)
VVR EU	7	(30%)	5	(22%)	11	(48%)	23 (100%)
Totaal	12	(9%)	18	(14%)	100	(77%)	130 (100%)

4.6 Bezwaar en beroep na afwijzing vanwege schijnrelatie

4.6.1 Bezwaar

In elf van de zestien zaken die afgewezen zijn wegens schijnrelatie is bezwaar aangetekend (69%).¹²⁴ In alle elf zaken is door de IND een beslissing op het bezwaarschrift genomen. In vier zaken (36%) werd het bezwaar gegrond verklaard, in zeven zaken (64%) is het bezwaar ongegrond verklaard. Tabel 4.16 geeft een overzicht.

Tabel 4.16 Beslissing op bezwaar door aanvragers bij afwijzing wegens schijnrelatie

Beslissing	Aantal	%
Bezwaar gegrond	4	36
Bezwaar ongegrond	7	64
Totaal	11	100

We zullen nu achtereenvolgens nader ingaan op een aantal van de in bezwaar gegronde en ongegronde zaken.

Bezwaar gegrond

In alle vier zaken waarin het bezwaar gegrond is verklaard, was in de beschikkingen door de IND gesteld dat er geen sprake is van een duurzame en exclusieve relatie of dat onvoldoende was aangetoond dat hiervan sprake was. Twee casusbeschrijvingen illustreren deze zaken.

¹²⁴ In 74% van de afwijzingen om schijnrelatie of om andere redenen is door de aanvragers bezwaar aangetekend (34 van de 46 aanvragen). Dit percentage is berekend op het aantal afwijzingen exclusief de MVV-ref-aanvragen, omdat hiertegen geen bezwaar mogelijk was.

*Iraakse man
Poolse vrouw*

Met betrekking tot de VVR EU aanvraag van een Iraakse man en zijn Poolse echtgenote is in de beschikking in eerste aanleg onder meer vermeld:In dit geval is gebleken dat er sprake is van een schijnhuwelijk, nu tijdens het [...] gehoor is gebleken dat betrokkene en referent verschillende verklaringen hebben afgelegd over het ontstaan en verloop van hun relatie, hun leven samen en hun huishouding. [...] Weliswaar is een huwelijksakte overgelegd en is daarmee een juridische band tussen referent en betrokkene aangetoond, echter gelet op hetgeen tijdens de hoorzitting door betrokkene en referent is verklaard, wordt overwogen dat dit huwelijk is aangegaan met als enig doel het in de richtlijn 2004/38/EG neergelegde recht van vrij verkeer en verblijf te kunnen genieten, waarop anders geen aanspraak zou kunnen worden gemaakt. De indicaties waarop het vermoeden van een schijnhuwelijk zijn gebaseerd, zijn in deze zaak het niet spreken van een gemeenschappelijke taal, de combinatie van nationaliteiten die – gezien de culturele en religieuze achtergrond – als niet voor de hand liggend wordt gezien en de vele tegenstrijdigheden over hun relatie.

*Afrikaanse vrouw
Nederlandse man van Afrikaanse herkomst*

In de beschikking in eerste aanleg wordt verwezen naar het verslag van een simultaan afgenomen gehoor op grond waarvan de IND concludeert dat er twijfel bestaat over het bestaan van een duurzame relatie. In de beschikking staat: [...] *Overwogen wordt dat in redelijkheid niet valt in te zien dat hij, indien hij en betrokkene daadwerkelijk een relatie zouden hebben, bij benadering niet zou kunnen aangeven wanneer zij elkaar voor de tweede keer hebben gesproken. Ook over de plaats waar beiden zich bevonden op het moment dat zij elkaar voor de tweede keer (telefonisch) spraken hebben beide geen eenduidige antwoorden gegeven [...]. Gelet op al het vorenstaande wordt geconcludeerd dat de twijfel omtrent het bestaan van een duurzame en exclusieve relatie tussen referent en betrokkene nog steeds bestaat. Het aandragen van de aanvullingen en bewijsstukken door gemachtigde heeft deze twijfel niet weggenomen. Hetgeen uit de gehoren geconcludeerd kan worden, namelijk dat er geen sprake is van een duurzame en exclusieve relatie, houdt hier stand.* Naast tegenstrijdigheden in de verklaringen, worden het groot leeftijdsverschil tussen beide partners, de verschillende geboortelanden en het niet bekend zijn met elkaars naaste familieleden en vrienden genoemd als indicatoren van een schijnrelatie.

In deze beide casussen en in de twee andere zaken waarin het bezwaar gegrond werd verklaard ging de IND mee in de bewijzen die in de bezwaarprocedure – ter ondersteuning van het bestaan van een duurzame en exclusieve relatie – zijn overgelegd. In het eerstgenoemde voorbeeld werden tientallen foto's en de verschillende verklaringen van derden als afdoende bewijs voor het bestaan van een duurzame relatie door de IND aanvaard. In het tweede voorbeeld ging het eveneens om foto's en om correspondentie tussen de partners.

Bezwaar ongegrond

In alle zeven zaken waarin het bezwaar ongegrond is verklaard, noemde de IND concrete indicatoren ter onderbouwing van de afwijzing op grond van een schijnrelatie. Redenen die meerdere keren voorkomen in de beschikkingen zijn:

- *Geen duurzame en exclusieve relatie.* In alle zeven bezwaarzaken werd het niet bestaan van een duurzame en exclusieve relatie als afwijzingsgrond genoemd. De onderbouwing hiervoor werd – in de drie zaken waarin de beide partners zijn gehoord – gevonden in tegenstrijdige verklaringen door de partners en/of het gebrek aan basale kennis over elkaars privé leven. In een zaak waren de partners

niet bekend met hun wederzijdse mobiele telefoonnummers, kon de referent het nummer van de vaste telefoon van de woning waar hij woonde niet noemen en stond een ander adres op zijn loonstrook vermeld. In een andere zaak verklaarden de partners verschillend over onder andere het moment van kennismaking, het ontstaan van de relatie en het samenwonen.

- *Het niet voldoen aan het samenwoningvereiste.* In twee zaken werd dit door de IND aangevoerd als indicator voor een schijnhuwelijk. In een zaak werd vastgesteld dat de aanvragers nog geen zes maanden op hetzelfde adres stonden ingeschreven – een vereiste dat geldt voor VVR EU-aanvragen. Bovendien spraken zij geen gemeenschappelijke taal. De andere zaak had betrekking op een man die wegens illegaal verblijf in Nederland in bewaring was gesteld en nooit met zijn partner had samengewoond.
- *Groot leeftijdsverschil tussen de partners.* Het leeftijdsverschil kwam als één van de indicatoren in twee zaken naar voren. In een zaak was sprake van een relatie tussen een Afrikaans stel van wie de man 18 jaar jonger was dan zijn partner. In deze zaak hebben de partners daarnaast tijdens het simultaan gehoor verschillend verklaard en waren zij niet op de hoogte van basale aspecten uit elkaars privé leven. De andere zaak betrof de aanvraag van een 25-jarige man uit Azië en zijn 37-jarige vrouw uit Oost Europa, die geen gemeenschappelijke taal en cultuur deelden.
- *Geen sprake van een gemeenschappelijke taal.* In drie zaken werd deze indicator in de beschikking ter onderbouwing van de afwijzing wegens een schijnhuwelijk aangevoerd. In al deze drie zaken was sprake van relaties tussen Poolse vrouwen en mannen uit respectievelijk Turkije (n=2) en Irak (n=1). Daarnaast werd in deze zaken het verschil in culturele/religieuze achtergrond als niet voor de hand liggend beschouwd en om die reden gezien als indicator voor een schijnrelatie.
- *Tegenstrijdigheden in de verklaringen van de partners.* Tegenstrijdigheden werden gevonden in alle eerdergenoemde drie zaken waarin de beide partners zijn gehoord. Zoals onder de indicator geen duurzame en exclusieve relatie is aangegeven, zien deze tegenstrijdigheden onder meer op verklaringen over het ontstaan van de relatie en over elkaars privéleven. Zo verklaarde de referent in een zaak onder meer dat zij haar partner in het jaar dat zij elkaar voor het eerst hadden ontmoet niet aan haar familieleden had voorgesteld. Haar partner verklaarde echter dat hij in dat jaar een zuster en een broer van de referent had ontmoet.

4.6.2 Beroep

In drie van de vier zaken waarin beroep is ingesteld tegen de ongegrondverklaring van het bezwaar, is het beroep ongegrond verklaard en bleef de beslissing van de IND in stand. De rechtbank is in deze zaken meegegaan in de motivering van de IND dat geen sprake zou zijn van een duurzame en exclusieve relatie. In één zaak waren er meerdere indicaties van een schijnhuwelijk, waaronder het niet spreken van een gemeenschappelijke taal. Daarnaast weigerden de betrokkenen om mee te werken aan het onderzoek (via de gemachtigde lieten zij de IND weten geen gebruik te willen maken van de uitnodiging voor de hoorzitting). In de tweede zaak heeft de rechtbank geoordeeld dat, in tegenstelling tot wat de gemachtigde beweerde, de uitgevoerde adrescontrole wel degelijk door de daarvoor bevoegde personen verricht was en dat tijdens de bezwaarprocedure niet gehoord hoeft te worden indien het bezwaar kennelijk ongegrond is verklaard.¹²⁵ De rechter oordeel-

¹²⁵ 'Kennelijk ongegrond verklaren' gebeurt indien naar objectieve maatstaven bezien op voorhand in redelijkheid geen twijfel mogelijk is dat het bezwaar niet tot een ander besluit kan leiden.

de in deze zaak dat in bezwaar noch in beroep concrete feiten aangevoerd waren ter onderbouwing van een duurzame en exclusieve relatie. In de derde zaak lag het zwaartepunt van het oordeel van een schijnhuwelijk op het gebrek aan basale kennis van de partners over elkaars privéleven. De vierde zaak waarin beroep is aangevoerd is *niet-ontvankelijk* verklaard, omdat inmiddels een nieuwe aanvraag was ingediend (na het voldoen aan de zes maanden eis) en was ingewilligd.

4.6.3 Hoger beroep

In twee van de drie bovengenoemde zaken is hoger beroep aangetekend. In beide zaken is het hof meegegaan in de motieven die de IND in de beroepsprocedure naar voren heeft gebracht. In een van de twee zaken was sprake van het niet spreken van een gemeenschappelijke taal in combinatie met het ontbreken van stoffelijke zaken zoals gezamenlijke foto's en bankrekeningen om de relatie aan te tonen. In de tweede zaak was eveneens sprake van het ontbreken van stoffelijke zaken om de relatie aan te tonen, aangevuld met informatie waarmee het vermoeden dat de referent niet op het opgegeven adres woonachtig was, werd ondersteund.

4.7 Gehoor door de IND

De IND kan de vreemdeling en de referent gedurende verschillende momenten in de procedure uitnodigen voor een gehoor wanneer er vragen zijn over de aanvraag. Dit gebeurt onder andere wanneer er twijfels zijn over de aard van de relatie. Wanneer de vreemdeling zich in het buitenland bevindt dan kan de IND ervoor kiezen de vreemdeling (op de diplomatieke post) en de referent simultaan te horen. Wanneer beide partners zich in Nederland bevinden dan worden zij achtereenvolgend gehoord door dezelfde ambtelijke hoorcommissie, bestaande uit een voorzitter en een notulist. De vreemdeling en de referent kunnen zich tijdens de hoorzitting, die gehouden wordt in het Nederlands in aanwezigheid van een onafhankelijke tolk, laten bijstaan door een gemachtigde.

In bijna een vijfde van de aanvragen waarin volgens de IND op enig moment sprake was van vermoedens van een schijnrelatie is er door de IND tijdens de procedure gehoord.¹²⁶ In het merendeel van de aanvragen heeft de IND, ondanks vermoedens, niet gehoord. In een aantal gevallen is er niet gehoord om specifieke redenen. Dat was bijvoorbeeld omdat de vreemdeling en referent waren uitgenodigd voor een gehoor, maar zonder opgave van redenen niet waren verschenen, er tijdens een eerdere aanvraag al gehoord was vanwege vermoedens van een schijnrelatie of aangetoond was dat de referent geen rechten kon ontlenen aan het gemeenschapsrecht, waardoor er verder geen onderzoek werd ingesteld naar het bestaan van een eventueel schijnhuwelijk. Tabel 4.17 bevat een overzicht.

Tabel 4.17 Wel/niet horen door de IND in geval van vermoedens van schijnrelatie* (n=39)

	%
Gehoor vanwege vermoedens van schijnrelatie	18
Geen gehoor; wel vermoedens van schijnrelatie	82
Totaal	100

* Gewogen percentages.

¹²⁶ In 39 zaken was er op enig moment sprake van een vermoeden van een schijnrelatie, inclusief de elf zaken die zijn afgewezen onder andere vanwege een schijnrelatie.

In het navolgende gaan we achtereenvolgens in op de gehoren die plaats hebben gevonden in zaken die zijn afgewezen wegens een schijnrelatie en op gehoren in zaken waarin er vermoedens waren, maar die niet zijn afgewezen. Tot slot besteden we aandacht aan de redenen om, ondanks vermoedens van schijnrelatie, niet te horen.

4.7.1 *Gehoor in vanwege schijnrelatie afgewezen zaken*

In zes zaken is er gehoord vanwege vermoedens van een schijnrelatie bij de beslissing in eerste aanleg. Deze zijn alle afgewezen wegens een schijnrelatie. In twee van de zes zaken hebben aanvrager en referent zich bij de eerste afwijzende beslissing neergelegd door geen bezwaar aan te tekenen en in vier van de zes zaken is bezwaar aangetekend tegen de afwijzing. Het bezwaar is in drie van de vier zaken ongegrond verklaard. In de vierde zaak is het bezwaar gegrond verklaard. In één van de drie bezwaarzaken is beroep en vervolgens hoger beroep ingesteld. De beslissing van de IND bleef in stand.

In twee van de vier zaken waarin bezwaar is aangetekend, werden aanvrager en referent simultaan gehoord. Tijdens beide gehoren – die plaatsvonden nog voordat de beslissing werd genomen – werden tegenstrijdige verklaringen geconstateerd die betrekking hebben op de aanvang en het ontstaan van de relatie en de perioden waarin de partners elkaar in het buitenland zouden hebben ontmoet. In een van deze twee zaken was tevens sprake van het achterhouden van relevante informatie (een inreisverbod) en het verstrekken van onjuiste informatie. In de andere zaak was daarnaast sprake van een leeftijdsverschil van 18 jaar en waren betrokkenen niet in staat om foto's of andere bescheiden te overleggen om de relatie te ondersteunen. In beide zaken hebben de betrokkenen zich neergelegd bij de ongegrondverklaring van het bezwaar, in die zin dat daartegen geen beroep is ingesteld.

Een van de zaken waarin bezwaar is aangetekend betreft de aanvraag van een 41-jarige Ghanese vrouw en haar vijf jaar oudere Britse man van Ghanese afkomst. In deze zaak is een beroepsprocedure aangespannen – die door de rechtbank ongegrond is verklaard – en zijn, op verzoek van de IND, verschillende onderzoeken verricht door de VP. Zo heeft de politie twee keer een bezoek gebracht aan het adres van de referent en werden referent en zijn partner uitgenodigd voor een gehoor aan het politiebureau. Op grond van de processen-verbaal die naar aanleiding van deze onderzoeken zijn opgemaakt, concludeert de IND kort samengevat onder meer:

- het is niet aannemelijk dat sprake is van een deugdelijk bewezen relatie;
- er bestaan vermoedens dat betrokkenen niet daadwerkelijk samenwonen op het aangegeven adres en geen duurzame liefdesrelatie hebben;
- betrokkenen kunnen geen zaken overleggen waaruit een exclusieve relatie en een gemeenschappelijke huishouding blijkt;
- betrokkenen kennen elkaars telefoonnummers niet; en
- de salarisstokken van de referent worden naar een ander adres gestuurd.

Een van de twee zaken waarin de betrokkenen *geen* bezwaar hebben aangetekend betreft een relatie tussen een 40-jarige Vietnamese vrouw en een vier jaar oudere autochtone Nederlandse man. De aanwijzingen waarop de IND heeft geconcludeerd dat er sprake was van een schijnrelatie, kwamen naar voren tijdens een simultaan afgenomen gehoor. Uit dit gehoor kwamen tegenstrijdige verklaringen naar voren over het hoe en wanneer van het ontstaan van de relatie en de contactfrequentie. Daarnaast hadden de betrokkenen weinig kennis over elkaars privéleven, spraken

zij geen gezamenlijke taal, dit terwijl zij elkaar naar eigen zeggen regelmatig belden en hadden zij elkaar nog nooit gezien.

De andere zaak handelt om een 26-jarige Surinaamse vrouw en haar 15 jaar oudere Nederlandse man van Surinaamse afkomst. De vrouw is op verzoek van de IND op de Nederlandse ambassade gehoord. De aanleiding voor het gehoor waren het grote leeftijdsverschil en het feit dat de vreemdeling in het verleden eerder een verzoek indiende met een andere referent, waarbij de verklaringen van de broer van de huidige referent een belangrijke rol speelden. Tijdens het gehoor legde betrokkene tegenstrijdige verklaringen af en verklaarde zij verschillend over het ontstaan van de relatie en had zij geen kennis over elementaire aspecten in het privéleven van haar partner, zoals de namen en geboortedatum van zijn kinderen. Bijzonder in deze zaak is dat de referent niet gehoord is terwijl zijn broer twee keer referent was voor een verleend vakantievizum en ook het ticket voor betrokkene betaalde. Bij de IND rees het vermoeden dat de broer van de referent een relatie had met betrokkene, maar niet aan de voorwaarden voldeed.

In twee zaken zijn de partners gehoord tijdens de bezwaarprocedure na de afwijzing in eerste aanleg wegens schijnrelatie. Beide bezwaren zijn gegrond verklaard.

4.7.2 *Gehoor in geval van vermoedens van schijnrelatie, maar aanvraag ingewilligd*

In drie zaken is gehoord wegens het vermoeden van schijnrelatie – één simultaan gehoor en twee hoorzittingen op het IND kantoor, maar zijn de aanvragen ingewilligd. De gehoren vonden plaats bij de beslissing in eerste aanleg of tijdens de bezwaarprocedure. In deze zaken was sprake van meerdere indicatoren. In alle drie de zaken werd aanvankelijk getwijfeld aan het bestaan van een exclusieve en duurzame relatie in combinatie met het afleggen van tegenstrijdige verklaringen, een groot leeftijdsverschil en/of een niet voor de hand liggende combinatie van nationaliteiten, culturen en religie (zie voor voorbeelden van deze indicatoren de paragraaf 4.6.1, *Bezwaar*).

4.7.3 *Geen gehoor ondanks vermoedens van schijnrelatie*

In geval van zestien in eerste aanleg *afgewezen* aanvragen waarin er vermoedens waren van een schijnrelatie, heeft geen gehoor plaatsgevonden. De meeste van deze aanvragen zijn afgewezen op andere gronden.¹²⁷ In zes zaken zijn de vermoedens van een schijnrelatie als afwijzingsgrond gebruikt. In een aantal gevallen is uit de dossierstukken op te maken waarom er geen gehoor heeft plaatsgevonden ondanks het vermoeden van een schijnrelatie.

In twee zaken is een vorm van onderzoek verricht. In de zaak van een Surinaamse man en zijn Nederlandse partner, zijn de partners in een eerdere aanvraag gehoord naar aanleiding van vermoedens van een schijnrelatie. De vreemdeling had daarvoor getracht om met drie andere partners verblijf in Nederland te krijgen. Deze man heeft toegegeven dat zijn eerdere verzoeken om verblijf in Nederland op schijnrelaties waren gebaseerd. De huidige aanvragers hebben tegen de afwijzing wegens een schijnrelatie bezwaar aangetekend. De aangeleverde bewijsstukken gaven volgens de IND voldoende blijk van een duurzame en exclusieve relatie.

¹²⁷ De andere afwijzingsgronden betreffen in de meeste gevallen het ontbreken van (een deel van de) gegevens op grond waarvan de IND kan beoordelen of er sprake is van een duurzame en exclusieve relatie. Een drietal aanvragen is afgewezen op het middelenvereiste en één vanwege het niet beschikken over de vereiste MVV.

De andere zaak handelt over een aanvraag van een Turkse man en zijn Poolse partner. De indicatoren van een schijnrelatie in deze zaak hebben betrekking op het gegeven dat er geen sprake was van een gemeenschappelijke taal, er geen objectieve bescheiden zoals foto's en dergelijke waren om de relatie aan te tonen en daarnaast had de man eerder een aanvraag ingediend om verblijfsrecht te krijgen bij een andere Poolse vrouw. Deze indicatoren waren aanleiding om het Team Controle van de gemeente te vragen onderzoek te doen naar de relatie van de betrokkenen. Uit de bevindingen van het onderzoek werd geconcludeerd dat er sprake was van een schijnrelatie en vervolgens werd de aanvraag afgewezen. Het bezwaar- en beroepsschrift in deze procedure werden op grond van de bevindingen van het onderzoek ongegrond verklaard.

In één zaak waarin de aanvraag vanwege het vermoeden van een schijnrelatie is afgewezen, was de IND voornemens een gehoor af te nemen, maar hebben de betrokkenen via de gemachtigde per brief laten weten geen gebruik te willen maken van deze mogelijkheid.

Een andere zaak waarin iets meer bekend is over de reden waarom er niet gehoord is, ondanks de vermoedens van een schijnrelatie, betreft de aanvraag van een Iraakse man en een Poolse vrouw. Deze aanvraag is afgewezen omdat niet was aangetoond dat er sprake was van een duurzame relatie. De partners konden niet aantonen dat zij minstens zes maanden stonden ingeschreven in de GBA op hetzelfde adres, noch anderszins een duurzame relatie onderhielden zoals het voeren van een gezamenlijke huishouding. Er is niet verder onderzocht of er wel sprake was van een deugdelijk bewezen relatie, omdat een duurzame relatie in ieder geval niet was aangetoond. Het onderzoek wees uit dat de vreemdeling geen rechten kon ontlenen aan het EU-recht. Tegen de afwijzing is bezwaar aangetekend, dat echter door de IND ongegrond is verklaard. De IND schrijft in de beschikking op het bezwaarschrift: *in verband hiermee is op grond van artikel 7:3, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht afgezien van het horen van betrokkene.*

In de overige gevallen waarin niet gehoord is, zijn wel concrete indicatoren genoemd van een schijnrelatie.

Daarnaast zijn er zes *ingewilligde* zaken waarin er niet gehoord is, toen er vermoedens waren van een schijnrelatie voor of na de inwilliging van de aanvraag. In deze zaken is bekend dat er onderzoek is gedaan door de VP (n=4), en dat er informatie is opgevraagd bij de diplomatieke post over de vreemdeling en de referent (n=1). In een andere zaak hadden de partners foto's en de partnervragenlijst overgelegd, maar waren er bij de IND-medewerker toch twijfels over de duurzaamheid en exclusiviteit van de relatie. Hier is verder niets meer mee gedaan, er werd aangenomen dat het toch ging om een duurzame en exclusieve relatie en dat de partners samenwoonden.

4.8 Onderzoek door Vreemdelingenpolitie bij vermoedens van schijnrelatie

In een kwart van de aanvragen waarin volgens de IND tijdens de procedure sprake was van (een vermoeden van) een schijnrelatie heeft de VP¹²⁸ onderzoek gedaan (zie tabel 4.18).

¹²⁸ In Den Haag deed de gemeente dit.

Tabel 4.18 Onderzoek door de VP of gemeente in geval van (vermoedens van) schijnrelatie* (n=39)

Ja	Nee	Onbekend ^a
25%	69%	3%

* Gewogen percentages.

a Het betreft een zaak waarin wel een verzoek om onderzoek is gedaan, maar uit het dossier niet op te maken valt of er een onderzoek heeft plaatsgevonden.

Het is, waarschijnlijk vanwege de overgang naar INDiGO, niet altijd duidelijk wie het verzoek om onderzoek deed, maar in de helft van de gevallen was dit de IND vanwege een vermoeden van schijnrelatie en in één geval ging het om een onderzoek in het land van herkomst op verzoek van de diplomatieke post.

De volgende casus is een voorbeeld van een zaak waarin, nadat de VP onderzoek heeft uitgevoerd, toch is ingewilligd.

Turkse vreemdeling

In Nederland wonende, vier jaar oudere partner

De IND heeft positief geadviseerd over de afgifte van de MVV, maar het Nederlandse consulaat in Turkije had twijfels over de relatie en vroeg de IND om heroverweging van het advies. De twijfels waren onder meer gebaseerd op het gegeven dat de man een aantal jaren illegaal in Nederland heeft verbleven, maar hierover geen nadere informatie kon of wilde verstrekken. Daarnaast zou hij niet op de hoogte zijn van basale informatie over het privéleven van zijn partner zoals het feit dat zij eerder gehuwd is geweest, wanneer zij jarig is en het telefoonnummer waaronder zij bereikbaar zou zijn, terwijl hij naar eigen zeggen dagelijks telefonisch contact met haar zou hebben gehad. Deze vermoedens waren onvoldoende om de MVV-aanvraag en de daarop volgende VVR-aanvraag af te wijzen. Wel heeft de IND, mede namens het consulaat aan de VP verzocht om na zes maanden een adrescontrole uit te voeren. Het doel hiervan was te onderzoeken of het paar samen op het opgegeven adres een gemeenschappelijke huishouding voerde en zo niet, of zij ooit op het adres hebben samengewoond. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het paar samenwoonde en een gemeenschappelijke huishouding voerde.

Het komt ook voor dat er een verzoek om onderzoek wordt gedaan naar aanleiding van vermoedens van een schijnrelatie die zijn opgekomen na de inwilligende beslissing op de aanvraag. Dat was bijvoorbeeld het geval in de volgende zaak.

Iraanse vrouw

Haar 15 jaar oudere Nederlandse echtgenoot van Iraanse afkomst

Er waren geen vermoedens van een schijnrelatie ten tijde van de beslissing op de aanvraag, maar de IND verzocht de VP om een adrescontrole uit te voeren omdat een aangetekende brief onbestelbaar retour kwam naar de IND. Aangezien alleen de vreemdeling, haar man en kind op het adres stonden ingeschreven, leidde het retour komen van de aangetekende brief tot het vermoeden dat de betrokkene misschien niet woonde op het GBA adres. Tijdens de adrescontrole werden geen aanwijzingen gevonden die zouden duiden op een schijnrelatie. In het proces-verbaal van de politie wordt vermeld dat het echtpaar op verzoek relevante documenten en foto's heeft overgelegd waarmee het bestaan van een duurzame relatie kon worden aangetoond.

In twee zaken waarin de aanvragen in eerste aanleg zijn ingewilligd ondanks vermoedens van een schijnrelatie, heeft de IND verzocht om een onderzoek.

Vietnamese vrouw

Haar 19 jaar oudere Nederlandse echtgenoot

In deze zaak was het vermoeden gebaseerd op het gegeven dat de vrouw een buitenechtelijk kind had gekregen in Vietnam, waar zij pogingen deed om een MVV te verkrijgen voor verblijf bij haar echtgenoot. Dit gegeven was voor de IND onvoldoende om aan te nemen dat geen sprake zou zijn van een duurzame relatie. Na verlening van de MVV en VVR rees bij de IND echter ook het vermoeden dat er geen sprake zou zijn van samenwoning, wat aanleiding was om aan de VP te vragen het echtpaar te horen. Aan dit verzoek werd niet voldaan omdat al eerder onderzoek naar het paar was verricht naar aanleiding van twee aangiften wegens huiselijk geweld. Daarin werden geen aanwijzingen gevonden die zouden duiden op een schijnrelatie. Er was weliswaar geen sprake van samenwonen, maar dat hield verband met aangiften wegens huiselijk geweld.

Surinaamse vrouw

Haar Nederlandse partner van Surinaamse afkomst

Er waren in deze zaak geen vermoedens van een schijnhuwelijk, maar de zaak viel onder de pilot schijnhuwelijken (zie hoofdstuk 1). In het kader van die pilot heeft de IND de Nederlandse ambassade verzocht om informatie over de vreemdeling en de referent. Bij de motivering van de inwilliging van de aanvraag heeft de IND-medewerker opgetekend: In combinatie met de ingevulde partnerlijst en het feit dat er geen nadelige feiten van zowel [...] als referent bekend zijn, is voldoende aannemelijk gemaakt dat er tussen [...] en referent een duurzame en exclusieve relatie bestaat.

4.9 Intrekkingen van verleende verblijfsvergunningen

Naast de 130 in eerste aanleg ingewilligde aanvragen zijn er 9 aanvragen na grond bezwaar ingewilligd. In deze in totaal 139 ingewilligde zaken is acht keer op een later moment de verblijfsvergunning ingetrokken door de IND. De intrekking heeft in slechts enkele gevallen te maken met (vermoedens van) een schijnrelatie. Tabel 4.19 geeft een overzicht.

Tabel 4.19 Intrekking van verleende vergunningen

	Aantal
Intrekking wegens schijnrelatie	1
Intrekking om andere redenen, maar er zijn ook vermoedens van schijnrelatie	2
Intrekking om andere redenen, maar geen vermoedens van schijnrelatie	4
Intrekking vanwege geen duurzame en exclusieve relatie: stel woont niet meer samen, maar geen vermoedens van schijnrelatie	1
Totaal	8

In één geval is de vergunning ingetrokken vanwege een schijnrelatie. In twee gevallen is de vergunning ingetrokken om een andere reden, maar waren er ook vermoedens van een schijnrelatie. Dit komt samen neer op 2% van alle ingewilligde aanvragen.

De vergunning die werd ingetrokken vanwege een schijnrelatie betrof een Marokkaanse man en zijn twee jaar jongere Nederlands-Marokkaanse echtgenote. In deze zaak waren er bij de VVR-aanvraag, evenals bij de MVV-aanvraag, geen vermoedens van een schijnrelatie. De verleende VVR werd ingetrokken nadat de referent de IND had laten weten dat de relatie al drie maanden niet meer in stand was. Verder blijkt uit de dossierstukken dat een eerder aan betrokkene verleende vergunning voor verblijf bij een andere, voormalige Nederlands-Marokkaanse echtgenote, eveneens was ingetrokken wegens het verbreken van de relatie. Deze ex-echtgenote heeft daarnaast melding gemaakt van bedreiging/stalking door betrokkene en ook zijn tweede echtgenote maakte melding van het feit dat zij door betrokkene fysiek en psychisch mishandeld werd.

De twee gevallen waarin er vermoedens van schijnrelatie waren maar de vergunning niet is ingetrokken om die reden, maar omdat het verblijfsrecht van rechtswege was vervallen vanwege het beëindigen van de relatie, verliepen als volgt. In de zaak van een Pakistaanse man en zijn Britse echtgenote heeft de vrouw de IND gemeld dat zij de echtscheidingsprocedure in gang had gezet. Nadat de echtscheiding door de rechtbank was uitgesproken, is de vergunning ingetrokken. De tweede zaak betrof de relatie tussen twee mannen. Nadat de Nederlandse referent had laten weten dat de relatie was verbroken, zijn Cubaanse partner van zijn adres was uitgeschreven en met onbekende bestemming was vertrokken, heeft de IND de vergunning ingetrokken.

In de vijf overige zaken is de vergunning ingetrokken omdat niet langer aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland werd voldaan. Ook in vier van deze gevallen was de reden het verbreken van de relatie. In de vijfde zaak is de vergunning ingetrokken omdat de referent niet langer aan het middelenvereiste voldeed. Opvallend in deze zaak is dat de referent zelf als student naar Nederland was gekomen. Hij werd na drie pogingen om verblijf te krijgen bij verschillende Nederlandse vrouwen, uiteindelijk in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning bij een vierde Nederlandse partner. Nadat deze relatie drie jaren later werd beëindigd, heeft betrokkene zelf een aanvraag ingediend voor gezinsvorming met een vrouw uit zijn land van herkomst. Uit zijn dossier valt niet op te maken dat er vermoedens waren van een schijnrelatie.

Zie de stroomdiagrammen in bijlage 2a en 2b voor een schematische weergave van het verloop van de afgewezen en ingewilligde aanvragen in de steekproef.

4.10 Achtergrondkenmerken vreemdeling en referent met (vermoedens van) schijnrelaties

Deze paragraaf betreft achtergrondkenmerken van de vreemdeling en de referent van wie de aanvraag is afgewezen vanwege een schijnrelatie of om andere redenen, maar waarbij er vermoedens waren van een schijnrelatie. In deze zaken is ook het eventuele bezwaar tegen de afwijzing ongegrond verklaard. Waar mogelijk wordt een vergelijking gemaakt met de achtergrondkenmerken van partners van wie de aanvraag is ingewilligd zonder vermoedens van een schijnrelatie.

De afgewezen aanvragen in het dossieronderzoek betroffen bijna even vaak een vrouwelijke vreemdeling en een mannelijke referent als een mannelijke vreemdeling en een vrouwelijke referent. Er zaten geen afgewezen aanvragen bij van partners van hetzelfde geslacht.

Bij de ingewilligde aanvragen zonder vermoedens van een schijnrelatie gaat het naar verhouding vaker om een vrouwelijke vreemdeling en een mannelijke referent (75%) en minder vaak om een mannelijke vreemdeling en een vrouwelijke referent (20%) (zie tabel 4.20 en 4.21).

Tabel 4.20 Sekse vreemdeling en referent – afgewezen aanvragen wegens schijnrelatie of afgewezen en vermoedens van schijnrelatie

Sekse vreemdeling	Sekse referent		Totaal	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Man	0	11 (48%)	11	(48%)
Vrouw	12 (52%)	0	12	(52%)
Totaal	12 (52%)	11 (48%)	23	(100%)

Tabel 4.21 Sekse vreemdeling en referent – ingewilligde aanvragen zonder vermoedens van schijnrelatie

Sekse vreemdeling	Sekse referent		Totaal	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Man	5 (4%)	24 (20%)	29	(24%)
Vrouw	91 (75%)	1 (1%)	92	(76%)
Totaal	96 (79%)	25 (21%)	121	(100%)

In bijna alle zaken die wegens schijnrelatie zijn afgewezen of waarbij er vermoedens waren, blijkt het te gaan om een aanvraag voor verblijf bij een Nederlandse referent (57%) of bij een referent uit een ander EU-land (39%). Elf van de dertien Nederlandse referenten zijn in een ander land dan Nederland geboren. Tabel 4.22 geeft een overzicht van alle referent – vreemdelingcombinaties in de zaken die zijn afgewezen vanwege een schijnrelatie, of om andere redenen, maar waarbij er wel dergelijke vermoedens waren.

Tabel 4.22 Nationaliteit vreemdeling en referent – afgewezen aanvragen wegens schijnrelatie of afgewezen en vermoedens van schijnrelatie*

Vreemdeling	Referent						Totaal
	Britse	Hongaarse	Marokkaanse	Nederlandse	Poolse	Spaanse	
Bangladesh	0	0	0	1	0	0	1
Egyptische	0	4	0	1	0	0	5
Ghanese	1	0	0	1	0	1	3
Iraakse	0	0	0	0	1	0	2
Marokkaanse	0	0	1	0	0	0	1
Burger van Montenegro	0	0	0	1	0	0	1
Oekraïense	0	0	0	1	0	0	1
Pakistaanse	0	0	0	1	0	0	1
Surinaamse	0	0	0	6	0	0	6
Turkse	0	0	0	0	2	0	2
Vietnamese	0	0	0	1	0	0	1
Totaal	1	4	1	13	3	1	23

* Vanwege kleine aantallen geen percentages.

In bijna drie kwart van de ingewilligde aanvragen zonder vermoedens van een schijnrelatie gaat het om een Nederlandse referent. Ruim de helft van de Nederlandse referenten is in Nederland geboren (52%). In 9% is geen informatie over het geboorteland van de referent in het dossier gevonden. Tabel 4.23 geeft een overzicht van de top-10 nationaliteiten van vreemdeling in combinatie met die van de referent (EU, Nederlandse of niet-EU nationaliteit) in de zaken die zijn ingewilligd zonder vermoedens van een schijnrelatie.

Tabel 4.23 Nationaliteit vreemdeling en referent – ingewilligde aanvragen zonder vermoedens van schijnrelatie

Vreemdeling	Referent						Totaal	
	EU		Nederlandse		Niet-EU			
Turkse	2	(2%)	19	(16%)	4	(3%)	25	(21%)
Marokkaanse	0	(0%)	11	(9%)	0	(0%)	11	(9%)
Braziliaanse	2	(2%)	6	(9%)	0	(0%)	8	(7%)
Chinese	0	(0%)	5	(4%)	2	(2%)	7	(6%)
Filipijnse	1	(1%)	4	(3%)	0	(0%)	5	(4%)
Indonesische	0	(0%)	4	(3%)	1	(1%)	5	(4%)
Russische	3	(2%)	1	(1%)	1	(1%)	5	(4%)
Afghaanse	0	(0%)	3	(2%)	1	(1%)	4	(3%)
Thaise	0	(0%)	4	(3%)	0	(0%)	4	(3%)
Algerijnse	0	(0%)	3	(2%)	0	(0%)	3	(2%)
Overig	11	(9%)	30	(25%)	3	(2%)	44	(36%)
Totaal	19	(16%)	90	(74%)	12	(10%)	121	(100%)

Terwijl slechts een derde deel van de aanvragen betrekking had op samenwonende partners (zie tabel 4.11) zijn er onder de aanvragen die zijn afgewezen wegens schijnrelatie (of afgewezen om andere reden maar wel met vermoedens van schijnrelatie) naar verhouding veel meer aanvragen van samenwonenden dan van gehuwden of partners met een geregistreerd partnerschap. De inwillingen zonder vermoedens hebben naar verhouding vaak betrekking op gehuwden en geregistreerde partners. Tabel 4.24 geeft een overzicht.

Tabel 4.24 Burgerlijke staat vreemdeling en referent en afgewezen aanvragen wegens schijnrelatie of afgewezen en vermoedens van schijnrelatie/inwilliging zonder vermoedens schijnrelatie

	Afgewezen aanvraag wegens schijnrelatie of afgewezen en vermoedens van schijnrelatie		Ingewilligde aanvraag zonder vermoedens van schijnrelatie	
	Aantal	%	Aantal	%
Gehuwd/geregistreerd partnerschap	6	26	83	69
Samenwonend/partnerschap	16	70	36	30
Anders	1	4	2	2
Totaal	23	100	121	100

De gemiddelde leeftijd van de vreemdeling en de referent van wie de aanvraag is afgewezen vanwege een schijnrelatie of waarbij er vermoedens van een schijnrelatie waren ligt wat hoger dan van de vreemdeling en de referent van wie de aanvraag is ingewilligd zonder vermoedens van een schijnrelatie. Het gaat om één respectievelijk drie jaar verschil. Het gemiddelde leeftijdsverschil tussen referent en vreemdeling is bij hen groter dan dat bij de partners van wie de aanvraag is ingewilligd zonder twijfels over de aard van de relatie (zie tabel 4.25 en 4.26).

Tabel 4.25 Leeftijd vreemdeling en referent – afgewezen aanvragen wegens schijnrelatie of afgewezen en vermoedens van schijnrelatie

	Aantal	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-afwijking
Leeftijd (in jaren) – vreemdeling	23	22	42	31,5	6,802
Leeftijd (in jaren) – referent	23	22	58	39,1	8,811
Leeftijdsverschil referent – vreemdeling	23	-7	20	7,6	7,844

Tabel 4.26 Leeftijd vreemdeling en referent – ingewilligde aanvragen zonder vermoedens van schijnrelatie

	Aantal	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-afwijking
Leeftijd (in jaren) – vreemdeling	121	20	69	30,6	8,206
Leeftijd (in jaren) – referent	120	18	77	36,0	10,679
Leeftijdsverschil referent – vreemdeling	119	-19	30	5,6	7,824

In vergelijking met de populatie van afwijzingen worden aanvragen op grond van het EU-recht naar verhouding vaker afgewezen vanwege een schijnrelatie of om andere redenen met vermoedens van een schijnrelatie. Tabel 4.27 geeft een overzicht van de soort aanvragen in deze groep en de verdeling van de soort aanvragen in de populatie van afgewezen aanvragen.

Tabel 4.27 Soort aanvraag afgewezen wegens schijnrelatie of afgewezen en vermoedens van schijnrelatie

Soort aanvraag	Aantal	%	% in populatie
MVV TEV	1	4	3
MVV-dip	3	13	8
MVV-ref	10	43	67
VVR EU	9	39	17
VVR zonder MVV	0	0	5
Totaal	23	100	100

Aangezien in het overgrote deel van de ingewilligde aanvragen geen vermoedens van een schijnrelatie zijn, komt de verdeling van de soort aanvragen in deze groep vrijwel overeen met die in de populatie van inwillingen. Alleen de MVV TEV-aanvragen worden in vergelijking met de populatie van inwillingen relatief gezien iets vaker ingewilligd. Tabel 4.28 geeft een overzicht van de soort aanvragen in de groep ingewilligde aanvragen zonder vermoedens en de verdeling van de soort aanvragen in de populatie van ingewilligde aanvragen.

Tabel 4.28 Soort aanvraag ingewilligd zonder vermoedens van schijnrelatie

Soort aanvraag	Aantal	%	% in populatie
MVV TEV	22	18	12
MVV-dip	11	9	10
MVV-ref	56	46	48
VVR EU	23	19	23
VVR zonder MVV	9	7	7
Totaal	121	100	100

Van de 23 aanvragen die zijn afgewezen wegens een schijnrelatie of om een andere reden, maar met vermoedens van een schijnrelatie, hebben 13 (57%) betrekking op een vreemdeling die eerder een of meerdere aanvragen indiende voor verblijf in Nederland. Tabel 4.29 geeft een overzicht van de verblijfsdoelen in die eerdere aanvragen.

Van de 13 aanvragen betreffen 10 een vreemdeling die eerder een aanvraag had gedaan om gezinsvorming (bij de huidige of een andere referent).¹²⁹ In vier gevallen heeft de vreemdeling verblijf aangevraagd bij twee verschillende referenten, inclusief de huidige referent. Eerdere aanvragen met meer dan twee verschillende referenten kwamen niet voor in deze groep.

Van de referenten is bekend dat drie van hen eerder referent zijn geweest voor een andere partner voor gezinsvorming. Zij waren referent voor respectievelijk twee, drie en vijf partners, inclusief de huidige partner.

¹²⁹ Acht vreemdelingen hebben één keer, één heeft twee keer en één heeft drie keer eerder een aanvraag gedaan om gezinsvorming.

Tabel 4.29 Verblifdoel in eerdere aanvragen van de vreemdeling – afgewezen aanvraag wegens schijnrelatie of afgewezen en vermoedens van schijnrelatie

Eerdere aanvraag	Ja	Nee
Verblijf bij huidige referent, maar afgewezen	5 (38%)	8 (62%)
Verblijf bij andere referent	3 (23%)	10 (77%)
Als asielzoeker of verblijf om humanitaire redenen	1 (8%)	12 (92%)
Verblijf als arbeidsmigrant	2 (15%)	11 (85%)
Verblijf als student	0	13 (100%)
Overig*	7 (54%)	6 (46%)

* Onder andere verblijf op medische gronden en verblijf voor arbeid als zelfstandige. In twee van deze zeven gevallen was de MVV-ref-aanvraag voor verblijf bij dezelfde partner ingewilligd, maar was de MVV-dip afgewezen omdat de diploma-tieke post de IND had verzocht om een heroverweging wegens een vermoeden van een schijnrelatie. In één geval heeft de vreemdeling eerder illegaal verbleven in Nederland en meerdere keren een toeristenvisum aangevraagd (drie van de vijf aanvragen waren afgewezen).

Minder dan een derde (29%)¹³⁰ van de ingewilligde aanvragen zonder vermoedens van een schijnrelatie komen van vreemdelingen die eerder een aanvraag hadden ingediend voor verblijf in Nederland. In het merendeel van de zaken ging het om een afgewezen eerdere aanvraag voor verblijf bij de huidige referent. Tabel 4.30 geeft een overzicht van de verblifdoelen in die eerdere aanvragen.

Vijfentwintig aanvragen komen van vreemdelingen die eerder een aanvraag hadden gedaan om gezinsvorming (bij de huidige of een andere referent).¹³¹ Twee vreemdelingen hebben verblijf aangevraagd bij twee verschillende referenten (inclusief de huidige referent) en één bij drie verschillende referenten (inclusief de huidige). Aanvragen voor verblijf bij meer dan drie verschillende referenten komen niet voor in deze groep.

Tabel 4.30 Verblifdoel in eerdere aanvragen van de vreemdeling – ingewilligde aanvraag zonder vermoedens van schijnrelatie

Eerdere aanvraag	Ja	Nee
Verblijf bij huidige referent, maar afgewezen	22 (63%)	13 (37%)
Verblijf bij andere referent	3 (9%)	32 (91%)
Als asielzoeker of verblijf om humanitaire redenen	0 (0%)	35 (100%)
Verblijf als arbeidsmigrant	7 (20%)	28 (80%)
Verblijf als student	2 (6%)	33 (94%)
Overig*	7 (20%)	28 (80%)

* Onder andere verblijf als au-pair, voor culturele uitwisseling, op medische gronden, voor arbeid als zelfstandige en toelating op grond van het ouderenbeleid (gezinshereniging met kind). In twee van deze zeven gevallen heeft de vreemdeling eerder illegaal verbleven in Nederland.

Van de referenten heeft één eerder één andere partner naar Nederland laten overkomen.

¹³⁰ Te weten 35 van de 121.

¹³¹ Negentien vreemdelingen hebben één keer en zes hebben twee keer eerder een aanvraag gedaan om gezinsvorming.

4.11 Verschijningsvormen van schijnrelaties

Deze paragraaf bevat de bevindingen met betrekking tot de in de dossiers aangetroffen verschijningsvormen van schijnrelaties. Hoe kwamen door de IND als schijn genoemde relaties tot stand en wie waren er betrokken bij de constructie van deze relaties? Op basis van het dossieronderzoek is het niet mogelijk om uitspraken te doen over hoe vaak verschillende verschijningsvormen voorkomen. Het doel van deze paragraaf is zo veel mogelijk variatie te laten zien in de verschijningsvormen van de door de IND herkende schijnrelaties. De bevindingen zijn gebaseerd op schriftelijke dossierstukken, zoals de beschikking, de minuut, eventuele interne notities, het verslag van het gehoor of van het onderzoek door de VP en communicatie tussen de IND en diplomatieke posten. De informatie komt dus uit verschillende bronnen, is door verschillende personen vastgelegd en verschilt qua aard en omvang per zaak.

Ten behoeve van dit deel van het dossieronderzoek zijn naast de aanvragen in de steekproef (hier aangeduid als de 'huidige' aanvragen), ook eventuele eerdere en/of latere aanvragen van de vreemdeling en waar mogelijk van de referenten¹³² meegenomen (aanvragen dus die ingediend zijn voor- of na de huidige aanvraag). Alle negentien zaken waarin sprake was van een schijnrelatie zijn bestudeerd. Het betreft:

- huidige afwijzingen wegens schijnrelatie waartegen geen bezwaar is aangetekend, of een eventueel bezwaar en (hoger) beroep ongegrond is verklaard wegens schijnrelatie (n=12);
- huidige inwilligingen waarbij de verblijfsvergunning op een later moment is ingetrokken wegens schijnrelatie (n=1);
- huidige afwijzingen om een andere reden dan schijnrelatie waarbij een eerdere of latere aanvraag is afgewezen wegens schijnrelatie (n=4);¹³³
- huidige afwijzingen om een andere reden, waarbij na inwilliging van een latere aanvraag de verblijfsvergunning van de vreemdeling of de referent op een later moment is ingetrokken wegens schijnrelatie (n=2).¹³⁴

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende verschijningsvormen van schijnrelaties uit de literatuur en de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews gepresenteerd. In deze paragraaf sluiten we aan bij de twee primaire aspecten van verschijningsvormen van schijnrelaties die in dat hoofdstuk naar voren zijn gekomen, namelijk:

- 1 of het om een bilaterale of een unilaterale schijnrelatie gaat; en
- 2 wie er betrokken waren bij de totstandkoming van de schijnrelatie.

In het navolgende beschrijven we eerst kort de bevindingen uit de bovengenoemde negentien zaken met betrekking tot deze twee aspecten. Daarna gaan we in op verschillende manieren waarop deze schijnrelaties tot stand kwamen. Dit illustreren we aan de hand van casusbeschrijvingen.

4.11.1 Bilaterale vs. unilaterale schijnrelaties en betrokkenen

Voor zover uit de dossiers valt op te maken, gaat het bij de meeste zaken om bilaterale schijnrelaties (13 van de 19 zaken); in twee gevallen was er sprake van

¹³² Zie paragraaf 4.1.2 voor beperkingen van data uit INDiGO met betrekking tot de referenten.

¹³³ Bij 'huidige' inwilligingen hebben we geen eerdere of latere aanvragen aangetroffen die afgewezen waren wegens schijnrelatie.

¹³⁴ Aanvragen waarbij alleen sprake was van vermoeden van een schijnrelatie blijven buiten beschouwing.

een unilaterale schijnrelatie, en in vier zaken is het op basis van de aanwezige informatie niet mogelijk om hier uitspraken over te doen. In de meerderheid van de aangetroffen schijnrelaties bevatten de dossiers geen (duidelijke) informatie over of er ook anderen betrokkenen waren bij het tot stand komen van de schijnrelatie (11 van de 19 zaken).¹³⁵ In de acht zaken waarin dit wel het geval is gaat het bijna altijd om familieleden of derden uit het sociale netwerk van de referent of de vreemdeling. Daarbij treden deze betrokkenen als referent op, of ze dragen op verschillende manieren bij aan het slagen van de aanvraag, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat het stel aan de toelatingseisen voldoet.

Bilaterale schijnrelaties

In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat bilaterale schijnrelaties plaats vinden als vriendendienst aan vrienden, familie of kennissen, of tegen betaling (commerciële schijnrelaties, al of niet met betrokkenheid van zelfstandige bemiddelaars of georganiseerde netwerken). Drie van de in het kader van het dossieronderzoek bestudeerde zaken betroffen een vriendendienst, waarbij vooral familieleden als referent optraden. In één geval ging het om een Marokkaanse man die een aanvraag indiende met een referent die achteraf zijn moeder bleek te zijn. In de overige zaken ging het om vreemdelingen uit Suriname en Nederlandse referenten van Surinaamse afkomst. In twee van deze zaken gaat het om mannelijke referenten die de ex-partner van hun broer naar Nederland wilden halen. In een geval was de referent eerst zelf als vreemdeling naar Nederland gekomen vanwege zijn relatie met een Surinaams-Nederlandse vrouw. Hij naturaliseerde na anderhalf jaar en een half jaar later was de relatie beëindigd. Hij diende daarna een aanvraag in voor gezinsvorming, waarbij bleek dat zijn broer de ex-man was van de betrokken vreemdeling en de vader van haar kinderen. De referent erkende dat hij niet de vader was van de kinderen; volgens hem zouden zijn broer en de vrouw de kinderen verwekt hebben tijdens een geheime affaire. Na afwijzing van deze aanvraag op schijnrelatie kregen de kinderen op een later tijdstip een verblijfsvergunning vanwege gezinshereniging met hun vader.

De onderstaande casus illustreert hoe een Nederlandse vrouw van Surinaamse afkomst als referent een bekende te hulp schiet om hem uit de illegaliteit te helpen:

*Surinaams-Nederlandse vrouw, midden-30
Surinaamse man, begin 40*

De referent is weduwe en werkt als zelfstandig ondernemer. Ze is begin jaren 2000 naar Nederland gekomen vanwege haar relatie met een Nederlandse man, die bijna 50 jaar ouder is dan zij. Ze kreeg een kind en vijf jaar later de Nederlandse nationaliteit. Naar eigen zeggen kenden referent en vreemdeling elkaar al in Suriname, en volgens de vreemdeling hadden ze toen zelfs verkering. Hij kwam in hetzelfde jaar als de referent op een toeristenvisum naar Nederland en bleef hier ruim tien jaar zonder geldige verblijfsvergunning. De referent en de vreemdeling ontmoetten elkaar weer in Nederland in een café. In die tijd verbleef de man van de referent in een zorginstelling vanwege ernstige gezondheidsklachten. Vóór het indienen van de huidige aanvraag werd de vreemdeling door de marechaussee aangehouden. Hij kreeg een inreisverbod van twee jaar. De referent tijdens een simultaan gehoor: *Hij heeft mij verteld dat hij een vakantievisum heeft aangevraagd, en ook heeft gekregen. Daarmee is hij het land binnengekomen. Hij is daarna niet teruggegaan. Ik heb hem gezegd dat hij hier niet illegaal kon blijven. Ik wilde hem helpen.* Na bezwaar oordeelde de IND dat er geen sprake was van een duurzame en exclusieve relatie en het inreisverbod bleef van kracht.

¹³⁵ Van vier van deze zaken is ook niet bekend of het om een bilaterale of unilaterale schijnrelatie gaat.

Bij overige bilaterale schijnrelaties gaat het om relaties tussen 'onbekenden' die elkaar bijvoorbeeld via internet, of in het openbaar vervoer of een kerk in Nederland ontmoet zeggen te hebben. Bij deze zaken is uit de beschikbare informatie niet op te maken of het om vriendendiensten of om commerciële schijnrelaties gaat. In ieder geval bevatten de dossiers over de huidige aanvragen geen aanwijzingen voor betaling aan referenten of derden voor hun betrokkenheid in een schijnrelatie. Dit sluit echter niet uit dat dat wel gebeurde.

Bij vier bilaterale schijnrelaties tussen 'onbekenden' is informatie aanwezig over de betrokkenheid van derden. In twee gevallen gaat het om hulp in verband met het middelenvereiste.

Een zaak betreft een consulaire huwelijk¹³⁶ tussen een Egyptische man en een Hongaarse vrouw. De vreemdeling woonde ruim twee jaar in Nederland zonder geldige verblijfsvergunning. Naar eigen zeggen had het koppel elkaar in de trein ontmoet. In dezelfde maand van de ontmoeting kreeg de referent een jaarcontract bij het schoonmaakbedrijf van een kennis van de vreemdeling en trouwde het stel.

De tweede zaak betreft de huidige aanvraag van een Turkse man van begin twintig, die zonder geldige verblijfspapieren in Nederland woonde en een gescheiden Poolse vrouw van midden dertig met een kind. Ongeveer vier maanden voordat de huidige aanvraag voor verblijf bij partner werd ingediend had de betrokkene een aanvraag ingediend voor verblijf in Nederland met het doel 'arbeid als zelfstandige'. De referent kreeg een arbeidscontract in het bedrijf waar de vreemdeling werkte. Een maand na het indienen van de huidige aanvraag werd de eerste aanvraag afgewezen. De werkgever was getuige bij het huwelijk, hetgeen voor de IND een van de redenen was om te vermoeden dat het om een schijnrelatie ging. Na de afwijzing van de aanvraag diende het stel nog twee aanvragen in, die beide ook afgewezen werden op schijnrelatie. Op dezelfde datum als de derde aanvraag diende de betrokkene een aanvraag in voor toelating in het kader van de Turkse Associatieovereenkomst EG 1/80.¹³⁷ Het resultaat van die aanvraag was onbekend ten tijde van het dossieronderzoek.

Bij de derde zaak was iemand betrokken die als gemachtigde optrad. Het gaat om een Iraakse man die vanuit de vreemdelingenbewaring een aanvraag indiende voor verblijf bij een Poolse vrouw. Hij zat ruim drie jaar in de asielprocedure en had tot en met hoger beroep doorgeprocedeerd vanwege de afwijzing op zijn asielaanvraag. De gemachtigde diende namens de betrokkene de aanvraag met de referent in kort voordat het hoger beroep ongegrond werd verklaard. De enige ingediende stukken betroffen een huurcontract waaruit bleek dat tien dagen voor het indienen van de aanvraag een flat gehuurd was en een 'zeer summier ingevulde, niet door relevante stukken onderbouwde' relatieverklaring. Na afwijzing van de aanvraag op schijnrelatie is de vreemdeling uitgezet.

In de vierde zaak zijn er aanwijzingen dat sociale netwerkliden binnen de eigen etnische groep betrokken waren bij een schijnrelatie door het stel te voorzien van woonruimte. Het gaat om een Ghanese vrouw en een in Ghana geboren Britse referent, beiden veertigers. De betrokkene woonde eerder tien jaar in Nederland; het vermoeden bestond dat dit deels illegaal verblijf betrof. Twee jaar voor het indienen van de huidige aanvraag, vroeg de vreemdeling een verblijfsvergunning (VVR zonder MVV) aan voor verblijf wegens een medische behandeling. De aanvraag werd afgewezen en de vrouw procedeerde zonder succes door tot kort voor het indienen van de huidige aanvraag voor verblijf bij partner. Bij de behandeling van deze aanvraag – die afgewezen is op schijnrelatie (zie ook de casusbeschrijving

¹³⁶ Voor de definitie van consulaire huwelijk zie hoofdstuk 1, voetnoot 2.

¹³⁷ Zie paragraaf 1.5.1 voor informatie over deze Associatieovereenkomst.

in paragraaf 4.7.1) – kwam naar voren dat betrokkene en referent de flat waarin ze ‘woonden’ van een kennis onderhuurden. De feitelijke huurder, een Ghanese man die in Engeland woonde, had dezelfde achternaam als betrokkene. Laatstgenoemde, die een bankpasje van deze man in haar bezit had – naar eigen zeggen om de huur te betalen –, verklaarde geen familie van elkaar te zijn, maar elkaar in de kerk te hebben ontmoet.

Bij de overige bilaterale schijnrelaties is het onbekend of er anderen betrokken waren in het tot stand komen (of in het stand houden) van de schijnrelatie.

Unilaterale schijnrelaties

Twee casussen van unilaterale schijnrelaties gaan om respectievelijk een verstandelijk gehandicapte Nederlandse vrouw en een Marokkaanse man en een Surinaamse-Nederlandse weduwe van 60 jaar en een 40-jarige Surinaamse man. In de eerste casus zijn de vreemdeling en een familielid, zonder medeweten van de referent, betrokken bij inkomensfraude om er voor te zorgen dat de referent aan het middenverreichte voldoet. Deze casus hebben we opgevat als unilaterale schijnrelatie op grond van de handicap van de referent.

Autochtone Nederlandse vrouw, midden dertig

Marokkaanse man, midden dertig

De referent is verstandelijk gehandicapt en woont zelfstandig onder begeleiding. Ze heeft de vreemdeling, die sinds ongeveer tien jaar in Nederland woonde via internet ontmoet. Ongeveer een half jaar na de ontmoeting was de referent samen met de vreemdeling op vakantie gegaan naar Marokko, en daar tegen het advies van haar begeleiders met hem getrouwd. De begeleiders vonden dat de betrokkene twijfelachtige bedoelingen had omdat hij weinig betrokken was bij de referent en dat hij *haar aan het lijntje hield met loze beloftes en met vleierij*. De referent keerde zwanger terug naar Nederland. De eerste aanvraag is ingediend tijdens de zwangerschap. Toen bleek uit onderzoek dat de referent een fictief arbeidscontract had ingediend via de werkgever (zeer waarschijnlijk afkomstig uit de eigen etnische groep van de vreemdeling) en dat ze in dat bedrijf slechts ‘op papier’ werkzaam was. Tijdens de behandeling van de kort na de eerste aanvraag ingediende tweede aanvraag kwam uit verder onderzoek onder andere naar voren dat er geld betaald was (€ 7.000) op een rekening van de referent. Tevens bleek dat het fictieve arbeidscontract was geregeld door de vreemdeling en zijn in Nederland wonende zwager. De referent was ervan op de hoogte dat de zwager van haar man voor haar een baan zou regelen en verklaarde dat ze daar pas na de geboorte van haar kind zou gaan werken. Volgens de verklaringen van de referent en haar begeleiders zou de zwager van de vreemdeling via een gemachtigde het nodige rond de aanvraagprocedure regelen. Begeleiders vonden het niet aannemelijk dat de referent zelf een bankrekening zou kunnen openen omdat ze onder toezicht was. Er ontstond het vermoeden dat er ook op dit punt gefraudeerd was. Tijdens een simultaan gehoor vanwege de inmiddels ontstane vermoedens van schijnrelatie, kwam onder andere naar voren dat de vreemdeling eerder tijdens zijn verblijf in Nederland een relatie had gehad met een gehandicapte vrouw uit een ander EU-land, tot zij hem had verlaten. Er werd geconcludeerd dat er sprake was van een schijnrelatie. Daarbij werd, onder andere, overwogen dat de referent ernstig verstandelijk gehandicapt is, zich snel laat verleiden door eenieder (vooral mannen) die haar aandacht geeft en geen zicht heeft op de werkelijkheid.

Bij de tweede casus lijkt de hereniging met de werkelijke partner voor de vreemdeling de drijfveer te zijn om een schijnrelatie aan te gaan. Bij deze casus is de rol van derden in het tot stand komen van de schijnrelatie onduidelijk.

*Surinaams-Nederlandse weduwe, 60 jaar
Surinaamse man, 40 jaar*

De referent en de vreemdeling hebben elkaar tijdens een feestje in Suriname ontmoet, waarna ze een relatie kregen. Deze relatie werd middels jaarlijkse bezoeken en telefonisch contact onderhouden. In het jaar van de ontmoeting gaf de vreemdeling aan bij de referent in Nederland te willen komen wonen. Het stel diende in totaal drie aanvragen in. De eerste twee aanvragen werden afgewezen vanwege het ontbreken van documenten om de relatie aan te tonen. Bij de behandeling van de tweede aanvraag wekten de voorgeschiedenis van de vreemdeling en het grote leeftijdsverschil vermoedens op van een schijnrelatie. Uit de gegevens bleek dat de ex-vrouw van de vreemdeling na de echtscheiding met haar kinderen naar Nederland was gekomen in het kader van verblijf bij een Surinaams-Nederlandse man, die 20 jaar ouder was dan zij. Na één jaar verblijf bij deze partner waren zij en haar kinderen genaturaliseerd. Ondertussen was de vreemdeling twee keer naar Nederland gereisd met een toeristenvisum, en na de laatste keer zonder geldige verblijfspapieren in Nederland gebleven. Hij werd na zes jaar tijdens een grenscontrole bij een buurland aangehouden en gaf toe al die tijd zonder geldige verblijfsvergunning bij zijn ex-vrouw en twee kinderen in Nederland te hebben gewoond. Hij werd uitgezet naar Suriname. Een aanvraag van zijn ex-vrouw om hem naar Nederland te halen werd afgewezen op het middelenvereiste. Hierna stond een neef van de ex-vrouw garant om de betrokkene middels een toeristenvisum naar Nederland te laten komen; de aanvraag werd afgewezen omdat, gelet op de voorgeschiedenis van de vreemdeling, terugkeer naar het land van herkomst niet was gewaarborgd. In de tijd dat deze aanvraag- en visumprocedures liepen had de vreemdeling ook een relatie met de huidige referent gekregen. Een aantal maanden na de ongegrondverklaring van het bezwaar van de vreemdeling tegen de weigering van zijn visumverzoek is de eerste aanvraag met de huidige referent ingediend. Tijdens het gehoor bij de behandeling van de derde aanvraag verklaarde de referent het leeftijdsverschil niet belangrijk te vinden en graag een partner uit Suriname te willen hebben omdat Surinaamse mannen in Nederland met verschillende vrouwen om gingen: *Ik wil graag iemand bij me hebben, ik ben heel lang alleen geweest. De laatste tijd zoek ik iemand waar ik verder mee wil. Ik voel me ook veiliger als ik met iemand samen ben. Ik wil iemand om alles mee te delen, samen mee op vakantie te gaan ...* Verder gaf zij aan hem volledig te vertrouwen en met hem te willen trouwen. Op de vraag: *Heeft u dan honderd procent het gevoel dat hij bij u wil zijn en u niet wil gebruiken voor een verblijfsvergunning?* antwoordde zij: *Ik denk van niet. Ik heb het er met hem over gehad dat, als ik een verblijfsvergunning voor hem indien, hij ook bij mij komt wonen. Hij zei: is goed.* Tijdens het gehoor werd duidelijk dat de referent niet veel over de betrokkene wist (onder andere over het illegale verblijf bij zijn ex-vrouw, dat hij in Nederland kinderen had en dat de neef van zijn ex-vrouw had geprobeerd hem naar Nederland te halen in de tijd dat de twee al een relatie hadden). *Nu lijkt het erop dat hij via u verblijf probeert te krijgen om wellicht in de toekomst legaal bij zijn ex en twee kinderen in Nederland te gaan wonen. – Ik heb hem vanmiddag nog gesproken. Hij zei, 'ik ga bij jou wonen' en dat zijn ex-vrouw een andere man heeft. – Dat kan hij wel zeggen, maar hij heeft zijn verleden ook voor u verzwegen. Wat vindt u er van? – Hij had het moeten zeggen. – Vertrouwt u hem na dit gehoord te hebben? – Als hij bij mij wil komen, wel.* De aanvraag is afgewezen vanwege schijnrelatie en er is geen bezwaar gemaakt tegen de beslissing.

4.11.2 Patronen in de beweegredenen om een schijnrelatie aan te gaan

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat zowel vreemdelingen als referenten achterliggende beweegredenen kunnen hebben voor het aangaan van een schijnrelatie. Voor vreemdelingen kan het schijnhuwelijk een laatste redmiddel zijn na uitgedeed te zijn of na illegaal verblijf in een land, maar ook de wens tot hereniging met de echte partner, of de wens om dichtbij familie te wonen kan een rol spelen.

Referenten kunnen een schijnrelatie aangaan om humanitaire redenen of (politiek bepaald) idealisme, uit financiële/economische motieven, of om een vriend, kennis of familielid te helpen.

Vreemdelingen

In paragraaf 4.10 kwam naar voren dat vreemdelingen wier aanvraag was afgewezen wegens schijnrelatie (of om een andere reden, maar met vermoeden van schijnrelatie), veelal eerder een of meer aanvragen hadden ingediend voor verblijf in Nederland. Uit analyse van de negentien zaken komen twee van de bovengenoemde patronen in de beweegredenen van vreemdelingen naar voren, te weten: 1) een einde maken aan illegaal verblijf en 2) hereniging met de daadwerkelijke partner.

Een einde maken aan illegaal verblijf in Nederland

Bij meerdere zaken was er sprake van illegaal verblijf in Nederland. In een aantal daarvan zijn er aanwijzingen dat een schijnrelatie als de ultieme oplossing gezien werd voor het omzetten van illegaal naar legaal verblijf, nadat eerder al meerdere pogingen waren gedaan om dit te bereiken door doorprocederen en/of door aanvragen om andere verblijfsdoelen. In twee gevallen deden vreemdelingen herhaalde pogingen om verblijfsrecht in Nederland te krijgen door met steeds andere referenten schijnrelaties aan te gaan. Een geval betreft een Turkse man, die, na het verlopen van zijn ongewenstverklaring, via een Turkse gemachtigde een aanvraag indiende voor verblijf bij een Poolse vrouw. Na de afwijzing op zijn aanvraag (vanwege middelenvereiste en onvoldoende documenten om de relatie aan te tonen) en bezwaar daartegen diende hij een nieuwe aanvraag in met een andere Poolse vrouw, die afgewezen werd op schijnrelatie. In een andere zaak gaat het om een Filipijnse man, met een geschiedenis van illegaal verblijf in Nederland, die een aanvraag indiende voor verblijf bij een 15 jaar oudere Thais-Nederlandse vrouw. Na de inwilliging op de aanvraag, wel met vermoeden van schijnrelatie, is de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning afgewezen vanwege schijnrelatie en de verblijfsvergunning van de betrokkene is met terugwerkende kracht ingetrokken. Nadat bezwaar en beroep ongegrond waren verklaard diende betrokkene via een gemachtigde een nieuwe aanvraag in voor verblijf bij een andere referent. Ten tijde van het dossieronderzoek liep de behandeling van deze aanvraag nog.

Hereniging met de daadwerkelijke partner

In een aantal zaken zijn er aanwijzingen dat een schijnrelatie door de vreemdeling als een 'lange termijn strategie' gebruikt werd om zich te herenigen met de daadwerkelijke partner. Twee gevallen betroffen vreemdelingen (een Ghanese en een Surinaamse vreemdeling) wier daadwerkelijke partners al in Nederland woonden, maar die (wellicht) niet aan de toelatingsvereisten voldeden. Ze dienden aanvragen in met een andere referent. In een andere casus kwam de huidige referent zelf als vreemdeling naar Nederland via een schijnrelatie, waarna hij zijn daadwerkelijke partner uit het land van herkomst probeerde te laten overkomen.

Turkse referent, dertiger
Turkse vrouw, dertiger

De referent, een Turkse man, kreeg begin jaren 2000 een verblijfsvergunning voor verblijf bij een mannelijke, Nederlandse referent. Ongeveer vier jaar later, toen hij nog in bezit was van een verblijfsvergunning voor verblijf bij deze partner, trouwde hij met een vrouw in Turkije. In het jaar waarin het huwelijk plaats vond, vroeg hij een wijziging van beperking aan van het verblijf naar verblijf voor arbeid als zelfstandige aan; deze aanvraag werd afgewezen. Een jaar later kreeg hij een zelfstandige verblijfsvergunning als gevolg van verblijf bij partner. Kort daarna diende hij de huidige aanvraag in om zijn Turkse partner naar Nederland te halen. Tijdens het indienen van die aanvraag stond hij nog ingeschreven op hetzelfde adres als zijn mannelijke partner, maar verklaarde dat de relatie al sinds een maand was verbroken. De aanvraag werd afgewezen vanwege het middelenvereiste. Vervolgens diende hij een nieuwe aanvraag in, maar het werd inmiddels duidelijk dat hij in Nederland verblijfsrecht had gekregen vanwege een schijnrelatie. Het bleek, onder andere, dat hij en zijn vrouw een kind hadden gekregen in de tijd dat hij een relatie had met de Nederlandse referent. Zijn verblijfsvergunning is ingetrokken en de aanvragen van zijn vrouw en kinderen zijn afgewezen.

Deze laatste constructie, waarbij een schijnrelatie door Turkse referenten als middel gebruikt wordt voor het over laten komen van de daadwerkelijke partner uit het land van herkomst wordt in de literatuur de Turkish-trick genoemd (Henriksen & Frich, 2008 in Charsley & Liversage, 2013).

Referenten

In de negentien bestudeerde zaken zijn er aanwijzingen dat enkele referenten die in een schijnrelatie betrokken zijn hiervan een 'carrière' lijken te maken door steeds als referent op te treden voor verschillende vreemdelingen. De onderstaande casus illustreert dit. Of er daarbij sprake was van financiële en economische motieven, humanitaire gronden, of vriendendienst is niet bekend.

Surinaams-Nederlandse vrouw, 50 plusser
Pakistaanse man, dertiger

De vreemdeling woont in een Zuid-Europees land, de referent is vrijgesteld van het middelenvereiste in verband met arbeidsongeschiktheid. Twee aanvragen van het koppel zijn afgewezen op schijnrelatie. Naar eigen zeggen had het koppel elkaar in Nederland ontmoet bij een tramhalte, en daarna contact gehouden. Op de partnervragenlijst bij de huidige aanvraag gaf de referent aan nooit getrouwd te zijn geweest, hoewel uit later onderzoek bleek dat ze eerder referent was geweest voor vier verschillende partners en getrouwd was geweest met drie van hen. De aanvragen waren soms kort na een echtscheiding ingediend. Van één partner was zij gescheiden kort nadat hij genaturaliseerd was; van een andere partner was de verblijfsvergunning ingetrokken wegens het niet samenwonen. In ieder geval twee van de eerdere partners hadden ook de Pakistaanse nationaliteit en een van de ex-partners verbleef in hetzelfde Europese land als de huidige partner.

Overige bevindingen

Bovengenoemde patronen kwamen we tegen bij aanvragen die afgewezen zijn op schijnrelatie, of waarbij de verblijfsvergunning na de inwilliging op een aanvraag op een later moment is ingetrokken wegens dezelfde reden. Dat deze patronen op zichzelf niet automatisch tot vermoedens van schijnrelatie hoeven te leiden blijkt uit het feit dat we ze ook aantreffen bij enkele huidige, ingewilligde aanvragen

waarin *geen* vermoedens van schijnrelatie waren vermeld in het dossier.¹³⁸ Daarvan geven we hieronder voorbeelden.

Vrouw uit Latijns Amerika, 39 jaar
Nederlandse man, 62 jaar; leeft van uitkering

De betrokkene heeft voor de huidige aanvraag twee eerdere aanvragen ingediend voor verblijf in Nederland. De eerste aanvraag, begin jaren 2000, betrof een aanvraag bij een Nederlandse man, en is afgewezen vanwege middelenvereiste. Daarbij was er geen twijfel aan de relatie. Na vijf jaar deed de betrokkene een tweede aanvraag bij een vrouwelijke referent uit een EU-land en kreeg een verblijfsrecht voor vijf jaar. Drie jaar na de inwilliging van de aanvraag meldde de referent aan de IND dat de relatie was beëindigd. De verblijfsvergunning van de betrokkene werd ingetrokken. Kort daarop deed de betrokkene een aanvraag om in aanmerking te komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning, zich beroepend op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; ze had namelijk een aantal maanden daarvoor een kind gekregen met de Nederlandse nationaliteit dat in Nederland woonde. Daarbij gaf ze aan een nieuwe partner te hebben (de huidige referent). Na een aantal maanden trok ze die aanvraag in en een aantal weken daarna vroeg ze verblijf aan bij de huidige referent. De aanvraag werd ingewilligd, nadat de beslistermijn was overschreden en de referent een klacht had ingediend wegens niet tijdig beslissen. Het dossier bevat geen informatie over wie de vader is van het kind, maar het kind heeft dezelfde achternaam als de referent met wie de vrouw de eerste aanvraag had ingediend; die aanvraag was dus afgewezen.

Turkse vrouw, 40 jaar
Turkse man, 52 jaar

Vreemdeling en referent waren getrouwd geweest in Turkije en hadden drie kinderen. Begin jaren 2000 zijn ze gescheiden, toen de vreemdeling zwanger was van hun vierde kind. Ongeveer een jaar na de geboorte van het kind deed de referent toentertijd als vreemdeling een aanvraag voor verblijf bij een Nederlandse vrouw. Deze aanvraag is afgewezen vanwege het niet voldoen aan de inkomenseis. Tijdens de bezwaarfase bleek dat de Nederlandse vrouw kort geleden een arbeidscontract bij een Turkse werkgever had gekregen. De aanvraag werd na bezwaar ingewilligd. Ondertussen haalde de vreemdeling (de huidige referent) zijn kinderen naar Nederland. Nadat hij een zelfstandige verblijfsvergunning kreeg vanwege verblijf bij de Nederlandse partner, is de relatie verbroken. Hij hertrouwde met zijn ex-vrouw en diende een aanvraag in om haar naar Nederland te halen. Hoewel hij tot kort voor het indienen van de aanvraag in de bijstand zat, bleek dat hij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd had gekregen bij een Turkse werkgever.

Tunesische man, 26 jaar
Nederlandse vrouw, 40 jaar; gescheiden; 80-100% arbeidsongeschikt

Het betreft de eerste aanvraag van betrokkene. De referent is vrijgesteld van het middelenvereiste vanwege haar arbeidsongeschiktheid. Ze is eerder drie keer getrouwd geweest met drie Turkse partners van verschillende leeftijden (met leeftijdsverschillen van twee tot twaalf jaar). Tussen elke scheiding zit vijf jaar. Het is onbekend of zij ook referent is geweest voor deze partners (deze aanvragen waren ingediend vóór de overgang naar INDIGO toen referenten nog niet afzonderlijk werden opgevoerd in het informatiesysteem van de IND).

¹³⁸ In de eerste en tweede casus waren in de minuut opmerkelijkheden genoteerd zoals een groot leeftijdsverschil.

4.12 Conclusie

De IND wijst in totaal 4% van de aanvragen voor gezinsvorming op grond van het nationale beleid/gezinsmigratie op grond van het EU-beleid in eerste aanleg af om redenen die te maken hebben met een schijnrelatie. In 6% van de aanvragen zijn er vermoedens van een schijnrelatie. Redenen en vermoedens zijn gebaseerd op ontbreken van een duurzame en exclusieve relatie, niet samenwonen, grote leeftijdsverschillen, ontbreken van een gemeenschappelijke taal, culturele en religieuze verschillen, tegenstrijdigheden in de verklaringen van partners en gebruik van valse documenten. Bezien over de totale procedure (inclusief eventueel bezwaar en beroep) gaat het om 3% afwijzingen vanwege schijnrelatie en 9% vermoedens.

In de meeste gevallen van afwijzing is bezwaar gemaakt. In de meerderheid van die gevallen is het bezwaar ongegrond verklaard en in bijna alle gevallen waarin vervolgens beroep is aangetekend tegen de ongegrondverklaring bleef de beslissing van de IND in stand. Die bleef ook in stand in de paar zaken waarin hoger beroep is aangetekend.

Er worden niet vaak verleende vergunningen ingetrokken: op de 139 inwilligingen (130 in eerste aanleg plus 9 inwilligingen na bezwaar) gebeurde het in 8 gevallen, waarvan één wegens schijnrelatie en twee om andere redenen, maar waren er wel vermoedens van schijnrelatie. De andere intrekkingen hadden andere redenen.

In geval van (vermoedens van) schijnrelatie is er vaak, maar lang niet altijd door de IND gehoord en in een kwart van de zaken waarin er vermoedens zijn van schijnrelatie is onderzoek gedaan door de vreemdelingepolitie.

De verschijningsvormen van de tijdens het dossieronderzoek aangetroffen schijnrelaties betreffen voornamelijk bilaterale constructies en incidenteel een unilaterale schijnrelatie. Wanneer er in de dossiers informatie te vinden was over wie er betrokken waren in het tot stand komen van schijnrelaties, ging het meestal om familieleden of bekenden en sporadisch om een gemachtigde die de aanvraag indiende. De betrokkenen traden op als referent, zorgden voor (fictieve) arbeidscontracten, zodat de referent aan het middelenvereiste voldeed, of boden woonruimte aan.

Er zijn verschillende patronen in de beweegreden van vreemdelingen en referenten voor het aangaan van schijnrelaties. Vreemdelingen zien een schijnrelatie soms als ultieme oplossing voor het omzetten van illegaal naar legaal verblijf in Nederland. In sommige gevallen is er sprake van herhaalde pogingen waarbij vreemdelingen verblijfsrecht proberen te bemachtigen door het achtereenvolgend aangaan van schijnrelaties met verschillende referenten. Dit gebeurt soms na nadat eerder al meerdere pogingen zijn gedaan door aanvragen om andere verblijfsdoelen en/of doorprocederen. Een schijnrelatie wordt door vreemdelingen ook wel gebruikt als strategie om verblijfsrecht te verkrijgen en zich daarna te herenigen met de daadwerkelijke partner. Sommige bij schijnrelaties betrokken referenten lijken een 'carrière' te maken van het referent zijn door aanvragen in te dienen met steeds andere vreemdelingen.

Dat bovengenoemde patronen op zich geen voldoende indicatie zijn voor een vermoeden van een schijnrelatie, blijkt uit het feit dat we ze ook terug vonden in enkele dossiers betreffende huidige inwilligingen waarin geen vermoedens van schijnrelatie waren vermeld.

5 Conclusies

Schijnrelaties zijn relaties¹³⁹ die worden aangegaan met als enig oogmerk een vreemdeling in Nederland verblijfsrecht te verschaffen, aldus de definitie in de vreemdelingencirculaire. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw wordt er op verschillende manieren geprobeerd om schijnrelaties tegen te gaan. Maar over wat voor fenomeen hebben we het eigenlijk en hoe vaak doet dit zich in Nederland voor?

Het onderhavige onderzoek had als tweeledige 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. In dit laatste hoofdstuk presenteren we de antwoorden op de eerder in het rapport geformuleerde onderzoeksvragen, aangevuld met een aantal belangrijke overige bevindingen.

5.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

1 Wat kan er gezegd worden over de prevalentie van schijnrelaties in Nederland: Wat is het aandeel van schijnrelaties bij alle migratierelaties in Nederland en wat is het aandeel hiervan voor een aantal specifieke groepen?

Tot 1 oktober 2012 hadden vreemdelingen na een relatieduur van drie jaar recht op een zelfstandige verblijfsvergunning, die niet meer afhankelijk is van de partner. Aangenomen is dat relatiebreuken in de periode vóór die drie jaar bij schijnrelaties minder vaak voorkomen dan bij echte relaties en in de periode daarna, wanneer het doel van de relatie – verblijfsrecht voor de vreemdeling – bereikt is, juist vaker. Met behulp van CBS-data zijn de relatiebreuken onderzocht binnen migratierelaties¹⁴⁰ die in de periode 1999 tot en met 2008 tot stand kwamen. Daartoe is gekeken naar de relatiebreuken die ontstonden gedurende anderhalf jaar nadat er in principe recht was op zelfstandig verblijf, dat wil zeggen naar de breuken die 37 tot en met 54 maanden na het begin van de relatie ontstonden. De vorm van de relatiebreukcurves van enkele specifieke subgroepen is vervolgens vergeleken met die van zo veel mogelijk vergelijkbare controlegroepen. Het gaat 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 (controlegroep bij voornoemde drie subgroepen: autochtone Nederlanders) 4) Turkse migratierelaties, en 5) Marokkaanse migratierelaties (controlegroepen bij de twee laatstgenoemde groepen: in Nederland verblijvende tweede generatie Turken respectievelijk in Nederland verblijvende tweede generatie Marokkanen).¹⁴¹

Onder autochtone Nederlanders, tweede generatie Turken en tweede generatie Marokkanen neemt het aantal relatiebreuken in de loop der tijd langzaam af terwijl dat onder migratierelaties stijgt na drie jaar, het moment dat de vreemdelingen in kwestie in Nederland een zelfstandige verblijfsvergunning aan konden vragen. Het verschil tussen relatiebreuken bij migratierelaties en relaties van vergelijkbare con-

¹³⁹ (Geregistreerde) partnerschappen en huwelijken.

¹⁴⁰ Relaties tussen referenten en hun partners die naar Nederland migreren met als doel gezinsvorming.

¹⁴¹ Vanwege het lage aantal migratierelaties tussen EU-burgers en derdelanders in de onderzoeksperiode was het niet mogelijk over deze groep schattingen te berekenen.

trolegroepen wijst op het voorkomen van schijnrelaties onder de migratierelaties. Het geschatte percentage schijnrelaties onder alle migratierelaties die tot stand kwamen in de onderzoeksperiode en die minimaal drie jaar standhielden is 2,1%.¹⁴² Per onderzochte subgroep verschillen die percentages. Ze lopen 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 de migratierelaties tussen Angelsaksische niet-Europese vreemdelingen en autochtone referenten, een groep waarbinnen wij weinig schijnrelaties verwachtten, troffen we inderdaad geen schijnrelaties aan. Deze laatste exercitie kan beschouwd worden als check op de bruikbaarheid van de gehanteerde onderzoeksmethode (met geslaagde uitkomst: de methode lijkt tot valide resultaten te leiden). Schijnrelaties doen zich dus voor, maar niet op grote schaal: het overgrote deel van de migratierelaties betreft geen schijnrelaties.

2 *Welk deel van de migratierelaties wordt door de IND als (vermoedelijk) schijn aangemerkt? Wat zijn de redenen hiervoor? Wat is het percentage van (vermoedelijke) schijnrelaties in het aantal afwijzingen in verschillende fasen van de gezinsvormingsprocedure?*

Onderzocht is een op afwijzing/inwilliging gestratificeerde steekproef van in totaal 260 IND dossiers (130 afwijzingen en 130 inwilligingen) betreffende tussen 1 januari 2009 en 30 juni 2014 behandelde aanvragen van 'derdelanders' om gezinsvorming bij een partner die in Nederland verblijft ('referent'). Zowel het steekproefdeel van de inwilligingen als dat van de afwijzingen is representatief voor de populatie.

Bezien over *alle aanvragen* in bovengenoemde periode werd bijna 70% ingewilligd. Op het totaal van alle in het onderzoek betrokken aanvragen werd 4%¹⁴³ in eerste aanleg afgewezen om redenen die te maken hebben met een schijnrelatie. Daarnaast waren er 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, het niet samenwonen van de partners, grote leeftijdsverschillen, het ontbreken van een gemeenschappelijke taal, de aanwezigheid van culturele en religieuze verschillen, tegenstrijdigheden in verklaringen van de partners, bijvoorbeeld over de eerste ontmoeting, en/of het gebruik van valse documenten.

Bezien over *alle afwijzingen* werd 12% in eerste aanleg afgewezen vanwege schijnrelatie; daarnaast was er in 9% sprake van vermoedens van schijnrelatie. Andere, vaker voorkomende afwijzingsredenen zijn: onvoldoende middelen van bestaan, het ontbreken van stukken die bij de aanvraag overlegd moeten worden, of het feit dat de stukken niet voldoen aan de vereisten.

In de meeste gevallen van afwijzing vanwege schijnrelatie is bezwaar gemaakt. In de meerderheid van die gevallen is het bezwaar ongegrond verklaard en in bijna alle gevallen waarin vervolgens beroep is aangetekend tegen de ongegrondverklaring bleef de beslissing van de IND in stand. Die bleef ook in stand in de paar zaken waarin hoger beroep is aangetekend.

Bezien over de *totale procedure* (inclusief eventueel bezwaar en beroep) van alle afgewezen aanvragen ligt het percentage afwijzingen iets lager, namelijk op 9%,

¹⁴² Zie voor uitleg over de berekening van de percentages hoofdstuk 3.

¹⁴³ Percentages op basis van het totaal aantal aanvragen zijn geworden.

doordat een deel van de aanvragen na gegrond bezwaar alsnog is ingewilligd. Het percentage aanvragen waarin er op enig moment in de procedure *vermoedens* zijn geweest komt iets hoger te liggen, namelijk op 14% in plaats van op 9%, omdat we er bij de zaken die na bezwaar zijn ingewilligd van uitgaan dat er toch op enig moment sprake is geweest van een vermoeden van een schijnrelatie.

Bezien over *alle aanvragen en de totale procedure* ligt het percentage afwijzing wegens schijnrelatie ook iets lager, namelijk op 3% (in plaats van 4%). In één zaak is de verleende vergunning later ingetrokken wegens schijnrelatie. Het percentage van alle aanvragen waarin er op enig moment in de procedure *vermoedens* zijn geweest komt eveneens iets hoger te liggen, namelijk op 9% in plaats van 6%. In het overgrote merendeel van de aanvragen (88%) was er op geen enkel moment in de procedure sprake van een schijnrelatie of van vermoedens van een schijnrelatie.

3 Welke verschijningsvormen van schijnrelaties bestaan er (in Nederland)?

Een systematische zoektocht in de Europese literatuur over schijnrelaties maakte duidelijk dat huwelijken – de meeste literatuur gaat over huwelijken en niet over minder formele relatievormen – niet altijd alleen gebaseerd zijn op liefde, maar ook een pragmatische kant kunnen hebben, waardoor het lastig is om een onderscheid te maken tussen echte en schijnrelaties. Toch wordt dit onderscheid wel gemaakt en kunnen er verschijningsvormen van schijnrelaties worden onderscheiden voor wat betreft de manieren waarop deze relaties tot stand komen en de strategieën die huwelijksmigranten toepassen om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Volgens de definitie in de Vreemdelingencirculaire zijn schijnrelaties relaties die als enig doel hebben het verschaffen van verblijfsrecht aan de vreemdeling. Uit de literatuur, maar ook uit interviews en berichten in (sociale) media, blijkt echter dat niet altijd beide partners ditzelfde motief hebben: sommige schijnrelaties zijn bilateraal van aard – beide partijen zijn op de hoogte van het oogmerk van de relatie: het verblijfsrecht voor de vreemdeling, andere unilateraal. Bij unilaterale relaties is het de vreemdeling uitsluitend te doen om het verblijfsrecht, maar verkeert de referent in de veronderstelling dat het om een echte relatie gaat.

Zowel bij bilaterale als bij unilaterale schijnrelaties kunnen derden betrokken zijn. Dat zijn bijvoorbeeld familieleden, vrienden of eerder geëmigreerde landgenoten, maar ook commerciële organisaties, criminelen en georganiseerde netwerken. In het laatste geval zijn er wel verbanden met mensenhandel en mensensmokkel geconstateerd. Ook komt het voor dat kerken, werkgevers, of gemachtigden een faciliterende rol spelen bij schijnrelaties. Deze betrokkenen bemiddelen bijvoorbeeld bij het zoeken naar partners, leveren de benodigde papieren, faciliteren het vinden van woonruimte of werk, regelen fictieve arbeidscontracten, of geven juridische ondersteuning. Familieleden treden soms ook op als referent voor een naast familielid.

In geval van bilaterale schijnrelaties is het motief per definitie de verblijfsvergunning voor de vreemdeling. Daar kunnen zowel bij de referenten als bij de betrokken vreemdelingen echter verschillende achterliggende beweegredenen een rol bij spelen. Bij referenten worden er in de literatuur grofweg drie motieven genoemd, die ook in combinatie voor kunnen komen, te weten 1) humanitaire gronden of (politiek bepaald) idealisme; 2) financiële en economische motieven en 3) het helpen van een familielid, vriend of kennis. Voor sommige vreemdelingen is een schijn-

relatie, mede door de beperkte mogelijkheden om een verblijf te regulariseren, het laatste redmiddel: de laatste mogelijkheid om regulier verblijf te realiseren. Hereniging met de daadwerkelijke partner uit land van herkomst na het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning en andere motieven zoals dichtbij de familie wonen zijn andere beweegredenen die genoemd zijn in de literatuur. De meeste van deze beweegredenen zijn ook naar voren gekomen in de interviews en sociale media berichten.

De verschijningsvormen van de tijdens het dossieronderzoek aangetroffen schijnrelaties betreffen over het algemeen bilaterale overeenkomsten: beide partners zijn op de hoogte van het oogmerk van de relatie, te weten een verblijfsvergunning verkrijgen voor de vreemdeling, soms als dienst voor familie of kennissen. Incidenteel is de referent niet op de hoogte van het oogmerk van de vreemdeling (unilaterale schijnrelaties). Het is niet altijd bekend of er anderen betrokken zijn bij de constructie van de schijnrelatie, maar waar dit wel zo is gaat het om familieleden of bekenden, zoals een werkgever. De betrokkenen treden op als referent of leveren diensten op een andere manier, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de referent aan het middelenvereiste voldoet. Net als in de literatuur en in interviews naar voren kwam, zijn er in de dossiers ook aanwijzingen dat schijnrelaties soms gepaard gaan met inkomensfraude. Van betalingen of betrokkenheid van (criminele) organisaties en georganiseerde netwerken is bij de aanvragen in de steekproef niet gebleken.¹⁴⁴ In de literatuur en in interviews zijn hiervan wel voorbeelden naar voren gekomen: commerciële schijnrelaties vinden soms plaats via de bemiddeling van in internationaal verband georganiseerde netwerken, maar ook in privé kringen, eventueel met behulp van zelfstandige bemiddelaars. Naast vriendendienst, vinden ook partnerdienst en *green card* relaties plaats. Bij partnerdienst begint een relatie oprecht, maar blijft het stel na het stuk lopen van de relatie nog samen ten gunste van de in de toekomst aan te vragen zelfstandige verblijfsvergunning voor de vreemdeling. Volgens het handboek van de Europese Commissie dat de EU-lidstaten moet helpen bij de aanpak van schijnhuwelijken (European Commission, 2014/284), moeten gevallen van partnerdienst niet gezien worden als schijnrelaties in het kader van het EU-recht inzake vrij verkeer van EU-onderdanen en hun gezinsleden. Ze komen echter wel als verschijningsvorm naar voren in de literatuur en de in het kader van het onderzoek gehouden interviews. Bij *green card* relaties ligt dit anders. De relatie verandert in de loop van de tijd van een bilaterale overeenkomst ten behoeve van verblijfsrecht voor de vreemdeling in een echte relatie.

Analyse van de in de dossiers aangetroffen beschrijvingen van schijnrelaties leverde vergelijkbare patronen op in de beweegredenen van vreemdelingen en referenten voor het aangaan van schijnrelaties als in de literatuur, interviews en sociale media zijn aangetroffen. Er zijn aanwijzingen dat:

- vreemdelingen een schijnrelatie soms zien als ultieme oplossing voor het omzetten van illegaal naar legaal verblijf in Nederland, na meerdere pogingen om dit te bereiken door aanvragen om andere verblijfsdoelen – en na eventueel doorprocederen. Sommige vreemdelingen dienen achtereenvolgend met verschillende referenten aanvragen in;
- vreemdelingen een schijnrelatie soms als strategie gebruiken om zich te herenigen met de daadwerkelijke partner;
- enkele referenten een 'carrière' lijken te maken van het referent zijn door steeds aanvragen in te dienen met verschillende vreemdelingen.

¹⁴⁴ Voor zover viel op te maken uit de in de dossiers aanwezige informatie.

5.2 Overige bevindingen

Afgewezen aanvragen vanwege schijnrelatie en afwijzingen om andere redenen, waarbij er wel vermoedens van schijnrelatie waren (n=23), bleken vergeleken met inwillingen zonder vermoedens (n=121) naar verhouding vaak aanvragen te betreffen van mannelijke vreemdelingen met vrouwelijke referenten (48% tegen 20%). Verder ging het naar verhouding vaak om gevallen van niet geregistreerd partnerschap (70% tegen 30%) en om wat grotere leeftijdsverschillen tussen de partners (gemiddeld 7,6 jaar tegen 5,6 jaar).¹⁴⁵ In hoeverre schijnrelaties daadwerkelijk relatief vaker voorkomen bij respectievelijk niet gehuwde/niet geregistreerde koppels, koppels met vrouwelijke referenten, en partners die veel van elkaar verschillen in leeftijd, of dat het hier gaat om meer vondsten door strengere controle bij deze groepen, of wellicht om een combinatie van beide, is op grond van de beschikbare gegevens niet te zeggen. Wel kan op basis van de analyses op de CBS-data gesteld worden dat er empirische gronden zijn voor de grotere alertheid met betrekking tot aanvragen van vrouwelijke autochtonen en mannelijke vreemdelingen (voor zover afkomstig uit sub-Sahara Afrika) dan bij de andere onderzochte relatiecombinaties. Hoewel uit de literatuur naar voren komt dat er in geval van vrouwelijke referenten strenger gecontroleerd wordt (hoofdstuk 2) en uit het dossieronderzoek blijkt dat er relatief meer afwijzingen voorkomen in relatie tot vrouwelijke referent – mannelijke vreemdeling combinaties (hoofdstuk 4), is het op grond van de CBS analyses geschatte aandeel schijnrelaties onder hen namelijk het hoogste van de onderzochte groepen.

Voorts bleek dat bijna alle afwijzingen op grond van schijnrelatie of om andere redenen maar waarbij er wel vermoedens van schijnrelatie waren, gaan om aanvragen voor verblijf bij een Nederlandse referent of een referent uit een ander EU-land. Van deze Nederlandse referenten zijn er naar verhouding veel in een ander land geboren (85%). Ter vergelijking: bezien over alle aanvragen in de steekproef is 43% van de Nederlandse referenten in een ander land geboren. De nationaliteiten van de hierbij betrokken vreemdelingen zijn divers met de Surinaamse, Egyptische, Ghanese, Iraakse en Turkse nationaliteit meer dan één keer voorkomend.

5.3 Betekenis van de bevindingen

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de periode 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2014, van alle aanvragen tot gezinsvorming, bezien over de totale procedure (inclusief bezwaar en beroep), 3% afgewezen werd wegens schijnrelaties. Voorts waren er op enig moment in de procedure vermoedens met betrekking tot 9% van de aanvragen. Uit de analyse van de CBS-data blijkt dat er onder alle migratierelaties die in de periode 1999 tot en met 2008 tot stand kwamen naar schatting 2,1% schijnrelaties zijn, waarbij de percentages per onderzochte subgroep verschillen. De in beide deelonderzoeken gevonden percentages wijzen niet op een fenomeen dat zich frequent voordoet. Als de schattingen op basis van de analyse van de CBS-data kloppen – en er zijn geen redenen om aan te nemen dat dat niet het geval zou zijn¹⁴⁶ – betekent het echter dat ruim duizend van de 49.781 migratierelaties die in de laatstgenoemde periode tot stand kwamen, waarbij de vreemdeling een verblijfs-

¹⁴⁵ Met een leeftijdsverschil van minimaal 7 en maximaal 20 jaar bij afwijzingen en een minimum van 19 en een maximum van 30 jaar bij inwillingen zonder vermoedens.

¹⁴⁶ Mede gezien de uitkomsten van de analyse met betrekking tot relatiebreuken tussen Angelsaksische niet-Europese vreemdelingen en autochtone referenten. Het geschatte percentage schijnrelaties onder hen was zoals verwacht in de buurt van 0%.

vergunning nodig had om zich in Nederland te vestigen en die ten minste drie jaar in stand bleven, schijnrelaties zijn. Dat wil zeggen dat er, ondanks de afwijzingen van aanvragen tot gezinsvorming vanwege schijnrelatie, gemiddeld genomen toch nog meer dan honderd schijnrelaties per jaar zijn. Daarbij gaat het overigens niet in alle gevallen om schijnrelaties die ten tijde van de aanvraag al een schijnrelatie waren en als zodanig onderkend hadden kunnen worden. Het gaat, naast de relaties die aangegaan zijn met als enig oogmerk een vreemdeling verblijfsrecht te verschaffen (de definitie uit de Vreemdelingencirculaire), namelijk ook om relaties die niet als schijn zijn begonnen, maar die na het stuk lopen van de relatie uitsluitend in stand worden gehouden met het doel om de vreemdeling een zelfstandige verblijfsvergunning te verschaffen (partnerdienst). Hoe de cijfermatige verhouding is tussen enerzijds de als schijn aangegane relaties en anderzijds partnerdiensten, is uit de data niet af te leiden. Verder vallen relaties die als schijn zijn begonnen maar die zich ontwikkelen tot echte relaties 'secundaire echte relaties' buiten de schattingen. Ook schijnrelaties die stranden binnen drie jaar vallen buiten de schatting. Schijnrelaties die binnen drie jaar stranden leiden overigens niet tot zelfstandig verblijfsrecht voor de betrokken vreemdeling. Wanneer het aandeel gestrande schijnrelaties en secundaire echte relaties groter is dan het aandeel partnerdiensten geven de genoemde percentages schijnrelaties een onderschatting van het fenomeen en wanneer het omgekeerde het geval is, is er sprake van een overschatting. Omdat in de literatuur geen informatie aangetroffen is over deze verhouding is het niet mogelijk uitspraken te doen over de omvang van de onder- of overschatting.

Bij al deze bevindingen moet bedacht worden dat ze een periode betreffen waarin zelfstandig verblijfsrecht voor de vreemdeling mogelijk was na drie jaar verblijf bij de partner. Zoals boven vermeld is deze periode in oktober 2012 verlengd tot vijf jaar. Het is aannemelijk dat van deze verlenging in ieder geval geen stimulerende invloed is uitgegaan op het aangaan van schijnrelaties. Betrokkenen zullen de schijn immers twee jaar langer op moeten houden om het uiteindelijke doel, zelfstandig verblijfsrecht voor de vreemdeling, te bereiken.

De eerste aanvragen van vreemdelingen betreffende zelfstandig verblijfsrecht onder de nieuwe maatregel kunnen op zijn vroegst vijf jaar later, dus in oktober 2017 worden gedaan. Wanneer op vergelijkbare wijze naar de relatiebreuken wordt gekeken als we in het onderhavige rapport hebben gedaan zijn we nog anderhalf jaar verder (april 2019). Om tenminste de ontwikkelingen in een geheel jaar te kunnen bestuderen komen we dan in 2020 terecht.

Los van de vraag of zij zich in een schijnrelatie of in een echte relatie bevinden, zijn vreemdelingen voor hun verblijfsrecht afhankelijk van de referent/partner, met alle mogelijke negatieve gevolgen van dien. Dat is een aspect dat in dit onderzoek geen aandacht heeft gekregen, maar dat wel aandacht verdient, zeker nu die afhankelijkheidsperiode, door de bovengenoemde aanpassingen in het beleid, van langere duur is geworden.

Summary

Deceptive appearances; a study into the prevalence and manifestations of sham relationships in the Netherlands

Background, objective of the research, and study design

Background

According to the Dutch Aliens Act 2000, a sham relationship is a relationship that is established with the sole aim of providing a foreigner the right of residence in the Netherlands. Since the last decades of the last century, suspicions have been voiced that many marriages between persons of whom one or both are of non-Dutch nationality were sham marriages. In the Netherlands as well as in the European context, legislative and policy attention to the prevention and detection of sham relationships was developed. For sponsors (partners who already live in the Netherlands) and their foreign partners who wish to be eligible for partner migration to the Netherlands, strict procedures apply and they must – depending on both their nationality and marital status – meet all kinds of requirements. However, there is little insight into the prevalence of sham relationships, why relationships are assessed as sham by the Dutch Immigration and Naturalisation Service (IND), or the manifestations of these relationships. Available information comes from different sources, is fragmented, and often refers to groups which are already under suspicion of being involved in sham relationships, which may result in a distorted picture of the phenomenon. To gain more insight into the prevalence and the manifestations of sham relationships, The Dutch Scientific Research and Documentation Centre (WODC) conducted this study, in collaboration with the department of Research and Analysis of the IND (IND O&A). Some of the quantitative results were already published in a factsheet (Jennissen et al., 2015).

Objective of the research and research questions

The research aims were: 1) to give an indication of the frequency in which (presumable) sham relationships occur in the Netherlands, and 2) providing insight into the various manifestations of such relationships.

The three central research questions were:

- 1 What can be said about the prevalence of sham relationships in the Netherlands: what is the proportion of sham relationships for all partner migration relationships in the Netherlands, and what is the share of such relationships for some specific groups?
- 2a To what extent are relationships considered as (presumably) sham by the IND and why?
- 2b What is the percentage of (suspected) sham relationships in the rejected applications at different stages of the partner migration application procedure?
- 3 Which manifestations of sham relationships exist (in the Netherlands)?

Study design

Various sources of information and research methods were used to answer the above research questions.

In order to answer the first research question, data from the System of social statistical datasets (SSD) of Statistics Netherlands (CBS) were analyzed. We compared

the relational breakup curves within specific groups where at least one of the partners came from outside the EU with those of control groups. The control groups were selected as similar as possible to the study groups. In this way we estimated the percentage of sham relationships for the period 1999 up to and including 2008. The groups under study were: 1) Southeast Asian women and autochthonous Dutch men, 2) men from sub-Saharan Africa and autochthonous Dutch women, 3) Anglo-Saxon non-European foreigners and autochthonous sponsors, 4) Turkish migration relations and 5) Moroccan migration relations. The control group for the first three subgroups were autochthonous Dutch couples and for the last two groups, respectively second generation Turkish, and second-generation Moroccan couples residing in the Netherlands

To answer the second question, IND files were analyzed. From all applications of non-EU citizens (so-called third country nationals) for family formation/reunification with a sponsor residing in the Netherlands, which were decided upon by the IND between January 2009 and mid-2014, a random sample was taken of 130 granted applications and 130 rejections. From the files, information was collected about the foreign partner, the sponsor, the procedure and (suspicions of) sham relationships. The third research question was answered by a systematic search in the (European) literature on sham relationships, by interviews with key figures, by a search in social media, and by investigating the forms of sham relationships encountered in the files studied.

Results

The prevalence of sham relationships

The analysis of the CBS data was conducted based on the expectation that relatively few sham relationships are broken just before the foreign partner can apply for an independent residence permit in the Netherlands after three years of relationship with the sponsor, and relatively many in the period thereafter. The results show that the number of relational breakups among autochthonous Dutch and among second-generation Turks and Moroccans slowly declines in the course of time, while it rises among migration relationships after three years. The estimated percentage of sham relationships among all migration relationships that were established between 1999 up to and including 2008, and that persisted at least three years, is 2.1%. Per subgroup these rates range from 1.2% in relations between Southeast Asian women and autochthonous Dutch men, 2.2% among Turkish migration relations, and 3.1% among Moroccan migration relations respectively, to 4.8% in relations between men from Sub-Sahara Africa and autochthonous Dutch women. The estimated percentage of sham relationships between Anglo-Saxon non-European foreigners and sponsors was close to zero.

Sham relationships according to the IND and the judiciary

Of all applications for family formation in the period January 2009 - mid-2014, where the IND took a decision nearly 70% was granted.

Decisions in the first instance

The IND rejected 4% of all applications in the first instance for reasons that had to do with a sham relationship and in an additional 6% there were suspicions of a sham relationship. The reasons for this are lack of a lasting and exclusive relationship between the partners, not living together, big age differences, cultural and religious differences, lack of a common language, contradictions in personal statements during the application procedure, and/or use of false documents.

Of all rejected applications, 12% of was rejected in the first instance because of a sham relationship.

Objection, appeal, appeal to a higher court, and withdrawals

Most rejections on the basis of sham marriages were objected by the couples, but these were dismissed by the IND in the majority of cases. In the event of an appeal against the dismissal, the decision of the IND was almost always maintained and the same goes for the few cases in which an appeal had been lodged to a higher court. Among all rejections, the share of rejections because of a sham relationship was at the end of these procedures, 9%.

Looking at the whole procedure (including possible objection and appeal) and all applications (granted and rejected ones), the percentage of rejections because of a sham relationship is 3%. In one case the residence permit granted was withdrawn later because of a sham relationship. In 9% of all cases there had been suspicions about a sham relationship at some point in the procedure.

Manifestations of sham relationships

According to the literature, partners in a relationship do not always share the sole motive of a sham relationship: obtaining a residence permit for the foreigner concerned. Examples are cited of relationships in which both parties share this purpose (defined as bilateral sham relationships), but also of cases where the sponsor believes to be involved in a genuine relationship (defined as unilateral sham relationships).

Bilateral sham relationships occur as commercial relationships where payments are made, but also as services for relatives or friends. In addition, *partner services* take place. In that case a couple stays together until the 'magical limit' after the relationship has ended, that is, until the foreign partner can apply for an independent residence permit. It also happens that a sham relationship evolves into a genuine one in the course of time (*green card relationships*).

In both bilateral and unilateral sham relationships third parties can be involved in different ways. This concerns for example, family members, friends, members of the own ethnic group, churches, employers, attorneys, and commercial and criminal organizations. They play a role in finding a sponsor, arranging the necessary papers, (fictive) work or housing, or they offer legal support. Family members sometimes act as sponsors for relatives. Criminal organizations are mentioned in connection with sham marriages in the context of human trafficking and human smuggling.

Sponsors and foreigners may have underlying reasons for entering into a sham relationship. Sponsors have, for example, humanitarian/idealistic grounds, financial and economic motives, or they want to help relatives, friends or acquaintances. For the foreigners concerned, a sham relationship is sometimes a last resort to obtain a residence permit, is used as a trick to reunite with the real partner after acquiring an independent residence permit, and/or there are other motives, such as living close to family members.

The sham relationships we encountered in the IND files were mainly bilateral agreements. It is not always known if others were involved in the construction of the relationship, but if others were mentioned, it concerned relatives or acquaintances, such as an employer. Sham relationships sometimes involve income fraud in order to meet the income requirement. Commercial sham marriages or involvement of (criminal) organizations were not encountered in the files.

Concluding remarks

Sham relationships occur in the Netherlands, but not on a large scale. Both the estimates based on the CBS data as the analysis of IND files show that the majority of partner migration relationships are no sham relationships. The estimates show a mean percentage of sham relationships of 2%, and with respect to 88% of all applications from third country nationals for family formation/reunification studied, there was no suspicion of a sham relationship at any moment during the procedure. It should also be noted that the findings relate to a period when the foreign partners could apply for an independent residence permit after three years of residence with their partner. In October 2012 the Dutch parliament extended this period to five years. This means that partners in a sham relationship have to keep up appearances for a longer period of time before they reach their goal. To what extent fewer sham relationships have been established after this policy change, can be investigated at the earliest in 2019.

Literatuur

- Altink, S. (1995). *Handel in hartstocht*. Zutphen: Walburg Press.
- Ammelroy, A. van (1989). *Vrouwenhandel. De internationale seks-slavinnenmarkt*. 's-Gravenhage: Uitgeverij BZZToH.
- Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (2010). Passage to hope: Marriage, migration and the need for a cosmopolitan turn in family research. *Journal of Family Theory & Review*, 2(4), 401-414.
- Beck-Gernsheim, E. (2011). The marriage route to migration: Of border artistes, transnational matchmaking and imported spouses. *Nordic Journal of Migration Research*, 1(2), 60-68.
- Belleau, M. C. (2003). Mail-order brides in a global world. *Albany Law Review* 67(2), 595-607.
- Beyens, F. (2005). De strijd tegen schijn- en afgedwongen huwelijken: De werking van de cel schijn- en afgedwongen huwelijken Antwerpen, 2000-2004. In F. Caestecker (red.), *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* (pp. 69-75). Leuven/Voorburg: Acco.
- Bissat, J. G. (2013). Effects of policy changes on Thai migration to Iceland. *International Migration*, 51(2), 46-59.
- Bonjour, S. A. (2009). *Grens en gezin: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Bottenberg, M. & Janssen, M-L. (2012). *De positie van Chinese masseuses in de beautybranche in Nederland: Onderzoeksrapport Fenomeenonderzoek mensenhandel en mensensmokkel in de Chinese beautybranche*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche.
- Caestecker, F. (red.) (2005). *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* Leuven/Voorburg: Acco.
- Charsley, E. & Benson, M. (2012). Marriages of convenience and inconvenient marriages: Regulating spousal migration to Britain. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 26(1), 10-26.
- Charsley, K. & Liversage, A. (2013). Transforming polygamy: migration, transnationalism and multiple marriages among Muslim minorities. *Global Networks*, 13(1), 60-78.
- Coene, G. (2005). Als schijn bedriegt? Culturele, juridische en politieke normativiteit inzake huwelijksmigratie. In F. Caestecker (red.), *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* (pp 61-68). Leuven/Voorburg: Acco.
- Constable, N. (2003). *Romance on a global stage: Pen pals, virtual ethnography, and 'mail order' marriages*. Berkeley: University of California Press.
- Cornelissens, A., Kuppens, J. & Ferwerda, H. (2009). *Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en de aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*. Arnhem: Advies- en onderzoeksgroep Beke.
- Desmet, G., Leys, D., Ronsijn, W. (2011). *Partnermigratie van derdelanders naar Vlaanderen en Brussel: Een kwantitatieve en kwalitatieve studie in opdracht van de Vlaamse Overheid en het Europees Integratie Fonds*. Gent: Universiteit Gent.
- Digruber, D. & Messinger, I. (2006). Marriage of Residence in Austria. *European Journal of Migration and Law*, 8, 281-302.
- Dijk, R. van (2004). Negotiating marriage: Questions of morality and legitimacy in the Ghanaian pentecostal diaspora. *Journal of Religion in Africa*, 34(4), 438-467.
- Dijk, R. van (2005). Transculturele religie versus integratie: Ghanese pinkstergemeenten en de constructie van kosmopolitische identiteiten in Nederland. In

- I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse: Cultuur en migratie in Nederland* (pp. 353-374). Den Haag: Sdu.
- Dijk, R. van (2012). *Geboorte in een Ghanese Pinksterkerk: Postmodern vieren in Den Haag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eggebo, H. (2013). A real marriage? Applying for marriage migration to Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(5), 773-789.
- EMN (2012). *Marriages of convenience and false declarations of parenthood: Misuse of the right to family reunification; synthesis report*. Brussel: European Commission, European Migration Network.¹⁴⁷
- EMN (2013). *Beleidsverzicht 2012*. Migratie en Asiel in Nederland. EMN Nederland. Den Haag: INDIAC/IND.
- EMN (2014). *Beleidsverzicht 2013*. Migratie en Asiel in Nederland. EMN Nederland. Den Haag: INDIAC/IND.
- Engbersen, G., San, M. van, & Leerkes, A. (2006). *A room with a view: Irregular immigrants in the legal capital of the world*. *Ethnography*, 7(2), 210-242.
- Engbersen, G. & Burgers J. (red.), *De Verborgene Stad: De zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Europese Commissie (2009/313). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden*. COM (2009/313) definitief, 2/7/2009, Brussel.
- European Commission (2013/837). *Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. COM (2013)837 final, 25/11/2013, Brussels.
- Europese Commissie (2014/210). *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging*. COM (2014/210) final, 3/4/2014, Brussel.
- European Commission (2014/284). *Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens and non-EU nationals in the context of EU law on free movement of EU citizens*. SWD(2014) 284 final, 26/9/2014, Brussels.
- Fleischer, A. (2008). *Marriage over space and time among male migrants from Cameroon to Germany*. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research
- Fonk, G., Meer, W. van der & Oelen, U. H. (1998). *Evaluatie Wet voorkoming schijnhuwelijken: Eindrapport*. Leiden: SWOKA.
- Giddens, A. (1992). *The transformation of intimacy: Sexuality, love and eroticism*. Oxford: Polity Press.
- Hagesæther, P.V. (2008) *Uekteskap: en studie av proformaekteskap i Norge* (Non-marriage: a study of marriage of convenience in Norway). Oslo: Unipub.
- Hart, B. de (2000). De goede lobbies en de onbezonnen vrouw. Gemengde relaties en het schijnhuwelijk. *Migrantenstudies*, 16(4), 246-260.
- Hart, B. de (2001). *Transnationaal Project Fabienne: Ongelijke behandeling in de rechts-en overheidspraktijk: Oplossingsstrategieën tegen discriminatie naar het voorbeeld van binationale paren: Deelrapport Nederland: Schijnhuwelijken*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Hart, B. de (2002). Slachtoffers of 'gatekeepers': zwarte, migranten-en vluchtelingen vrouwen en Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner in het

¹⁴⁷ Zie voor de EMN landenrapporten waar in de tekst veelal naar verwezen is als 'EMN landenrapport [naam van het land]' de lijst onderaan de literatuurlijst.

- familie recht. In R. Holtmaat (red.), *Een verdrag voor alle vrouwen. Verkenningen van de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag voor de multiculturele samenleving* (pp. 95-106). Den Haag: E-Quality.
- Hart, B. de (2003). *Onbezonnen vrouwen: Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*. Amsterdam: Aksant.
- Henriksen, M., & Frich M. (2008). Tyrkiske familiesager kulegraves [Turkish family cases are thoroughly investigated], *Berlingske Tidende*, 30 juli 2008.
- Heyse, P., van Nieuwenhuyze, I. (2008). Leven zonder wettig verblijf: Eenheid en verscheidenheid aan strategieën en belevingen. In C. Timmerman, I. Lodewyckx & Y. Bocklandt (red.), *Grenzeloze solidariteit? Over migratie en mensen zonder papieren* (pp. 281-316). Leuven: Acco.
- Holmes-Wijnker, B., Grootsholte, J., Bouwmeester, M., (2004). 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. Leiden: Research voor Beleid:
- Home Affairs Committee (2014). *Third report: The work of the immigration Directorates (October –December 2013)*. Geraadpleegd op 29 juli 2014: www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmhaff/237/23702.htm .
- Home Office (2013). *Sham marriages and civil partnerships: Background information and proposed referral and investigation scheme*. Londen: Home Office.
- Janssen, M-L.P.C. (2007). *Reizende sekswerkers: Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie*. Apeldoorn: Het Spinhuis.
- Jennissen, R.P.W., Kulu-Glasgow, I., Liu, W.Y.J., Niehof, T., & Smit, M. (2015). *Schijnhuwelijken en schijnrelaties*. Den Haag: WODC. Factsheet 2015-8.
- Kaizen, J., & Nonneman, W. (2007). Irregular Migration in Belgium and Organized Crime: An Overview. *International Migration*, 45(2), 121-146.
- Koelet, S, Corijn, M, Lodewijkcx, E., Mortelmans, D., & d'Hooge, A. (2009). *Echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst; deel 2: Kwantitatieve en kwalitatieve studie*. Antwerpen/Hasselt: Steunpunt Gelijke kansen en beleid, Consortium Universiteit Antwerpen en Universiteit Hasselt.
- Koning Boudewijnstichting (2011). *Gezinshereniging in België: Het woord aan de actoren op het terrein*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Leinonen, J., & Pellander, S. (2013). Court decisions over marriage migration in Finland: A problem with transnational family ties. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(9), 1488-1506.
- Lejeune, J., Dewulf, K., & Nachtergaele, W. (2008). Aandachtspunten voor een toekomstig migratiebeleid. In C. Timmerman, I. Lodewyckx en Y. Bocklandt (red.), *Grenzeloze solidariteit? Over migratie en mensen zonder papieren* (pp. 235-279). Voorburg: Acco.
- Lévy, F., & Lieber, M. (2009). La sexualité comme ressource migratoire, Les Chinoises du Nord à Paris. *Revue Française de Sociologie*, 50(4), 719-746.
- Majdoubi, F. (2012). *Miss Visa et ses articulations intimes entre espaces concrets et arrangements discrets: 'Circulez, y a rien a voir!'*. *SociologieS*, Dossiers, Amours transi(t)s. Transactions sexuelles au prisme de la migration, mis en ligne le 27 janvier 2012, consulté le 13 mai 2014. Geraadpleegd op 13 mei 2014: <http://sociologies.revues.org/3868>
- Meeteren, M. van., San, M. van, & Engbersen, G. (2007). *Irreguliere immigranten in België: Inbedding, uitsluiting en criminaliteit*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Messinger, I. (2013). There is something about marrying...the case of human rights vs. migration regimes using the example of Austria. *Laws*, 2, 376-391.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Mix, P. R., & Piper, N. (2003). Does marriage 'liberate' women from sex work? Thai women in Germany. In N. Piper & M. Roces, M.(red.), *Wife or worker? Asian women and migration* (pp. 53-72). New York: Rowman & Littlefield.
- Mühleisen, W.; Røthing, Å., & Bang Svendsen, S.H. (2012). Norwegian sexualities: Assimilation and exclusion in Norwegian immigration policy. *Sexualities*, 15(2), 139-155.
- Niedomysl, T., Osth, J., & van Ham, M. (2010). The globalisation of marriage fields: the Swedish case. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(7), 1119-1138.
- Oosterom-Staples, H., & Woltjer, A. (2009). *Toelatings- en verblijfsvoorwaarden onderdanen Turkije*. Tilburg: Universiteit van Tilburg / WODC.
- Pauw, F. de (2001). *Handel in Mensen*, Leuven: Davidsfonds.
- Polstra, A., & Halbersma, H. (2010). *Bestuurlijk Rapport: Proeftuin 'Slaven van het systeem?'. Bulgaarse Mensenhandel in de Vergunde Prostitutiesector in Leeuwarden en Groningen*. Groningen: Arrondissementparket Groningen en Leeuwarden, Regiopolitie Groningen & Fryslân.
- Pöyry (2010). *Marriages of convenience: A comparative study rules and practices in Norway, Sweden, Germany, Denmark and the Netherlands*. Oslo: Econ Pöyry.
- Quinn, E., & Kingston, G. (2012). *Practical measures for reducing irregular migration: Ireland*. Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Ratia, E., & Walter, A. (2009). *Internationale verkenning gedwongen huwelijken: een literatuur- en bronnenonderzoek naar wettelijke maatregelen, beleid en publieke debatten in België, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Shantz, J.(2004). A marriage of convenience: anarchism, marriage and borders. *Feminism and Psychology*, 14(1) 181-186.
- Shevtsova, M. (2013). *Acquisition of European Union citizenship through marriage: Citizenship policies and the experience of transnational couples in Germany and Italy*. Budapest: Central European University, Department of Gender Studies.
- Sportel, I. (2014). *Maybe I'm still his wife: Transnational divorce in Dutch-Moroccan and Dutch-Egyptian families*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Staring, R. (2001). *Reizen onder regie: Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sterckx, L., Dagevos, J., Huijnk, W., & van Lisdonk, J. (2014). *Huwelijksmigratie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tamburlini, M. C. (2014). Security, protection, and family norms: Gendered and selective regulations of marriage and migration in Italy and Portugal. *Gender and Citizenship; Special issue of Journal of Educators, Teachers and Trainers*, 5(3)141-155.
- Têtu, M.T. (2008). La migration au risque de l'illégalité, entre France et Algérie (1998-2004). *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 24(3) 107-128.
- Vine, J. (2014). *The Rights of European Citizens and their Spouses to Come to the UK: Inspecting the Application Process and the Tackling of Abuse; October 2013-january 2014*. Londen: Independent Chief Inspector of Borders and Immigration.
- Wiersma M. (2014). Het middelenvereiste bij gezinshereniging onder de wet MoMi. *Asiel en Migratierecht*, (3), 132-143.
- Wittmann, S.C. (2010). *Binationale Ehen von OesterreicherInnen mit Drittstaatsangehörigen im Lichte der Judikatur des EGMR, VfGH und VwGH zu Artikel 8 EMRK*. Graz: Universität Graz.
- Wolff, van der, A.C. (2012). *Misbruik van gezinshereniging: Schijnhuwelijken en valse ouderschapsverklaringen in Nederland*. Rijswijk: INDIAC/EMN.
- Wray, H. (2006). An ideal husband? Marriages of convenience, moral gate-keeping and immigration to the UK. *European Journal of Migration and Law*, 8(3-4), 303-320.

- Wray, H. (2011). *Regulating marriage migration into the UK: A stranger in the home*. Farnham: Ashgate.
- Yilmaz, G. (2006). *Schone schijn: Wet voorkoming schijnhuwelijken*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Zemni, S., Casier, M. & Peene, N. (2006). *Studie naar de factoren die de vrijheid van keuze van een echtgenoot beperken, bij bevolkingsgroepen van vreemde oorsprong in België*. Gent: Centrum voor Islam in Europa en Universiteit Gent.

EMN-landenrapporten

- Belgisch nationaal contactpunt van het Europees Migratienetwerk (2012). *Misbruiken op het vlak van het recht op gezinshereniging: Schijnhuwelijken en valse ouderschapsverklaringen*. Brussel: Dienst Vreemdelingenzaken. Focus-studie van het Belgisch nationaal contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN).
- European Migration Network Hungary (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood*. Z. pl.: EMN Hungary.
- French contact point of the European Migration Network (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood: First focused study 2012*. Parijs: Ministry of Interior, Secretary General for Immigration and Integration, Department of Statistics, Studies and Documentation, National contact point.
- Immigration and Borders Service; National Contact Point of the European Migration Network (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood: EMN focused study 2012: Portugal*. Z. pl: z. uitg.
- International Organization for Migration, National contact point Austria in the European Migration Network (red.) (2012) *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood. Focused study of the European Migration Network*. Wenen: International Organization for Migration.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood. Focused study of the German National contact point for the European Migration Network*. Neurenberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Working Paper 43 der Forschungsgruppe des Bundesamtes.
- National contribution from Estonia (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood: EMN focused study 2012*. Z. pl.: z. uitg.
- National contribution from Italy. (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood: EMN focused study 2012*. Z. pl.: z. uitg.
- Norwegian Contact point (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood; report to the European Migration network from the Norwegian Contact point*. Oslo: UDI (Norwegian Directorate of Immigration).
- Home Office (red.) (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood; report prepared by the UK European Migration Network National Contact point*. Londen: Home Office.
- Polish national contact point to the European Migration Network. (2012). *Misuse of the right to family reunification in Poland: Marriages of convenience and false declarations of parenthood*. Warschau: Ministry of the Interior, Migration Policy Department.

Bijlage 1 Bij de literatuurstudie gebruikte trefwoorden¹⁴⁸

Nederlands

Schijnhuwelijk
Schijnrelatie

Engels

Marriage of convenience
Sham marriage/wedding
Sham civil partnership
Marriage fraud
Fake marriage
Paper marriage
Marriage of residence
Scam marriage
Fictitious marriage
Commercial arranged marriage
Visa wive
Imported husband
Pro forma marriage
Mail order bride

Duits

Scheinehe
Aufenthaltsehe
Nutzenehe
Schutzehe
Gefälligkeitsehe
Vorteilsehe
Naivehe
Zweckehe
Zufluchtsehe

Frans

Mariage de sham,
Mariage blanc
Mariage fictif
Mariage simulé
Mariage frauduleux
Mariage apparent
Union de complaisance
Mariage de complaisance
Faux mariage
Mariage faux
Mariage gris
Mariage de séjour

¹⁴⁸ De trefwoorden zijn ook in combinatie met migratie en immigratie gebruikt. In dit overzicht zijn de volledige zoektermen weergegeven, bij het zoeken zijn de trefwoorden getrunkeerd met een *.

Miss Visa

Italiaans

Matrimonio fittizo

matrimonio di convenienza

Matrimonio simulato

Matrimonio di comodo

Matrimonio di facciata

Matrimonio fasullo

Bijlage 2a Stroomdiagram afwijzingen

Totaal		Afwijzing	Afwijzingsgrond																	
	16	12%	schijnrelatie	>	11	69%	Bezwaar o.a. vanwege schijnrelatie	4	36%	gegrond	>	1	25%	intrekking om andere redenen, maar met vermoedens (na verlenging VVR zonder MVV)						
								7	64%	ongegron	>	4	57%		Beroep o.a. vanwege schijnrelatie	1	25%	niet-ontvankelijk		
	9	7%	geen duurzame en exclusieve relatie: onvoldoende doc. (om de relatie aan te tonen)	>	12	11%	vermoedens													
	1	1%	geen duurzame en exclusieve relatie: stel woont niet meer samen																	
	104	80%	overig																	
130	100%																			

MVV ref en dip, TEV, VVR zonder MVV		Afwijzing	Afwijzingsgrond																
	7	7%	schijnrelatie	>	4	57%	Bezwaar o.a. vanwege schijnrelatie	2	50%	gegrond	>	1	50%	intrekking om andere redenen, maar met vermoedens (na verlenging VVR zonder MVV)					
								2	50%	ongegron	>	0	Beroep						
	8	7%	geen duurzame en exclusieve relatie: onvoldoende doc. (om de relatie aan te tonen)	>	10	11%	vermoedens												
92	86%	overig																	
107	100%																		

VVREU		Afwijzing	Afwijzingsgrond																
	9	39%	schijnrelatie	>	7	78%	Bezwaar o.a. vanwege schijnrelatie	2	29%	gegrond									
								5	71%	ongegron	>	4	80%	Beroep o.a. vanwege schijnrelatie	1	25%	niet-ontvankelijk		
	1	4%	geen duurzame en exclusieve relatie: onvoldoende doc. (om de relatie aan te tonen)	>	2	17%	vermoedens												
	1	4%	geen duurzame en exclusieve relatie: stel woont niet meer samen																
	12	52%	overig																
23	100%																		

Bijlage 2b Stroomdiagram inwilligingen

Aanvraag MVV	Vermoeden schijnrelatie?	Aanvraag VVR?	Vermoeden schijnrelatie?	Intrekking VVR?	Aanvraag verlenging VVR na 1 jaar (voor 5 jaar)?	Vermoeden schijnrelatie?	Intrekking VVR na verlenging?	Aanvraag voortgezet verblijf?	Vermoeden schijnrelatie?	
74 MVV ref en dip	5 ja	> 72 inwilliging	3 dezelfde vermoedens als eerder	0 intrekkingen	> 67 ja	66 inwilligingen	3 vermoedens weggefallen of niet meer vermeld	1 Niet-inhoudelijk afgedaan	> 4 voortgezet verblijf	2 inwilliging, geen vermoedens (vermeld)
	69 nee/geen vermoedens vermeld		2 vermoedens zijn weggefallen of niet meer vermeld	1 intrekking vanwege schijnrelatie			63 geen vermoedens (vermeld)	1 intrekking vanwege andere redenen		1 inwilliging, eerdere vermoedens zijn weggefallen
			67 geen vermoedens (vermeld), net als in de eerdere fase	1 intrekking vanwege andere redenen			1 Eerder waren er geen vermoedens, maar intussen zijn er wel vermoedens.	6 inwilliging, geen vermoedens (vermeld)		
			2 niet van toepassing (MVV TEV procedure)	1 niet van toepassing			1 voornemen tot intrekking, vanwege andere redenen	1 overig		
					2 niet van toepassing, VVR voor 5 jaar			7 naturalisatie		
					3 (nog) geen verlenging			58 (nog) niet		
23 MVV TEV	23 nee/geen vermoedens vermeld			2 intrekkingen vanwege andere redenen						
9 VVR zonder MVV	9 geen vermoedens (vermeld)	9	geen vermoedens (vermeld)	0 intrekkingen	> 7 ja	7 inwilligingen	7 geen vermoedens (vermeld)	0 intrekkingen	> 7 (nog) niet	
					1 direct voortgezet verblijf				1 ja, bij verlenging direct voortgezet verblijf	1 inwilliging, geen vermoedens (vermeld)
					1 (nog) geen verlenging aangevraagd					
24 VVR EU	24 geen vermoedens (vermeld)	24	geen vermoedens (vermeld)	1 intrekking vanwege 'geen duurzame en exclusieve relatie': koppel woont niet meer samen, maar geen vermelding van vermoeden van schijnrelatie in het dossier.					> 2 duurzaam verblijf EU-recht	2 inwilliging, geen vermoedens (vermeld)
				1 intrekking vanwege andere redenen, maar er zijn ook vermoedens van een schijnrelatie.					1 naturalisatie	1 inwilliging, geen vermoedens (vermeld)
									21 (nog) niet	
Totaal	5 4% vermoedens bij eerste aanvraag	0 intrekkingen VVR	5 vermoedens weggefallen of niet meer vermeld							
	125 96% geen vermoedens bij eerste aanvraag	7 intrekkingen VVR	1 intrekking vanwege schijnrelatie							
	130 inwilligingen		6 intrekkingen vanwege andere redenen							