Plan van aanpak Schijnerkenningen

1 juli 2019

Inhoudsopgave

1. **Inleiding** 2
2. **Aanleiding** 2
3. **Instelling MDT** 3
4. **Bevindingen MDT** 3
5. **Rol van de BRP ambtenaar en de Ambtenaar van de Burgerlijke stand** 5
6. **Handelingsperspectief** 6
7. **Maatregelen** 6

1. Inleiding

Migratiefraude heeft de afgelopen jaren veel politieke aandacht gekregen. In 2013 heeft het Kabinet in het regeerakkoord aangegeven concretere maatregelen en strengere controles te willen tegen schijnhuwelijken (huwelijken die worden gesloten met als enig doel een verblijfsvergunning te verkrijgen in Nederland). Naar aanleiding hiervan is het multidisciplinair team (MDT) Schijnhuwelijken in het leven geroepen. Dit team bestond uit medewerkers van diverse ketenpartners en heeft de afgelopen jaren gewerkt aan de aanpak van schijnhuwelijken in Nederland. Tegen de achtergrond van deze succesvolle samenwerking is bezien in hoeverre dit een vervolg kon worden gegeven. Hierbij is gekeken naar nieuwe ontwikkelingen die mogelijk misbruik en fraude in de hand werken.

2. Aanleiding

Na het arrest van 10 mei 2017 van het Europese Hof inzake Chavez-Vilchez zijn er signalen gekomen dat, gelet op de verruimde reikwijdte van dat arrest en het belang dat daaruit voortvloeide bij het hebben van een kind met de Nederlandse nationaliteit, er mogelijk schijnerkenningen plaatsvonden. Onder een schijnerkenning wordt een erkenning verstaan die niet tot doel heeft om familierechtelijke betrekkingen tussen kind en erkenner te creëren, maar die uitsluitend als oogmerk heeft verblijf in Nederland te verkrijgen of te faciliteren. Hierbij kan bij het kind worden gedacht aan het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit en voor de verzorgende ouder van het kind aan een verblijfsvergunning. Niet is uit te sluiten dat in dit kader betalingen aan de erkenner plaatsvinden.

3. Instelling MDT

Het Topberaad vreemdelingenketen heeft, naar aanleiding van de ervaringen binnen het MDT Schijnhuwelijken, op 23 augustus 2018 besloten om het komend jaar door het MDT Migratiefraude het thema schijnerkenningen op te laten pakken. Dit MDT heeft tot doel om:

1. De kennis te verdiepen over verschijningsvormen, aard en omvang van schijnerkenningen, onder andere door eenduidige afspraken te maken met de betrokken ketenpartners over de registratie van (mogelijke) schijnerkenningen.
2. De Analyse Proeftuin Migratie (APM) wordt verzocht om een volganalyse te ontwikkelen op dit terrein.
3. Inventariseren van de barrières die door verschillende ketenpartners opgeworpen kunnen worden om schijnerkenningen tegen te gaan.
4. Een indicatorenlijst en een factsheet schijnerkenningen te ontwikkelen.
5. De indicatorenlijst en factsheet, bijvoorbeeld door middel van plaatsing op het intranet van de relevante ketenpartners, beschikbaar te stellen.

Het MDT Schijnerkenningen is op 1 oktober 2018 van start gegaan. De organisaties die in het MDT zijn vertegenwoordigd zijn: Directie Migratiebeleid (DMB), Directie Regie Migratieketen (DRM), Openbaar Ministerie (OM), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Politie, Koninklijke Marechaussee, Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), Gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Amersfoort, Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Het voorzitterschap wordt gedeeld tussen DRM en de IND.

4. Bevindingen MDT

Verschijningsvormen. In het MDT heeft een analyse plaatsgevonden van casuïstiek waarin mogelijk sprake is van een schijnerkenning en is besproken hoe deze schijnerkenningen te voorkomen en tegen te gaan. Er zijn twee situaties die zich kunnen voordoen.

1) De vreemdeling erkent een Nederlands kind en verkrijgt daardoor eventueel verblijfsrecht in het kader van het arrest Chavez-Vilchez (als ouder van een Nederlands kind).
2) Een Nederlander erkent een buitenlandse kind onder de 7 jaar dat daardoor de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. De moeder van dit kind krijgt eventueel een van het kind afhankelijk verblijfsrecht op grond van genoemd arrest. Ook is naar voren gekomen dat erkenningen van de ongeboren vrucht plaatsvinden. Deze leveren ook een verblijfsrecht op in het kader van het arrest Chavez-Vilchez, maar pas na de geboorte.

Cijfermatig onderzoek. Door de Afdeling Onderzoek en Analyse van de IND is een cijfermatig onderzoek verricht naar de ontwikkeling van aanvragen en inwilligingen na het arrest Chavez-Vilchez, de zogenoemde 'Chavez analyse'. Uit dit cijfermatige onderzoek blijkt dat het aantal aanvragen om verblijfsrecht op grond van het VWEU na het arrest Chavez-Vilchez behoorlijk is toegenomen (ruim 2700 meer in 2017 ten opzichte van 93 in 2016)[1], het

[1] In 2016 waren de aanvragen gebaseerd op het arrest Zambrano van het HvJ EU, de voorganger van het arrest Chavez-Vilchez.

inwilligingspercentage steeg van 34% naar 94%. In 99% van de gevallen is er sprake van contact tussen het Nederlands kind en de derdelands ouder. Een voorzichtige conclusie is dat er geen indicaties zijn van misbruik op enige schaal. Dat neem niet weg dat, ook los van het arrest, alertheid op misbruik en fraude op zijn plaats is. De uitkomsten zijn besproken in het MDT Migratiefraude. De resultaten van de Chavez analyse worden hierbij als bijlage toegevoegd.[2]

Shopgedrag. Een verzoek om erkenning in Nederland kan bij iedere willekeurige gemeente worden ingediend. Dit geeft de gelegenheid om het verzoek in te dienen bij een andere gemeente dan waar de erkenner, de biologische ouder of het kind is ingeschreven in de BRP of die eerder een verzoek heeft afgewezen. Dit kan leiden tot het indienen van een aanvraag bij gemeenten waarvan men verwacht dat men meer kans maakt dat de erkenning wordt geaccepteerd. In België is hieraan paal en perk gesteld. Een verzoek om erkenning kan alleen nog worden ingediend bij de gemeente waar het kind geboren is of waar de moeder of de vader is ingeschreven. Vanuit gemeenten is aangegeven dat dergelijke wetgeving in Nederland ook gewenst is.

Centrale registratie. Gesproken is over een centrale registratie van aanvragen om zo te komen tot een algeheel overzicht. In het overleg bleek dat dit niet eenvoudig is. Er is geen ketenbreedsysteem dat hiervoor geschikt is. Ook de BRP is hiervoor niet ingericht. Dit betekent dat hiervoor binnen het overleg geen oplossing is gevonden. Of het gewenst of noodzakelijk is om hiervoor apart een registratiesysteem te bouwen is een vraag die niet zondermeer door het MDT Migratiefraude kan worden beantwoord. Nu er kennelijk geen sprake is van misbruik op enige schaal lijkt dit gelet op de kosten niet opportuun.

Onderkenning. Het onderkennen en onderbouwen dat er sprake is van schijnerkenning is lastig. Het delen van informatie tussen gemeenten en bijvoorbeeld de IND kan een beter inzicht geven of er eventueel indicaties zijn dat het om een schijnerkenning zou kunnen gaan. In dat geval bestaat er aanleiding om de erkenner en de moeder te horen. Het delen van informatie tussen gemeenten wordt beschreven in 1:18 BW [3]. Voor de IND geldt dat procedure-informatie aan ketenpartners alleen mag worden verstrekt als dat noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag. Artikel 107 lid 4 Vw biedt de grondslag voor gegevensverstrekking aan gemeenten. De informatieverstrekking dient nodig en evenredig te zijn. De gegevensverstrekking is niet onevenredig (in de zin van artikel 107 lid 8 Vw) omdat deze plaatsvindt in het kader is van het te beschermen belang van de openbare orde. Ook vanuit de Nederlandse ambassade in [redacted] komen diverse signalen van personen met de Nederlandse nationaliteit die een kind of de ongeboren vrucht van vaak [redacted] asielzoekers erkennen. Het kan hier gaan om biologische vaders met kinderen bij meerdere vrouwen. Opvallend is dat de erkenner eventueel ook in een ander land, bijvoorbeeld

---

2 informatie van BZK is gebleken dat er zo'n 40 erkenningen per jaar plaatsvinden waarbij een buitenlands kind is betrokken, dat hierdoor de Nederlandse nationaliteit verwerft. Dit op rond 32.000 erkenningen per jaar

3 Artikel 1.18 BW lid 1 De ambtenaar van de burgerlijke stand mag in de akten alleen opnemen hetgeen ingevolge het bij of krachtens de wet bepaalde moet worden verklaard of opgenomen. Lid 2. Alvorens tot het opmaken van een akte over te gaan, verifieert de ambtenaar van de burgerlijke stand de door partijen bij de akte verstrekte gegevens door raadpleging van de basisregistratie personen en, zonodig, andere daartoe bestemde registers of bevoegde autoriteiten, zonder daarvoor leges verschuldigd te zijn.

Denemarken, staat geregistreerd als ingezetene. Tevens geldt dat een goede uitwisseling van gegevens tussen de ketenpartners aanleiding kan zijn om de betrokken nader te horen.

Strafbaarstelling. In België is een schijnerkenning als strafbaar feit in de wet opgenomen (1 april 2018). De wetgeving in België is echter ook op andere wijze meer toegerust op het tegengaan van schijnerkenningen. Zo is het niet meer mogelijk om in elke gemeente in België een verzoek om erkenning te doen, zijn notarissen niet langer bevoegd om een akte van erkenning op te maken en zijn de erkenningen van de gemeenten inzichtelijk. De Belgische Dienst Vreemdelingenzaken (in NL: IND) heeft een adviesrol bij erkenningsprocedures als beide partners niet gaan samenwonen waardoor een extra toets is ingebouwd. Overigens is er ook een ander inhoudelijk verschil, in België wordt, anders dan in Nederland, het kind na erkenning alleen Belgisch als één van de ouders in België is geboren.[4]

5. Rol van de BRP-ambtenaar en de ABS

Een centrale rol is belegd bij de BRP-ambtenaar[5] voor wat betreft erkenningen buiten Nederland die worden aangeboden ter registratie in de BRP, de ambtenaar van de burgerlijke stand (ABS) heeft een centrale rol voor wat betreft erkenningen binnen Nederland of de verwerking van buiten Nederland tot stand gekomen erkenningen op een in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand voorkomende geboorteakte[6]. Indien er vermoedens zijn van schijn bij de aanbieding van een buitenlandse erkenning of bij een verzoek om een erkenning in Nederland is het zaak om onderzoek te doen naar de

---

[4] Schijnerkenningen kunnen worden vernietigd wegens strijd met de Nederlandse openbare orde volgens 1:205 lid 2 BW (erkenning naar Nederlands recht), 10:6 BW (schijnerkenning naar vreemd recht) en 10:101, lid 2, onder c BW (wanneer een kind buiten Nederland is erkend).Overgaan tot strafrechtelijke vervolging door het OM. Dit kan echter op dit moment alleen als er sprake is van verdenking van een strafbaar feit, zoals bijvoorbeeld oplichting of valsheid in geschrifte. Het doen van een schijnerkenning is nog niet als zodanig opgenomen in het wetboek van strafrecht. Het lijkt, gelet op de aard en omvang van het fenomeen vooralsnog niet opportuun om een apart artikel in het wetboek van strafrecht hierover op te nemen. Intrekken van de verblijfsvergunning van de derdelanderouder door IND kan pas nadat de schijnerkenning is vastgesteld en de erkenning nietig is verklaard.

[5] De BRP-ambtenaar voert werkzaamheden uit onder mandaat. Hij neemt namens het college van burgemeester en wethouders beslissingen over de registratie in de BRP van erkenningen die in het buitenland plaatsvonden. Registratie in de BRP betekent een formele acceptatie van het rechtsfeit. Indien later blijkt dat acceptatie onterecht was, kan onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders van de actuele woongemeente(n) van de betrokken personen (erkenner en kind) de registratie ongedaan gemaakt worden. -De kwestie kan dus in twee gemeenten spelen!

[6] Een geboorteakte wordt opgemaakt door de ABS van de Nederlandse gemeente waar het kind is geboren (artikel 1:19 lid 1 BW). Daarnaast kan onder voorwaarden de ABS van de gemeente Den Haag buiten Nederland opgemaakte geboorten inschrijven in de Haagse registers van de burgerlijke stand (artikel 1:25 BW). Een van de voorwaarden is dat de akte een persoon betreft die op het ogenblik van het verzoek Nederlander is of te eniger tijd Nederlander dan wel Nederlands onderdaan niet-Nederlander is geweest, of de akte een persoon betreft die rechtmatig verblijft op grond van artikel 8, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000 (asiel).

Als een geboorteakte voorkomt in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand, dient de ABS van de gemeente waar de akte zich bevindt vervolgens de relevante latere vermeldingen (bijvoorbeeld die van een erkenning) aan de geboorteakte toe te voegen (artikelen 1:20 en 1:20b BW). De latere vermeldingen maken onderdeel uit van de akte. De ambtenaar van de burgerlijke stand is een autoriteit die zelfstandig beslist of iemand kan worden toegelaten tot de erkenning van een kind. Van de erkenning maakt hij een akte op.

De door een Nederlandse ABS opgemaakte akten zijn ingevolge artikel 2.8 van de Wet BRP het hoogste brondocument voor de BRP. Wanneer achteraf gezien sprake is van een onterecht opgemaakte akte of latere vermelding, kan de akte of latere vermelding alleen op last van de Nederlandse rechter worden doorgehaald (artikel 1:24 BW).

achtergronden die aanleiding zijn voor de erkenning. Uiteindelijk heeft de BRP-ambtenaar of de ABS een zelfstandige bevoegdheid om tot inschrijving of erkenning over te gaan. Verzoeken die op de NL ambassades worden gedaan kunnen buiten behandeling worden gesteld[7]

6. Handelingsperspectief

Nadat een erkenning is ingeschreven is het lastig om die weer ongedaan te maken. Het OM zal op grond van artikel 1:205, boek 1 van het Burgerlijk wetboek hiertoe een verzoek tot vernietiging bij de rechtbank kunnen indienen. Voor het OM geldt dat zij de erkenning alleen kan aantasten als de erkenner niet de biologische vader van het kind is. De erkenning moet bovendien in strijd zijn met de openbare orde; er moet sprake zijn van een onaanvaardbare situatie. Als een erkenner zijn verplichtingen, zoals zijn onderhoudsplicht, niet nakomt is dit onvoldoende grond voor nietigverklaring of vernietiging van de erkenning. Voor de IND is het intrekken van een verblijfsvergunning van een ouder niet mogelijk zolang het kind erkend is, Nederlands is of door erkenning Nederlander is geworden. Alvorens de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken dient de erkenning nietig te worden verklaard of vernietigd te worden wegens strijd met de Nederlandse openbare orde.

7. Maatregelen

Momenteel bestaat er een aantal maatregelen die zien op het voorkomen van schijnerkenningen. Hieronder staat een opsomming van (inmiddels) genomen maatregelen, te nemen maatregelen en maatregelen die kunnen worden verkend.

Gerealiseerd

- Op de website van de IND is een voorlichtende tekst opgenomen over fraude in het algemeen en de consequenties die het verstrekken van onjuiste informatie kan hebben voor het verblijfsrecht.
- Er is een workshops georganiseerd op het overkoepelend congres van de NVVB. Dit gebeurt ook op de NVVB regiocongressen van de NVVB in het najaar 2019.
- De ABS en BRP-ambtenaar kunnen gebruik maken van een indicatorenlijst opgesteld door de NVVB waarmee zij mogelijke schijnerkenningen kunnen herkennen.
- De ABS en BRP-ambtenaar kunnen voor inhoudelijke vragen terecht bij het Adviesbureau van de NVVB, gevestigd bij de gemeente Amsterdam.
- De ABS en BRP-ambtenaar kunnen voor vragen over verblijfsrechtelijke procedures terecht bij de IND-ketenservicelijn.

[7] Indien het Ministerie van Buitenlandse zaken een in het buitenland gedane erkenning niet accepteert leidt dit tot de buiten behandelingstelling van een aanvraag reisdocument of verklaring omtrent bezit van het Nederlanderschap: Relevant hierbij zijn : artikel 9 Paspoortwet (iedere Nederlander heeft recht op een paspoort). Artikel 52 lid 1 Paspoortuitvoeringsregeling buitenland 2001 (als een aanvraag niet voldoet aan artt. 9 en 51 Pw wordt deze niet in behandeling genomen) en artikel 61 lid 1 sub c Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (een Verklaring Bewijs Nederlanderschap wordt afgegeven door de minister BuZa indien aanvrager Nederlander blijkt te zijn)

Te realiseren

- Er wordt aansluiting gezocht bij de Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude (WTI) van gemeenten en de RVIG (Rijksdienst voor Identiteitsgegevens) om de kennis te verbreden en bekendheid te vergroten.
- In de diverse kennisbanken en websites wordt aandacht gevraagd voor schijnerkenningen
- Er wordt een factsheet ten behoeve van de ABS en de BRP-ambtenaar opgesteld.
- Gemeenten, Buitenlandse Zaken, NVVB en de IND kunnen op hun websites en in hun communicatiemiddelen aandacht besteden aan het tegengaan van schijnerkenningen.
- Een formulier ter ondertekening kan worden aangeboden bij een erkenningsverzoek waarin wordt verklaard dat er geen sprake is van een schijnerkenning. Er is geen verplichting om dit te ondertekenen maar het formulier heeft een preventieve werking.
- Via publicaties/interviews in het bulletin van de NVVB, Burgerzaken & Recht, wordt aandacht besteed aan het fenomeen schijnerkenningen, waardoor de kennis en bewustwording bij ABS en BRP-ambtenaren toeneemt.

Te verkennen

- Inventariseren van jurisprudentie. Van belang is om te registreren in hoeveel gevallen een erkenning wordt geweigerd, in hoeveel gevallen de erkenner tegen deze beslissing in beroep gaat en hoe de rechter beslist. Deze kennisdeling van jurisprudentie geeft de ABS steun in de praktijk. In het MDT zelf is hier al een beging mee gemaakt maar dit vraagt structurele inbedding.
- Een centrale registratie van verzoeken tot erkenning is gewenst. Hiervoor is registratie in de BRP voor de hand liggend en dient de BRP te worden aangepast.
- Net als in België kan in wetgeving worden vastgelegd dat erkenning slechts kan plaatsvinden door de gemeente waar het kind geboren is of in de woonplaats van de vader of van de moeder. Hiertoe dient een wetgevingstraject te worden opgestart.
- Of er bij gemeenten behoefte bestaat aan extra scholing van de ABS.