

Verboden huwelijken

Onderzoek naar de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Wetenschappelijk
Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC



Maastricht University

Faculty of Law

*Verwey-
Jonker*
Instituut

Leden onderzoeksteam:

Susan Rutten (projectleider)
Eliane Smits van Waesberghe
Richard Blauwhoff
Esther van Eijk
Pauline Kruiniger
Leyla Reches
Elles Ramakers
Inge Rook

Leden begeleidingscommissie:

Prof.dr. Ian Sumner, voorzitter
Dr. Edien Bartels
Mr. Milo Groenewegen
Dr. Jet Tigchelaar
Dr. Maureen Turina

25 november 2019

© 2019; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Afkortingenlijst | 5 |
| Management samenvatting | 7 |
| Management Summary (English) | 13 |
| Hoofdstuk 1: Inleiding | 19 |
| 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek | 19 |
| 1.2 Definities | 20 |
| 1.3 Uitvoerders en gebruikers van de Wet tegengaan huwelijksdwang | 21 |
| 1.4 De onderzoeksvragen | 21 |
| 1.5 Methodologie..... | 23 |
| 1.5.1 Respondenten..... | 23 |
| 1.5.2 Onderzoeksmethoden | 24 |
| 1.5.2.1 Verzameling van kwantitatieve gegevens..... | 24 |
| 1.5.2.2 Quicksan van parlementaire stukken en adviezen..... | 25 |
| 1.5.2.3 Jurisprudentie-onderzoek..... | 25 |
| 1.5.2.4 Digitale vragenlijsten (enquêtes) | 25 |
| 1.5.2.5 Diepte-interviews..... | 27 |
| 1.5.2.6 Toetsing resultaten door experts..... | 28 |
| 1.5.2.7 Begeleidingscommissie | 29 |
| 1.6 Omstandigheden waaronder het onderzoek werd verricht | 29 |
| 1.7 Samenstelling van het onderzoeksteam | 32 |
| 1.8 Privacy en Datamanagement..... | 32 |
| Hoofdstuk 2: Wet tegengaan huwelijksdwang | 33 |
| 2.1 Inhoud en achtergronden van de Wet..... | 33 |
| 2.1.1 Achtergrond en doel van de Wet tegengaan huwelijksdwang..... | 33 |
| 2.1.2 Inhoud van de Wet tegengaan huwelijksdwang | 34 |
| 2.1.2.1 Wijzigingen in Boek 1: materieel huwelijksrecht..... | 34 |
| 2.1.2.2 Wijzigingen in Boek 10: Internationaal Privaatrecht (IPR)..... | 36 |
| 2.2 Toelichting bij de begrippen | 39 |
| 2.2.1 Inleiding | 39 |
| 2.2.2 Toelichting bij de begrippen | 39 |
| 2.3 Wettelijke voorzieningen en bevoegdheden, en hun actoren | 45 |
| 2.3.1 Huwelijksluiting in Nederland | 45 |
| 2.3.2 Stuiting van huwelijken..... | 46 |
| 2.3.3 Nietigverklaring van huwelijken | 48 |
| 2.3.4 Erkenning van buitenlandse huwelijken..... | 49 |
| 2.4 Aandachtspunten en knelpunten bij de werking van de Wet | 51 |
| 2.4.1 Huwelijksluiting in Nederland | 52 |
| 2.4.2 Nietigverklaring en stuiting..... | 54 |
| 2.4.3 Erkennen van buitenlandse huwelijken..... | 55 |
| 2.4.4 Logistieke, financiële en administratieve aandachtspunten | 56 |
| 2.4.5 Tot slot | 57 |

| | |
|---|-----|
| Hoofdstuk 3: Aantallen en kenmerken | 59 |
| 3.1 Respons..... | 59 |
| 3.2 Beantwoording onderzoeksvragen..... | 60 |
| 3.3 Voornemens..... | 60 |
| 3.4 Gesloten huwelijken in Nederland..... | 61 |
| 3.5 Voltrokken huwelijken in Nederland en het buitenland..... | 62 |
| 3.6 Verklaring van vrijwilligheid..... | 64 |
| 3.7 Kenmerken..... | 65 |
| 3.8 Erkenning en registratie..... | 66 |
| 3.9 Wel erkend – niet erkend..... | 70 |
| 3.10 Nietigverklaring..... | 71 |
| 3.11 Stuiting..... | 71 |
| 3.12 Tendensen in aantal huwelijken..... | 71 |
| 3.13 Een omvangsschatting..... | 73 |
| 3.14 Samenvattende conclusies..... | 76 |
| Hoofdstuk 4: Toepassing van de Wet | 79 |
| 4.1 Ambtenaren van de burgerlijke stand..... | 79 |
| 4.1.1 Inleiding..... | 79 |
| 4.1.2 Huwelijksvoltrekking in Nederland..... | 81 |
| 4.1.2.1 Kindhuwelijken in Nederland..... | 81 |
| 4.1.2.2 Neef/nichthuwelijken in Nederland..... | 82 |
| 4.1.2.3 Huwelijksdwang in Nederland..... | 84 |
| 4.1.2.4 Polygame huwelijken in Nederland..... | 87 |
| 4.1.3 Stuiting..... | 88 |
| 4.1.4 Nietigverklaring huwelijken..... | 89 |
| 4.1.5 Huwelijken die buiten Nederland zijn voltrokken..... | 89 |
| 4.1.5.1 Buitenlandse kindhuwelijken..... | 90 |
| 4.1.5.2 Buitenlandse gedwongen huwelijken..... | 91 |
| 4.1.5.3 Buitenlandse polygame huwelijken..... | 92 |
| 4.1.6 Samenvattende conclusies..... | 94 |
| 4.1.6.1 Bekendheid met de wettelijke regelingen..... | 94 |
| 4.1.6.2 Toepassing van de Wet en werkbaarheid van de criteria..... | 94 |
| 4.1.6.3 Knelpunten..... | 95 |
| 4.2 De rechterlijke macht..... | 96 |
| 4.2.1 Inleiding..... | 96 |
| 4.2.2 Juridisch kader..... | 97 |
| 4.2.3 Analyse van de rechtspraak..... | 98 |
| 4.2.3.1 Nietigverklaring huwelijk wegens dwang..... | 99 |
| 4.2.3.2 Nietigverklaring huwelijk wegens polygamie..... | 102 |
| 4.2.3.3 Niet-erkenning huwelijk wegens dwang..... | 102 |
| 4.2.3.4 Niet-erkenning huwelijk wegens polygamie..... | 102 |
| 4.2.3.5 Niet-erkenning huwelijk wegens kindhuwelijk..... | 108 |
| 4.2.3.6 Niet-erkenning huwelijk, overig..... | 116 |
| 4.2.3.7 Overig..... | 116 |
| 4.2.4 Samenvattende conclusies..... | 117 |
| 4.2.4.1 Toepassing en werkbaarheid van de Wet voor de rechters..... | 117 |
| 4.2.4.2 Gevolgen van toepassing van de Wet..... | 119 |
| 4.2.4.3 Knelpunten met de Wet ervaren in de procedures of als gevolg van de uitspraken..... | 120 |

| | | |
|--|---|------------|
| 4.3 | Ambtenaren IND | 120 |
| 4.3.1 | Inleiding | 120 |
| 4.3.2 | Juridisch kader: Regelgeving vreemdelingenrecht | 121 |
| 4.3.3 | Beleid na de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang..... | 126 |
| 4.3.3.1 | Kindhuwelijken..... | 126 |
| 4.3.3.2 | Gedwongen huwelijken | 134 |
| 4.3.3.3 | Polygame huwelijken | 136 |
| 4.3.4 | Samenvattende conclusies | 140 |
| 4.3.4.1 | Algemeen | 140 |
| 4.3.4.2 | Kindhuwelijken..... | 141 |
| 4.3.4.3 | Gedwongen huwelijken | 143 |
| 4.3.4.4 | Polygame huwelijken | 143 |
| 4.3.4.5 | Tot slot | 145 |
| Hoofdstuk 5: Gebruik van de Wet | | 147 |
| 5.1 | Inleiding..... | 147 |
| 5.2 | Bekendheid met de Wet | 148 |
| 5.2.1 | Bekendheid met de reikwijdte van de Wet | 148 |
| 5.2.2 | Bekendheid met de voorzieningen die de Wet biedt..... | 149 |
| 5.2.3 | Procedures | 151 |
| 5.2.4 | Bekendheid bij de primaire doelgroep | 153 |
| 5.3 | Gebruik van de Wet | 154 |
| 5.3.1 | Werkbaarheid of bruikbaarheid van de Wet in het algemeen..... | 154 |
| 5.3.2 | De voorzieningen stuiting, vrijwilligheidsverklaring en nietigverklaring..... | 156 |
| 5.3.3 | Doorverwijzen en signaleren | 157 |
| 5.3.4 | Preventieve werking | 158 |
| 5.4 | De andere kant van de medaille: zorg- en knelpunten en negatieve gevolgen | 158 |
| 5.4.1 | Knelpunten en belemmerende factoren | 158 |
| 5.4.2 | Alternatieve oplossingen | 160 |
| 5.4.3 | Gedupeerd door het gebruik van de Wet..... | 161 |
| 5.4.4 | Negatieve gevolgen van de Wet | 162 |
| 5.5 | Samenvattende conclusies | 163 |
| Hoofdstuk 6: Conclusie..... | | 165 |
| 6.1 | Aantallen en kenmerken | 165 |
| 6.2 | Bekendheid met de Wet | 168 |
| 6.3 | Toepassing en werkbaarheid van de Wet..... | 168 |
| 6.3.1 | Beletselen bij huwelijksvoltrekking in Nederland..... | 169 |
| 6.3.2 | Stuiting van huwelijken..... | 170 |
| 6.3.3 | Nietigverklaring van huwelijken | 170 |
| 6.3.4 | Erkenning van buitenlandse huwelijken | 170 |
| 6.4 | Bruikbaarheid van de Wet | 174 |
| 6.5 | Zorg- en knelpunten met de Wet..... | 175 |
| 6.5.1 | Sociale factoren | 175 |
| 6.5.2 | Omzeiling van de Wet..... | 176 |
| 6.5.3 | Buitenlandse huwelijken..... | 176 |
| 6.5.4 | Zorg- en knelpunten bij kindhuwelijken | 177 |
| 6.5.5 | Zorg- en knelpunten bij huwelijksdwang..... | 177 |
| 6.5.6 | Zorg- en knelpunten bij polygame huwelijken | 179 |
| 6.5.7 | Zorgen over extra tijd, werk en middelen | 179 |
| 6.6 | Gevolgen | 180 |

| | | |
|---|--|------------|
| 6.6.1 | Gevolgen van het niet erkennen van kindhuwelijken | 180 |
| 6.6.2 | Gevolgen van het niet erkennen van buitenlandse huwelijken voor rechtsvragen op andere gebieden | 181 |
| 6.6.3 | Preventieve werking | 182 |
| 6.7 | Afsluiting | 182 |
| Literatuur en rapporten | | 185 |
| Beleidsdocumenten: | | 188 |
| Bijlage 1: Wetgeving (selectie van voor het onderzoek relevante artikelen en onderdelen uit artikelen):..... | | 189 |
| | - Wet tegengaan huwelijksdwang..... | 190 |
| | - Boek 1 en 10 BW | 200 |
| | - Vreemdelingenwet..... | 208 |
| | - Vreemdelingenbesluit..... | 210 |
| | - Vreemdelingencirculaire..... | 214 |
| | - Wijzigingsbesluit vreemdelingencirculaire | 223 |
| | - Richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn | 229 |
| Bijlage 2: Respondenten interviews..... | | 235 |
| Bijlage 3: Experts toetsing Educated Guess | | 237 |
| Bijlage 4: Rechtspraakoverzicht | | 239 |
| Bijlage 5: Over de onderzoekers..... | | 241 |

Overzicht tabellen

| | |
|---|----|
| Tabel 1: Belangrijkste wijzigingen Wet tegengaan huwelijksdwang..... | 38 |
| Tabel 2: Gronden voor stuiting van een huwelijk | 46 |
| Tabel 3: Wie een huwelijk kan stuiten | 47 |
| Tabel 4: Gronden voor nietigverklaring van een huwelijk | 48 |
| Tabel 5: Wie nietigverklaring van een huwelijk kan verzoeken | 49 |
| Tabel 6: Respons vragenlijsten..... | 60 |
| Tabel 7: Hoeveel voornemens zijn er bij u kenbaar gemaakt voor het tot stand brengen van een kindhuwelijk, polygaam huwelijk en neef/nichthuwelijk sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders (N=126) | 60 |
| Tabel 8: Hoeveel voornemens schat u dat er kenbaar gemaakt zijn voor het tot stand brengen van een kindhuwelijk, polygaam huwelijk en neef/nichthuwelijk sinds 5 december 2015 in uw gemeente? Bron vragenlijst uitvoerders (N=126) | 61 |
| Tabel 9: Hoeveel neef/nichthuwelijken zijn door u voltrokken sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders (N=125) | 61 |
| Tabel 10: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken schat u dat er voltrokken zijn in uw gemeente sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders | 62 |
| Tabel 11: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken zijn er bij u bekend die na 5 december 2015 in Nederland officieel werden gesloten, of uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld? | 62 |
| Tabel 12: Hoeveel gedwongen huwelijken zijn er bij u bekend die in het buitenland werden gesloten en na 5 december 2015 naar Nederland kwamen? Bron vragenlijst gebruikers (N=61)..... | 63 |
| Tabel 13: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken schat u dat er na 5 december 2015 in Nederland officieel werden gesloten, of uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld? Bron vragenlijst uitvoerders (N=61) | 63 |
| Tabel 14: Hoeveel gedwongen huwelijken schat u dat er in het buitenland werden gesloten en na 5 december 2015 naar Nederland kwamen? Bron vragenlijst gebruikers (N=61)..... | 64 |
| Tabel 15: In hoeveel gevallen van huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad werd er een verklaring van vrijwilligheid bij u afgelegd? Bron vragenlijst uitvoerders (N=21) | 64 |
| Tabel 16: In hoeveel gevallen van huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad schat u dat er in uw gemeente een verklaring van vrijwilligheid is afgelegd? Bron vragenlijst uitvoerders (N=118) | 64 |
| Tabel 17: Hoe vaak heeft u over de erkenning/registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk, gedwongen huwelijk en polygaam huwelijk moeten beslissen sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders..... | 67 |

| | |
|--|-----|
| Tabel 18: Schatting van verzoeken om erkenning of registratie van in het buitenland gesloten kindhuwelijken en polygame huwelijken in de gemeente/arrondissement, sinds de inwerkingtreding van de Wet | 67 |
| Tabel 19: Kerncijfers op basis van asiel, waarbij sprake was van ofwel beide partners < 18 jaar, ofwel 1 partner < dan 18 jaar | 69 |
| Tabel 20: Kerncijfers op basis van asiel nareis, waarbij sprake was van ofwel beide partners < 18 jaar, ofwel 1 partner < dan 18 jaar | 69 |
| Tabel 21: Wel en niet erkende buitenlands gesloten kindhuwelijken nadat de betrokken de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt en polygame huwelijken. Bron vragenlijst uitvoerders | 70 |
| Tabel 22: Wel en niet erkende buitenlands gesloten gedwongen huwelijken. Bron vragenlijst uitvoerders | 70 |
| Tabel 23: Met welke van de onderstaande knelpunten heeft u sinds 5 december 2015 te maken gehad? Meerdere antwoorden mogelijk..... | 80 |
| Tabel 24: Met welke van de onderstaande knelpunten heeft u sinds 5 december 2015 te maken gehad? Overige, namelijk: | 80 |
| Tabel 25: Categorisering rechterlijke uitspraken | 99 |
| Tabel 26: Bekendheid met de reikwijdte van de Wet..... | 148 |
| Tabel 27: Bekendheid met de voorwaarden van de Wet | 149 |
| Tabel 28: Bekendheid met regels voor huwelijken tussen verwanten en verklaring van vrijwilligheid..... | 150 |
| Tabel 29: Bekendheid met mogelijkheid nietigverklaring te verzoeken..... | 150 |
| Tabel 30: Bekendheid met de mogelijkheid een huwelijk te stuiten..... | 151 |
| Tabel 31: Bekendheid met de vraag wie nietigverklaring kan verzoeken | 152 |
| Tabel 32: Bekendheid met de vraag wie een huwelijk kan stuiten..... | 152 |
| Tabel 33: Doorverwijzing..... | 157 |
| Tabel 34: Knelpunten bij gebruik van de Wet..... | 159 |

Afkortingenlijst

| | |
|---------------|--|
| ABRvS: | Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State |
| A-G: | Advocaat-Generaal |
| AGV: | Algemene verordening gegevensbescherming |
| AMV: | alleenstaande minderjarige vreemdeling |
| Art.: | artikel |
| Awb: | Algemene wet bestuursrecht |
| AZC: | Asielzoekers centrum |
| BRP: | Basisregistratie Personen |
| BW: | Burgerlijk Wetboek |
| COA: | Centraal Orgaan opvang asielzoekers |
| EHRM: | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| EU: | Europese Unie |
| EVRM: | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| G4-gemeenten: | de vier grote gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht |
| GDPR: | General Data Protection Regulation |
| g.p.: | geregistreerd partnerschap |
| GS: | Groene Serie |
| HR: | Hoge Raad |
| IND: | Immigratie- en Naturalisatie Dienst |
| IPR: | Internationaal privaatrecht |
| J&V: | Justitie en Veiligheid |
| MvA: | Memorie van Antwoord |
| MvT: | Memorie van Toelichting |
| mvv: | machtiging tot voorlopig verblijf |
| N/n: | Statistieke aanduiding van de groepsgrootte |
| Nidos: | Gezinsvoogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen |
| NJ: | Nederlandse Jurisprudentie |
| NVVB: | Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken |
| OM: | Openbaar Ministerie |
| Par.: | paragraaf |
| Pb.: | Publicatieblad |
| Rb: | Rechtbank |
| r.o.: | rechtsoverweging |
| RvS: | Raad van State |

| | |
|----------|--|
| SPSS: | een statistisch computerprogramma voor de sociale wetenschappen |
| Sr: | Wetboek van Strafrecht |
| Stata: | een softwareprogramma voor het statistisch analyseren van kwantitatieve data |
| Stb.: | Staatsblad |
| Stcrt.: | Staatscourant |
| T&C: | Tekst en Commentaar |
| Vb: | Vreemdelingenbesluit |
| Vc: | Vreemdelingencirculaire |
| VNG: | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| Vw: | Vreemdelingenwet |
| Wet BRP: | Wet Basisregistratie Personen |
| WODC: | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |

Management samenvatting

Inleiding

Op 5 december 2015 is de Wet tegengaan huwelijksdwang (verder te noemen: de Wet) in werking getreden. De Universiteit Maastricht en het Verwey-Jonker Instituut hebben van juni 2019 tot november 2019 onderzocht hoe de Wet in de praktijk werkt. De Wet beoogt huwelijksdwang in Nederland verder te beteugelen en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken te beperken tot huwelijken die overeenstemmen met het in Nederland algemeen geaccepteerde karakter van het huwelijk. De Wet heeft enkele wijzigingen gebracht in het Nederlandse huwelijksrecht en in de regels voor de erkenning van buitenlandse huwelijken. In het Nederlandse huwelijksrecht is de mogelijkheid afgeschaft om beneden de leeftijd van achttien jaar te trouwen, zijn strengere eisen gesteld aan huwelijken tussen verwanten in de derde en vierde graad, en zijn de voorzieningen uitgebreid om iets te ondernemen tegen gedwongen huwelijken, kindhuwelijken en polygame huwelijken. Verder regelt de Wet dat buitenlandse huwelijken die onder dwang zijn aangegaan, buitenlandse kindhuwelijken en polygame huwelijken die een band met Nederland hebben,¹ in Nederland niet meer kunnen worden erkend. Erkenning van al deze huwelijken is pas weer mogelijk als het met de openbare orde strijdige karakter aan het huwelijk is komen te ontvallen.² Het onderzoek was gericht op de werking van de Wet, en had *niet* tot doel om de doeltreffendheid van de Wet in kaart te brengen. Gelet op de relatief korte periode dat de Wet in werking is, de korte onderzoeksperiode, in combinatie met het feit dat huwelijksdwang niet wordt geregistreerd en veelal buiten het zicht plaatsvindt, werd het niet mogelijk geacht hierover verantwoorde uitspraken te doen. Het onderzoek richtte zich evenmin op informele huwelijken.³

Er worden twee categorieën onderzoeksvragen onderscheiden: (kwantitatieve) onderzoeksvragen naar aantallen en kenmerken van huwelijksituaties die onder het toepassingsbereik van de Wet vallen, en (kwalitatieve) onderzoeksvragen over het gebruik en de toepassing van de Wet. Bij de laatste categorie gaat het om de *toepassing* van de Wet door degenen die de Wet moeten uitvoeren (rechters, ambtenaren burgerlijke stand en IND-ambtenaren), en om het *gebruik* van de Wet, en de factoren die van invloed zijn op dit gebruik, door de doelgroepen.

Om de werking van de Wet in de praktijk in kaart te brengen, zijn de volgende onderzoeksmethoden gevolgd:

1. Opvragen van bij de IND geregistreerde data over aantallen en kenmerken van kindhuwelijken;
2. *Quickscan* van kamerstukken om zicht te krijgen op de achtergronden van de Wet en voorziene knelpunten;
3. Jurisprudentieonderzoek, om (gepubliceerde) rechtspraak in kaart te brengen waarin de Wet werd toegepast;

¹ Omdat een van de echtgenoten ten tijde van de huwelijksluiting de Nederlandse nationaliteit bezat of in Nederland gewone verblijfplaats had.

² Bij een kindhuwelijk, zodra beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en zelf om de erkenning van het huwelijk verzoeken; bij gedwongen huwelijken, als de echtgenoot die onder dwang het huwelijk was aangegaan, met de erkenning van het huwelijk instemt; en bij polygame huwelijken, als het eerste huwelijk is beëindigd waardoor het aanvankelijke polygame huwelijk monogaam is geworden.

³ De Wet geeft alleen regels voor formele huwelijken. Het Nederlandse huwelijksrecht in het Burgerlijk Wetboek geldt immers alleen voor burgerlijke huwelijken. Daarnaast kan een buitenlands huwelijk dat niet volgens de in het buitenlandse recht voorgeschreven weg is gesloten, om die reden niet worden erkend.

4. Digitale enquêtes, m.n. om kwantitatieve data te verzamelen. De vragenlijsten zijn uitgezet onder de ambtenaren burgerlijke stand, juridische en maatschappelijke professionals en sleutelfiguren uit het veld, zoals medewerkers van de Veilig Thuis-organisaties en van diverse COA-locaties, en onder ambtenaren van het Openbaar Ministerie met civiele taken;
5. Diepte-interviews, voor het verzamelen van kwalitatieve informatie. Er zijn interviews afgenomen met professionals en sleutelfiguren uit het maatschappelijk veld, advocaten, Nidos, ambtenaren burgerlijke stand, en IND-ambtenaren;
6. Toetsing door experts van de *'educated guess'* van kwantitatieve data.

Onderzoeksbevindingen

Hieronder worden de belangrijkste onderzoeksbevindingen gepresenteerd.

1. Bekendheid met de Wet

Uit enquête en interviews blijkt de Wet bij een ruime meerderheid van de respondenten bekend te zijn.⁴ Het verbod op kind- en gedwongen huwelijken blijkt de meeste bekendheid te genieten, gevolgd door polygame huwelijken. Het verbod op huwelijken in de derde of vierde graad is het minst bekend. Kennis over de voorzieningen en bevoegdheden die de Wet biedt (te weten: de verklaring van vrijwilligheid, nietigverklaring van een huwelijk, stuiting van een huwelijk) is bij ongeveer de helft van de respondenten aanwezig, maar deze kennis is niet altijd volledig. Dit geldt ook voor de bevroegde juridische professionals. Volgens de helft van de professionals geniet de Wet onder de primaire doelgroep redelijke bekendheid, met name het verbod op kindhuwelijken, en vooral onder mensen die in Nederland zijn geboren en opgegroeid. Het verbod op kind-, dwang- en polygame huwelijken is volgens de andere helft respondenten niet bekend bij de primaire doelgroep, zeker niet onder mensen die nog niet zo lang in Nederland zijn, zoals vluchtelingen. De bekendheid van de norm is dus groter dan van de instrumenten, en de norm dat kindhuwelijken niet zijn toegestaan is de meest bekende norm onder professionals en gevestigde leden van de doelgroep.

2. Weinig ervaring met de Wet

Er is nog niet zoveel ervaring met de Wet. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de korte periode dat de Wet in werking is, gecombineerd met de aard en bijzonderheid van thema's die hierin worden geregeld en een gebrek aan aansluiting van de Wet bij de doelgroepen.

3. Aantallen en kenmerken

Huwelijken in Nederland

Aan de *uitvoerders* van de Wet is de vraag voorgelegd hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad door hen gesloten zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet. Respondenten geven aan dat ze helemaal geen polygame huwelijken voltrokken hebben; voorts geven allen, op één respondent na, aan dat ze geen kindhuwelijken hebben voltrokken. Bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad ligt dit aantal hoger; daar heeft 17% van de respondenten één tot vijf huwelijken voltrokken. Als we bij dezelfde respondentengroep vragen om *schattingen* van het aantal voltrokken huwelijken in de gemeente, dan liggen deze hoger dan de eerdergenoemde aantallen. Een deel van de uitvoerders (11%) denkt dat er kindhuwelijken zijn voltrokken in hun gemeente. Waar geen van de uitvoerders aangeeft een polygaam huwelijk zelf te hebben voltrokken, denkt 12% dat dit wel gebeurt in hun gemeente. Bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad schat minder dan de helft van de uitvoerders (47%) dat dit niet gebeurt. Een deel geeft ook aan dat ze dit niet weten (14%), omdat verwantschap

⁴ Par. 5.2.

tussen huwelijkskandidaten niet altijd duidelijk is. Concluderend: Er zijn dus geen polygame huwelijken voltrokken en slechts een enkel kindhuwelijk, terwijl de schattingen dat deze huwelijken in Nederland wel worden voltrokken, op 11 en 12 procent liggen. De derde en vierde graad verwantschapshuwelijken geven een ander beeld: zowel de feitelijke voltrekking als de schatting ervan liggen aanzienlijk hoger. Daarbij speelt onbekendheid met de verwantschapsgraad een rol.

Stuiting en nietigverklaring

Van de mogelijkheden die de Wet biedt om huwelijken tegen te houden via stuiting of deze nietig te laten verklaren, wordt niet veel gebruik gemaakt. Twee officieren van justitie gaven in de enquête aan dat ze minder dan vijf keer een verzoek bij de rechtbank hebben ingediend om een huwelijk nietig te verklaren, omdat een van de echtgenoten de leeftijd van achttien jaar niet had bereikt. Uit het rechtspraakonderzoek blijken slechts enkele gevallen te zijn waarin een van de echtgenoten aan de rechter om nietigverklaring had verzocht op grond van dwang. Op één respondent na, geven alle ambtenaren burgerlijke stand en officieren van justitie in de enquête aan dat zij geen stuitingzaken op basis van de Wet hebben gehad. Evenmin zijn in de bestudeerde rechtspraak dergelijke zaken aangetroffen.

Huwelijken uit het buitenland

Aan de *gebruikers* van de Wet (de doelgroep) is in de enquête gevraagd hoeveel in het buitenland gesloten gedwongen huwelijken bij hen bekend zijn die na 5 december 2015 naar Nederland zijn gekomen. Het merendeel van de gebruikers (64%) geeft aan dat ze met geen gedwongen huwelijk bekend zijn. Echter, een klein deel van die groep (10%) zegt dat dit er meer dan vijftien zijn. Opvallend is dat de schatting over kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken relatief hoog ligt. Veel gebruikers schatten dat er meer dan 30 van deze huwelijken zijn gesloten in Nederland of het buitenland die in Nederland op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld.⁵

Aan de *uitvoerders* van de Wet is gevraagd hoeveel buitenlandse kindhuwelijken ze wel en niet hebben erkend sinds de inwerkingtreding van de Wet, nadat de betrokkenen de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt. Van de uitvoerders zegt 63% dat zij geen kindhuwelijken hebben erkend. Ongeveer 25% zegt dat zij één of twee kindhuwelijken hebben erkend.

Uit de geregistreerde data bij de IND blijkt dat de meeste asielaanvragen voor verblijf van kindbruiden uit het buitenland, personen uit Syrië betreft. Ook in interviews met ambtenaren burgerlijke stand en IND-ambtenaren werd, net als in de enquête, Syrië het vaakst genoemd. De herkomstlanden die verder werden genoemd, waren Afghanistan, Somalië en Eritrea. Ook gebruikers noemen het vaakst Syrië, gevolgd door Somalië, Afghanistan en Pakistan. De jongste huwelijkskandidaat was volgens hen tussen de acht en zeventien jaar oud en de oudste huwelijkskandidaat tussen de 21 en 67 jaar.

4. Buitenlandse kindhuwelijken en polygame huwelijken in de rechtspraak

In de bestudeerde rechtspraak staat in bijna alle zaken de vraag of een buitenlands kindhuwelijk of polygaam huwelijk in Nederland kan worden erkend niet op zichzelf, maar moest deze vraag worden beantwoord in relatie tot een andere rechtsvraag.⁶ De erkenning van buitenlandse huwelijken speelt een grote rol in het vreemdelingenrecht als het gaat om de vraag of een echtgenoot (uit het buitenland) verblijf bij de echtgenoot in Nederland kan krijgen.⁷ Dat kan zowel verblijf regulier als verblijf in het kader van asiel zijn. Het strengere erkenningsbeleid heeft ertoe geleid dat buitenlandse

⁵ De vraag werd algemeen gesteld zonder onderscheid te maken tussen huwelijken in Nederland en buitenlandse huwelijken. Het is echter aannemelijk dat de hogere cijfers in belangrijke mate te verklaren zijn uit huwelijken uit het buitenland.

⁶ Par. 4.2.

⁷ Par. 4.3.

huwelijken minder vaak worden erkend. Het niet erkennen van een buitenlands huwelijk wegens strijd met de openbare orde, heeft volgens de uitleg van de Hoge Raad ook tot gevolg dat de juridische afstamming met de vader niet wordt geaccepteerd. Kinderen krijgen dan evenmin van rechtswege de Nederlandse nationaliteit van hun vader. Wordt een huwelijk niet erkend, dan heeft dit tot gevolg dat in Nederland geen echtscheiding kan worden verzocht en evenmin alimentatie of een verdeling van het vermogen. De Wet, die enkel het huwelijk zelf reguleert, werkt mitsdien door en heeft effect op tal van andere rechtsterreinen.⁸

5. Kindhuwelijken en het vreemdelingenrecht

De werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang heeft zich het meest duidelijk gemanifesteerd in het vreemdelingenbeleid ten aanzien van kindhuwelijken.⁹ Tot 5 december 2015 was het, onder omstandigheden, mogelijk om buitenlandse kindhuwelijken te erkennen en kon aan kindbruiden verblijf bij hun echtgenoot in Nederland worden toegestaan. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet worden buitenlandse kindhuwelijken niet langer erkend zolang beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en wordt geen afhankelijk verblijf bij echtgenoot meer verleend. Dat is thans praktijk bij de IND en wordt in de rechtspraak bevestigd. Uit cijfers van de IND kan worden afgeleid dat het aantal kindhuwelijken waarbij een of beide echtgenoten op het moment van de verblijfsaanvraag voor echtgeno(t)ot, nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft of hebben bereikt, sinds de inwerkingtreding van de Wet minimaal circa 150 bedraagt: in 2015 (vanaf 5 december) minder dan tien, in 2016 honderd, in 2017 twintig, in 2018 tien en in 2019¹⁰ tien.¹¹ Daarbij gaat het om cijfers van asiel nareis en, in beperkte mate, om verblijf regulier. Het aantal situaties waarin sprake was van een kindhuwelijk waarbij 1 of beide echtgenoten jonger dan achttien jaar was/waren op het eerste moment dat een van de echtgenoten asiel in Nederland aanvraagt, ligt echter hoger, namelijk op 450.¹²

Omdat een kindhuwelijk niet wordt erkend, komt een minderjarige bruid in de praktijk als alleenstaande minderjarige vreemdeling onder het beschermingsregime van voogdijinstelling Nidos. Waren de echtgenoten op het moment van huwelijksluiting nog geen achttien jaar, maar zijn zij dit beiden wel op het moment dat de verblijfsaanvraag wordt gedaan, dan kan het huwelijk worden erkend en verblijf bij echtgenoot worden verleend. Voor migratie-beslisambtenaren gold overigens dat zij hierbij de regels uit het vreemdelingenrecht volgen, en de Wet tegengaan huwelijksdwang niet rechtstreeks toepassen.

Negatieve gevolgen en mensenrechten

Het vreemdelingenbeleid ten aanzien van kindhuwelijken heeft ook geleid tot enkele gevolgen, die onder het oude regime nog konden worden vermeden. In de eerste plaats komt het voor dat kindbruiden, wier aanvraag om een vergunning voor verblijf bij echtgenoot wordt afgewezen omdat het huwelijk in Nederland niet wordt erkend, alleen en onbeschermd achterblijven in het buitenland. Dat treft vooral meisjes in een vluchtelingencontext. Zij moeten het daar doen zonder de bescherming van hun echtgenoot, ouders of andere familie die zich in Nederland bevinden. Zowel het recht op gezinsleven en de rechten van het kind kunnen dan in het geding zijn.

In de tweede plaats kan het niet erkend worden als echtgenoot in het vreemdelingenrecht ertoe leiden dat de echtgenoten van elkaar worden gescheiden. Uit het onderzoek blijkt dat dit in ieder geval in twee omstandigheden het geval kan zijn. Echtgenoten worden van elkaar gescheiden omdat de ene

⁸ Par. 4.2.

⁹ Par. 4.3.3.1.

¹⁰ Cijfers tot 1 september 2019.

¹¹ De cijfers zijn afgerond op tientallen.

¹² Par. 3.8.

echtgenoot niet in het kader van gezinshereniging (regulier of asiel) bij de andere echtgenoot kan worden toegelaten. Verder komt het voor dat echtgenoten van elkaar worden gescheiden als gevolg van de Dublinprocedure. Een dergelijke scheiding wordt door de betrokken echtgenoten vaak niet gewenst, en is extra problematisch als er kinderen in het spel zijn. Ook hier kan het recht op gezinsleven in het geding zijn.

Deze kwesties spelen overigens niet alleen bij kindhuwelijken, maar ook bij polygame huwelijken. Alleen is bij kindhuwelijken de relatie met de Wet veel duidelijker te leggen dan bij polygame huwelijken. De Wet heeft weliswaar in het Internationaal privaatrecht de weigeringsgronden bij polygamie aangescherpt en hiervoor duidelijke criteria gesteld, maar dit heeft niet geleid tot een wijziging in het vreemdelingenbeleid.

6. Beoordeling van huwelijksdwang blijft moeilijk vast te stellen

Dwang bij een huwelijk is moeilijk vast te stellen. Het probleem van het signaleren en vaststellen van huwelijksdwang is een van de grootste knelpunten die met de Wet tegenaan huwelijksdwang wordt ervaren. Zowel de professionals uit het veld (de gebruikers) benoemen dit als een knelpunt,¹³ alsook de ambtenaren bij de gemeenten¹⁴ en IND¹⁵ die dwang moeten beoordelen. De redenen waarom dwang niet boven water komt zijn divers. Mensen zelf melden het niet (bijv. omdat ze bang zijn voor sociale repercussies, en betrokkenen zelf ervaren het vanuit hun eigen cultuur mogelijk niet als huwelijksdwang), een gebrek aan contact van ambtenaren met de huwelijkskandidaten als gevolg van digitalisering, ambtenaren zien het niet als hun taak om uit zichzelf onderzoek te doen naar dwang, het gemeenteloket vormt geen vertrouwde omgeving om dwang te bespreken, en ambtenaren achten zich onvoldoende toegerust om dwang te kunnen vaststellen. In verschillende gemeenten wordt gebruik gemaakt van hulpmiddelen om dwang beter te herkennen, zoals een lijst met indicatoren. Ambtenaren wezen echter op het risico dat sommige indicatoren generaliserend en stigmatiserend kunnen zijn.¹⁶

Om gedwongen huwelijken in Nederland tegen te gaan, heeft de wetgever een huwelijksverbod tussen verwanten in de derde en vierde graad ingevoerd. Zij kunnen alleen trouwen als er een verklaring van vrijwilligheid wordt afgelegd. De verwantschap tussen huwelijkskandidaten komt echter niet altijd aan het licht. Doordat het huwelijksvoornemen elektronisch kenbaar kan worden gemaakt, is er niet altijd contact met de aanstaande echtelieden; huwelijkskandidaten hoeven over de verwantschap niet onder ede te verklaren; er is niet voorzien in controlemiddelen voor de ambtenaren; en er kunnen problemen zijn in de communicatie vanwege taal of cultuur.¹⁷ Deze verklaring van vrijwilligheid wordt dan ook niet effectief bevonden; de verwantschapsband komt immers niet altijd vast te staan en de verklaring zegt weinig over de aanwezigheid van dwang.

7. Sociale factoren verzetten zich tegen gebruik van de Wet

Sociale druk, loyaliteit naar familie en/of omgeving, de omstandigheid dat de familie-eer in het spel kan zijn en vrees voor eerwraak, maar ook een zorg voor het verlies van een afhankelijk verblijfsrecht, kunnen het gebruik door betrokkenen uit de doelgroep en de toepassing door professionals van de Wet op verschillende manieren beïnvloeden. Professionals geven aan dat hierbij ook de veiligheid van

¹³ Par. 5.3.1.

¹⁴ Par. 4.1.2.3.

¹⁵ Par. 4.3.3.2.

¹⁶ Par. 4.1.2.3.

¹⁷ Par. 4.1.2.2 en 5.3.2.

betrokkenen in het geding kan komen, terwijl niet is voorzien in bescherming van betrokkenen wanneer zij van de Wet gebruik zouden willen maken.¹⁸

8. Wat buiten het zicht blijft

Naast de moeilijke zichtbaarheid van mogelijke dwang, realiseren autoriteiten zich dat zij niet altijd van het bestaan van een huwelijk op de hoogte zijn. Zij sluiten niet uit dat minderjarige dochters met hun ouders Nederland binnen reizen terwijl ze eigenlijk zijn getrouwd. Bij polygame huwelijken kunnen eerste huwelijken eenvoudig worden verzwegen als en omdat deze niet in Nederland staan geregistreerd. Beslissambtenaren hebben dan geen bewijs van het bestaan van een kindhuwelijk of polygaam huwelijk.¹⁹

Omzeiling van de Wet kan door mensen zelf worden gezien als een alternatieve route die zij kunnen begaan. Als niet aan de eisen van de Wet voldaan kan worden, kunnen mensen kiezen voor een alternatieve oplossing. Er wordt dan gekozen voor een informeel huwelijk of een huwelijk in het buitenland. Als de huwelijkspartner nog niet meerderjarig is, wordt deze soms via familie of met een andere leeftijd naar Nederland gehaald, aldus respondenten. De Wet zal, zo was de inschatting van respondenten, mensen die per se een huwelijk willen, niet tegenhouden.²⁰

Zowel uitvoerders van de Wet als de professionals en sleutelfiguren uit het veld uiten hun zorg over de situaties die hierdoor ontstaan. Betrokkenen bevinden zich in situaties waarop autoriteiten geen zicht hebben en die door het recht en deze Wet niet worden beschermd.

9. Tot slot

Het beeld dat de onderzoeksbevindingen laten zien, is dat *uitvoerders* van de Wet veelal de Wet toepassen, en wel met inachtneming van de criteria die de Wet geeft. Burgerlijke huwelijken beneden de achttien jaar worden in Nederland niet meer gesloten. Dat is anders voor huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad. Buitenlandse kindhuwelijken worden niet meer erkend zolang de echtgenoten niet beiden achttien jaar zijn en ook buitenlandse polygame huwelijken die een band met Nederland hebben, worden niet erkend. De huwelijksdwang, waarop de Wet primair is gericht, lijkt echter, met name als gevolg van het feit dat deze vaak niet boven water komt, in het gros van de gevallen nog steeds aan de wettelijke regeling te ontsnappen. Omdat de Wet geen ruimte meer laat voor een discretionaire beoordeling van de omstandigheden en belangen van het concrete geval, worden negatieve gevolgen van de toepassing van de Wet daarbij 'voor lief genomen'. Voor de doelgroepen (de *gebruikers* van de Wet) roepen de onderzoeksbevindingen het beeld op dat, waar de Wet in de weg staat aan de huwelijksvoltrekking of aan erkenning van bepaalde huwelijken, voor mensen nog steeds andere wegen blijven openstaan om hun doel te bereiken.

¹⁸ Par. 5.4.1.

¹⁹ Par. 4.1 en 4.3.

²⁰ Par. 3.3.

Management Summary (English)

Introduction

On 5 December 2015 the Act Combatting Forced Marriages (referred to hereafter as: the Act), entered into force in the Netherlands. From June 2019 until November 2019 Maastricht University and the Verwey-Jonker Institute carried out research to investigate how this Act works in practice. The Act aims, on the one hand, to further reduce the number of forced marriages that are celebrated in the Netherlands and, on the other, to limit the recognition of foreign marriages in the Netherlands to those marriages which reflect generally accepted forms of marriage in the Netherlands. Accordingly, the Act has produced a number of changes in Dutch marriage law and in the regulation of the recognition of foreign marriages. Dutch marriage law has been amended to ensure that aspirant spouses must have attained the age of eighteen and stricter requirements have been applied to marriages between blood relatives in the collateral line in the third and fourth degree. Furthermore, mechanisms to combat forced marriages, child marriages and polygamous marriages have been extended.

The Act has promulgated the rule that foreign forced marriages, foreign child marriages and polygamous marriages connected to the Netherlands can no longer be recognised in the Netherlands.²¹ Recognition of all these types of marriage has become subject to the condition that grounds of public policy opposed to their recognition have been removed.²² The research project focused on the functioning of the Act and did *not* aim at presenting an overview of the effectiveness of the Act. As the Act has only been in force for a relatively short period of time, coupled with the fact that forced marriages are not registered and often go unnoticed (as well as the short time-frame within which the research had to be executed), it was deemed unfeasible to reach conclusions regarding the effectiveness of the Act. Informal marriages were also excluded from the research.²³

Two categories of research questions were distinguished: (quantitative) research questions regarding the numbers and characteristics of marriages falling within the scope of the Act and (qualitative) research questions regarding the use and application of the Act. The latter category involved the *application* of the Act by those persons charged with enforcing the Act (i.e. judges, civil status registrars and officials of the Immigration and Naturalisation Service (IND)), as well as the *use* of the Act, alongside factors which influence its use by the target groups.

In order to analyse the implementation of the Act in practice, the following research methods were employed:

1. Requests of registered data at the IND of numbers and characteristics concerning child marriages.
2. A *quick-scan* of the Parliamentary Documents to gain an overview of the background of the Act and the anticipated stumbling blocks in its implementation.

²¹ On the grounds that one of the spouses at the time of the marriage held Dutch nationality or had habitual residence in the Netherlands.

²² In the case of child marriages, from the moment that both spouses have reached the age of eighteen years and have themselves requested recognition of their marriage; in the case of forced marriage, from the moment the spouse who was forced to marry, consents to the recognition of the marriage; in the case of polygamous marriages, when the first marriage has been dissolved and the initially polygamous marriage has become monogamous.

²³ The Act only provides general rules for formal marriages. The Dutch marriage legislation in the Dutch Civil Code only applies to civil marriages. Moreover, a foreign marriage that was not concluded in accordance with the rules of the applicable foreign law, cannot be recognised for this reason.

3. Analysis of the case-law, with a view to gaining an overview of the (published) case law in which the Act has been applied.
4. Digital enquiries (surveys), in particular with a view to assembling quantitative data. The surveys were forwarded to civil status registrars, legal practitioners and social workers and key figures in this field, such as employees of the Secure Home-networks and to various locations of the Central Agency for the Reception of Asylum-Seekers (COA), and distributed among officials of the Public Ministry charged with civil administration duties.
5. Extensive interviews in order to assemble qualitative information. Interviews were held with professionals and key figures active in the social arena, attorneys-at-law, Nidos (Dutch guardianship agency for unaccompanied refugee children), civil status registrars and to officials of the IND.
6. An assessment of the *estimated guess* by experts.

Research findings

The main research findings are presented below.

1. Awareness of and familiarity with the Act

From the enquiry and interviews it can be gathered that a large majority of the respondents are aware of the existence of the Act.²⁴ The majority seemed to be aware of the prohibition of child marriages and forced marriages, followed by polygamous marriages. The respondents were least aware of the prohibition of marriages among blood-relatives in the collateral line in the third or fourth degree. Approximately half of the respondents were aware of and familiar with the provisions and competences included in the Act (including the declaration of voluntariness, annulment of marriage, enunciation of impediments to an intended marriage), but they were not fully aware and acquainted with the Act. This was also the case to those legal practitioners who were approached in the context of this research. According to half of the professionals among the primary target group the existence of the Act was relatively well known, in particular the prohibition of child marriages, and especially among those born and raised in the Netherlands. The prohibition of child marriages, forced marriages and polygamous marriages was unknown by the primary target group according to the other half of the respondents, especially if the persons concerned had not resident in the Netherlands for long, for example refugees. Accordingly, awareness of the (marital) norm was greater than awareness of the instruments included in the Act and the rule that child marriages are not permitted was the best-known rule among professionals and established members of the target group.

2. Lack of experience with the Act

Not a lot of experience has been gathered with the Act so far. This can be accounted for by the short period of time that the Act has been in force, and with reference to the nature and specificity of the issues that the Act addresses as well as the lack of connections between the Act and its target groups.

3. Numbers and characteristics

Marriages concluded in the Netherlands

To *those implementing* the Act (referred to hereafter as 'implementers') the question was put how many marriages, polygamous marriages and marriages between blood-relatives in the collateral line to the third or fourth degree have been celebrated since the entry into force of the Act. The respondents affirmed that they had not celebrated any polygamous marriages; in addition all

²⁴ Par. 5.2.

respondents, bar one, stated that they had not celebrated any child marriages. As for marriages between blood-relatives in the collateral line in the third or fourth degree this number is higher, as 17% of the respondents affirmed that they had celebrated 1-5 such marriages. When the question was put to the same group of respondents whether they could *estimate* the number of marriages in their municipality the numbers given were higher than the aforementioned figures. A group of the implementers (11%) presumed that child marriages had been celebrated within their municipality. In instances where implementers in their municipality indicated that a polygamous marriage had been celebrated, 12% suspected that this could sometimes occur within their municipality. With regard to marriages between blood-relatives in the collateral line in the third or fourth degree, fewer than half of the implementers (47%) believed that this did not occur. Some of the respondents (14%) alleged that they were not aware as consanguinity between the prospective spouses is not always known. In conclusion: no polygamous marriages were celebrated and only one child marriage, while the estimation that these marriages do occur in the Netherlands varies between eleven to twelve per cent. Marriages between relatives in the collateral line to the third or fourth remove show a different picture: the actual celebration and the estimation rates were significantly higher. The fact that the blood relationship is an unknown factor may offer an explanation.

Interruption of intended marriages and annulment of marriage

Little use is made of the possibilities envisaged by the Act to enunciate impediments to an intended marriage or to annul a marriage. Two public prosecutors who had been approached for the purposes of the enquiry affirmed that they had submitted a request to court fewer than five times to annul a marriage on the grounds that one of the spouses was under the age of eighteen. From the analysis of the case law only a select number of cases indicate that the spouses had sought annulment of the marriage by the court. With the exception of one respondent, all civil status registrars and public prosecutors approached for the purposes of the enquiry declared that they had not dealt with any cases involving an interruption of an intended marriage under the Act. The analysis of the case law has not revealed any such case either.

Foreign marriages

The *users* of the Act (the target group) were asked in the enquiry how many foreign marriages had been registered in the Netherlands after 5 December 2015. Most users (64%) declared that they were not aware of any forced marriages. However, a small number of users among that group (10%) gave an estimate of over fifteen marriages. It is remarkable that the estimation of child marriages, polygamous marriages and marriages in the collateral line between blood-relatives in the third or fourth degree is relatively high. Most users provided as an estimate that in over thirty of these marriages celebrated in the Netherlands or abroad their legal validity had to be determined in the Netherlands.²⁵

Implementers of the Act were asked how many foreign child marriages they had or had not recognised since the entry into force of the Act, after those involved had reached the age of eighteen. Among implementers 63% affirmed that they had recognised such marriages. Approximately 25% of them declared that they had recognised one or two child marriages.

The registered data at the IND show that the majority of asylum applications for residence of child brides from abroad concern persons from Syria. Just as in the survey, Syria was also mentioned most frequently in interviews with civil status officials and IND officials. The countries of origin that were further mentioned were Afghanistan, Somalia and Eritrea. Users also mention Syria most often,

²⁵ The question was put in a general way without drawing a distinction between marriages in the Netherlands and foreign marriages. It is probable that the relatively high numbers can be accounted for by foreign marriages.

followed by Somalia, Afghanistan and Pakistan. According to them, the youngest marriage candidate was between 8 and 17 years old and the oldest marriage candidate between 21 and 67 years old.

4. Foreign child and polygamous marriages in Dutch case-law

In almost every case in the examined case law the question whether a foreign child marriage or polygamous marriage could be recognised in the Netherlands was not dealt with on the basis of its own merits but rather as part of another legal question.²⁶ The recognition of foreign marriages plays an important part in immigration law in the area of admission of (foreign) spouses to the Netherlands for the purpose of residing with their spouse.²⁷ This can involve both applications for a regular residence permit or a residence permit as an asylum seeker. Due to a stricter policy regarding recognition of foreign marriages the incidence of recognition has decreased. The non-recognition of a foreign marriage due to it being contrary to Dutch public policy has, following the line of reasoning in a judgment of the Dutch Supreme Court, also meant that the (legal) paternity of the husband is not accepted; children do not derive Dutch nationality from their father by operation of law. If a marriage is not recognised, this means that divorce cannot be petitioned in the Netherlands either, nor can maintenance be determined or matrimonial property be divided. The Act, which only regulates the marriage itself, therefore permeates and affects many other areas of law.²⁸

5. Child marriages and immigration law

The functioning of the Act Combatting Forced Marriages has most clearly exerted its influence on migration policy in the area of child marriages.²⁹ Prior to 5 December 2015 it was possible under certain circumstances to recognise foreign child marriages and child brides were admitted to stay with their husbands in the Netherlands. As from the entry into force of the new Act foreign child marriages are no longer recognised if both spouses have not yet attained the age of eighteen years and a dependent or derivative status as a spouse is no longer granted. This reflects the current practice of the IND and is also accepted in case law. From data obtained from the IND, it can be deduced that the number of child marriages in which one of the spouses at the moment of application for residence of the other spouse has not yet reached the age of eighteen years, since the entry into force of the Act is approximately 150: in 2015 (from 5 December) fewer than ten, in 2016 one hundred, in 2017 twenty, in 2018 ten and in 2019³⁰ ten.³¹ This concerns figures from family members of asylum seeker (*asiel nareis*) and, to a limited extent, regular residence. However, the number of situations in which there was a child marriage in which one or both spouses were younger than eighteen at the time that one of the spouses applies for asylum in the Netherlands, is higher at 450.³² As a child marriage is not recognised, brides who are still of minor age in practice are placed, as single minor migrants, under the protective regime of child custody authority Nidos. If the spouses at the time the marriage was celebrated, had not reached the age of eighteen, but had reached this age by the time of the residence application, the marriage can be recognised in the Netherlands and permission to stay with the spouse can be granted. It is worth mentioning that decision-making immigration officers adhere to the rules of migration and do not apply the Marital Coercion Act directly with regard to this issue.

Negative consequences and human rights

Migration policy with regard to child marriages has had a number of consequences which could have been avoided previously. Firstly, child brides, whose residence application is declined because the

²⁶ Par. 4.2.

²⁷ Par. 4.3.

²⁸ Par. 4.2.

²⁹ Par. 4.3.3.1.

³⁰ Figures up to 1 September 2019.

³¹ The figures are rounded to tens.

³² Par. 3.8.

marriage is not recognised in the Netherlands, are left to their own devices and unprotected abroad. This affects girls in the refugee context in particular. They have to do without the protection by their spouse, parents or other relatives in the Netherlands. Both the right to family life and children's rights can then be at stake.

Secondly, non-recognition as a spouse can in migration law result in a separation of the married couple. As the research analysis shows it can be deduced that this can occur in at least two instances. Married couples can become estranged from each other because one of both spouses cannot be permitted to stay with the other spouse in the context of family reunification (for the purpose of a regular residence permit or admission as an asylum seeker). Moreover, it sometimes happens that spouses become separated from each other as an outcome of the Dublin procedure. This is often something which the spouses involved do not want and is something which becomes especially problematic if children are involved. The right to family life can also be at stake.

These issues actually do not only occur in case of child marriages but also in case of polygamous marriages. In case of child marriages, however, the link to the Act is easier to identify than in case of polygamous marriages. Although the Act has further defined the grounds for refusal in private international law and set clear criteria to this end, this has not led to a change in migration policy.

6. Evidence of forced marriage remains difficult

Evidence of forced marriage remains difficult. The problem of recognising and determining the existence of forced marriages is considered to be one of the major stumbling blocks in the Act Combatting Forced Marriages. Not only do professionals (users) identify this as a stumbling block³³, but so do officials at the municipalities³⁴ as do officials of the IND³⁵ who have to determine whether a forced marriage is at issue. The reasons why forced marriages remain unnoticed are diverse. They are not reported by those involved (e.g. because they fear the repercussions this may have, and those involved may not experience it as a form of coercion on the basis of their own cultural perspective), there is a lack of contact between registrars and prospective spouses as a result of digitalisation and officials do not consider it to be their duty to investigate coercion further, while the municipal counter is not considered a suitable environment to discuss confidential matters regarding forced marriage, while officials consider themselves lacking in experience to recognise forms of coercion to marry. In various municipalities use is made of aids to recognise coercion to marry more easily, such as a list with criteria. Civil status registrars indicated that there is a risk, however, that some criteria could be considered to be generalisations and thus rather stigmatising.³⁶

To combat forced marriages in the Netherlands, the legislature has introduced a ban on marriages between blood relatives in the collateral line in the third and fourth degree. They can only marry if they submit a voluntary declaration. However, consanguinity between prospective spouses does not always emerge. Since the notification of intent to marry can be filed electronically, contact with the prospective spouses is sometimes absent; prospective spouses are not required to submit a declaration under oath regarding consanguinity; no provision has been made to further control mechanisms by civil servants; and there may be linguistic or cultural communication barriers.³⁷ Accordingly the referred voluntary declaration is not always considered to be effective; the blood relationship is not always established and the declaration does not always say much about the use of coercion.

³³ Par. 5.3.1.

³⁴ Par. 4.1.2.3.

³⁵ Par. 4.3.3.2.

³⁶ Par. 4.1.2.3.

³⁷ Par. 4.1.2.2 en 5.3.2.

7. Social factors opposed to the use of the Act

Social pressure, loyalty to one's family and/or the social environment, the fact that the honour of the family may be at stake coupled with fear of honour killings, as well as concern about the loss of dependent or derivative residence rights, may influence the use of the Act by the affected parties in the target group and the application of the Act by professionals in various ways. Professionals have declared that the safety of those involved can be at risk, whereas nothing has been put in place in order to protect those affected when they should wish to avail themselves of the Act.³⁸

8. What goes unnoticed

Apart from the difficult visibility of possible coercion to marry, authorities realise that they may not always be aware of a marriage's existence. They do not exclude the possibility that minor daughters may enter the Netherlands although they are, in fact, already married. As far as polygamous marriages are concerned the parties can remain silent with regard to the first marriage; especially if this marriage is not registered in the Netherlands. In these cases, decision-making officers lack sufficient evidence of the existence of a child marriage or polygamous marriage.³⁹

Circumvention of the Act can also be perceived by those involved as an alternative route to be taken. If not all of the requirements of the Act can be complied with people may resort to alternative solutions. An informal marriage may be chosen instead or a marriage abroad. If the spouse has not yet attained the age of majority, this person may sometimes be taken to the Netherlands with the assistance of the family or at another age, according to respondents. The Act in itself will, as respondents suspect, not prevent those who wish to marry from marrying.⁴⁰

Both implementers of the Act and professionals as well as key figures from the field have expressed their concern about the situations this may produce. Those who are affected by coercion to marry may find themselves in situations which remain out of the public eye and which have not been addressed by the law and not by the Act either.

9. Conclusion

The picture that emerges from the research findings is that the implementers of the Act by and large apply the Act, and that they do so while bearing in mind the criteria as set forth by the Act. Civil marriages under the age of eighteen are no longer celebrated in the Netherlands; a conclusion which is different with respect to marriages between blood-relatives in the collateral line in the third and fourth degree. Foreign marriages are no longer recognised as long as both parents are under the age of eighteen years and foreign polygamous marriages that have a connection to the Netherlands are not recognised. However, coercion to marry, as the primary target of the Act, still seems to elude the legislative framework that has been put in place in the vast majority of cases mainly because such coercion cannot always be verified. As the Act no longer leaves room for a discretionary assessment of the circumstances and interests in concrete cases, the negative implications of the application of the Act are accepted 'for what they are'. For target audiences (the *users* of the Act) the research findings convey the idea that, where the Act has set obstacles to the celebration of marriage or the recognition of certain types of marriage, other options remain open to attain their goal.

³⁸ Par. 5.4.1.

³⁹ Par. 4.1 en 4.3.

⁴⁰ Par. 3.3.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Op 5 december 2015 trad de Wet tegengaan huwelijksdwang (verder te noemen: de Wet) in werking.⁴¹ De Wet beoogt huwelijksdwang in Nederland verder te beteugelen en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken te beperken tot huwelijken die overeenstemmen met het in Nederland meer algemeen ervaren karakter van het huwelijk.⁴² Niet alleen gedwongen huwelijken, maar ook huwelijken met minderjarigen (kindhuwelijken) en polygame huwelijken werden in de Wet nader gereguleerd. De Wet heeft geleid tot aanpassingen in Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In artikel IVa van de Wet wordt de minister geboden om binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de Wet verslag te doen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en effecten van de Wet in de praktijk. Ter uitvoering hiervan heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Universiteit Maastricht de opdracht gegeven om samen met het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht, onderzoek te doen naar de werking van de Wet. Omdat huwelijksdwang, en ook andere voor huwelijksdwang relevante gegevens niet worden geregistreerd, en omdat huwelijksdwang buiten het zicht plaatsvindt, werd het niet realistisch en niet mogelijk geacht om binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de Wet te komen tot harde uitspraken over doeltreffendheid en effecten van de Wet. Mitsdien heeft het onderzoek zich gericht op en beperkt tot onderzoek naar de *werking* van de Wet tegengaan huwelijk in de praktijk. Het onderzoek strekt zich mitsdien niet uit tot de vraag naar de doeltreffendheid van de Wet, bijvoorbeeld of het aantal gedwongen huwelijken sinds en als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet daadwerkelijk is teruggedrongen. Omdat de Wet zich enkel richt op de aanpak van formele huwelijken, zijn ook de informele huwelijken niet in het onderzoek betrokken. Informele huwelijken beneden de leeftijd van achttien jaar, informele huwelijken die onder dwang of polygaam of tussen verwanten in de derde of vierde graad worden gesloten, worden door de Wet niet getroffen.

Het onderhavige rapport bevat het verslag van het onderzoek.

Doel van het onderzoek is na te gaan hoe de op 5 december 2015 in werking getreden Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk werkt.

De Wet geeft in de eerste plaats regels die beogen de totstandkoming van bepaalde huwelijken in Nederland tegen te gaan, de totstandkoming van bepaalde huwelijken in het buitenland te ontmoedigen en bepaalde buitenlandse huwelijken in Nederland niet langer te erkennen. Ook breidt de Wet de bevoegdheden uit om tegen deze huwelijken op te treden, preventief en repressief. De met de Wet geïntroduceerde wijzigingen in Boek 1 BW zijn van overeenkomstige toepassing op geregistreerde partnerschappen. Vanwege de leesbaarheid wordt in dit rapport van huwelijken gesproken. Daar waar van huwelijk wordt gesproken, dient echter tevens het geregistreerde partnerschap te worden begrepen.

Onderzocht is of en hoe vaak de Wet werd toegepast, hoe de Wet werd toegepast, waar knelpunten werden ondervonden, of van de bevoegdheden uit de Wet gebruik werd gemaakt, zo ja in welke situaties, en of de Wet bekend is bij de verschillende doelgroepen. In het onderzoek naar de werking van de Wet werd onderscheid gemaakt tussen de werking van de Wet voor degenen die de regels uit

⁴¹ Wet van 7 oktober 2015, *Stb.* 2015, 354 tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken.

⁴² *Kamerstukken II* 2012/13, 33 488, nr. 3.

de Wet moeten toepassen (de uitvoerders van de Wet), en de werking van de Wet voor degenen die van de Wet gebruik maken (de gebruikers).

1.2 Definities

In het onderzoek en in de onderzoeksinstrumenten is gewerkt met standaard werkdefinities van een aantal juridische begrippen. Op deze wijze is zo goed mogelijk gewaarborgd dat onderzoekers en deelnemers aan het onderzoek aan de begrippen eenzelfde betekenis gaven. Dat is nodig om betrouwbare analyses te kunnen maken. Dezelfde begrippen worden ook gehanteerd in de rapportage. Hieronder volgen de begrippen met de bijbehorende definities. In paragraaf 2.4 van het rapport zullen deze begrippen nader worden toegelicht en worden geplaatst in de context van het onderzoek.

Kindhuwelijken

Onder kindhuwelijken wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken waarbij op het moment van huwelijksluiting ten minste één van de huwelijkskandidaten de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt.

Polygame huwelijken

Onder polygame huwelijken wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken waarbij ten minste één van de huwelijkskandidaten op het moment van huwelijksluiting reeds met een ander is gehuwd of een geregistreerd partnerschap heeft.

Gedwongen huwelijken

Onder gedwongen huwelijken wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken die onder invloed van dwang en tegen de vrije wil van ten minste één van de huwelijkskandidaten zijn gesloten.

Huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad

Onder huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken tussen huwelijkskandidaten die in de derde of vierde graad aan elkaar verwant zijn. Verwantschap in de vierde graad is er tussen neven en nichten (of neef/neef, nicht/nicht). Verwantschap in de derde graad is er tussen een oom of tante en een nicht of neef.

Verklaring van vrijwilligheid

Onder verklaring van vrijwilligheid wordt in dit onderzoek verstaan: Een beëdigde verklaring die huwelijkskandidaten die in de derde of vierde graad aan elkaar verwant zijn, afleggen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Nietigverklaring van een huwelijk

Onder nietigverklaring van een huwelijk wordt in dit onderzoek verstaan: Het ongedaan maken van een huwelijk door de rechter, met als gevolg dat het huwelijk vanaf de aanvang nimmer rechtsgeldig is geweest.

Stuiting van een huwelijk

Onder stuiting van een huwelijk wordt in dit onderzoek verstaan: Het verzet tegen de voltrekking van een huwelijk, met als gevolg dat zolang de stuiting voortduurt, het huwelijk niet kan worden voltrokken.

1.3 Uitvoerders en gebruikers van de Wet tegengaan huwelijksdwang

Uitvoerders van de Wet

Onder de uitvoerders van de Wet worden in dit onderzoek verstaan de autoriteiten die de in de Wet opgenomen regels moeten toepassen, dat wil zeggen de autoriteiten die de huwelijksituaties die door de Wet geregeld worden, moeten beoordelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om ambtenaren die moeten beoordelen of een bepaald huwelijk in Nederland kan worden voltrokken, om rechters die moeten beoordelen of een huwelijk nietig kan worden verklaard, of om autoriteiten die moeten beoordelen of een buitenlands huwelijk in Nederland kan worden erkend. Uitvoerders van de Wet zijn dus bijvoorbeeld ambtenaren van de burgerlijke stand bij gemeenten, rechters, maar ook andere uitvoeringsorganen die beslissen over het toekennen van rechten aan het bezit van de huwelijks staat. In paragraaf 2.2 zal specifiekere worden uiteengezet welke actoren met de uitvoering van welke facetten van de Wet zijn belast.

Gebruikers van de Wet

In dit onderzoek is niet alleen gekeken naar de toepassing van de Wet door de uitvoerders, maar er is ook onderzocht hoe de Wet werkt voor degenen die gebruik maken van de Wet, ofwel de doelgroep of 'gebruikers'. Gebruikers van de Wet worden in dit onderzoek aangemerkt als degenen die een beroep op de Wet kunnen doen – bijvoorbeeld (aanstaande) echtgenoten of hun familieleden – en degenen aan wie de Wet bepaalde bevoegdheden toekent, bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. Binnen het kader van de gegeven opdracht was het niet haalbaar om de uiteindelijke doelgroep, te weten echtgenoten, potentiële huwelijkskandidaten en hun familiale of sociale omgeving, rechtstreeks bij dit onderzoek te betrekken. Daarom zijn professionals en sleutelfiguren uit het veld die in hun werk en activiteiten met huwelijksituaties in aanraking komen, als respondenten in het onderzoek betrokken.

De uiteindelijke doelgroep voor wie de huwelijksregels gelden, kunnen niet alleen gebruikers zijn van de Wet; zij kunnen de Wet ook tegen zich gekeerd krijgen. Zij kunnen bijvoorbeeld in Nederland willen trouwen, maar hierin door de Wet tegengaan huwelijksdwang worden belemmerd; of het Openbaar Ministerie of familieleden maken gebruik van bevoegdheden die de Wet hen toekent, waardoor een beoogd huwelijk niet door kan gaan omdat het wordt gestuit of omdat een gesloten huwelijk wordt vernietigd. Aldus kunnen 'gebruikers' van de Wet dus ook gedupeerden zijn of gevolgen ondervinden van het gebruik van de Wet door anderen.

1.4 De onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die inzicht kunnen bieden in de werking van de Wet, worden in twee categorieën onderscheiden:

- I. Onderzoeksvragen over aantallen en kenmerken. Aantallen kunnen iets zeggen over de vraag of de Wet wordt toegepast en gebruikt, en zo ja, hoe vaak alsook van welke in de Wet gegeven voorzieningen en bevoegdheden gebruik wordt gemaakt. Kenmerken maken zichtbaar in welke situaties de Wet aan de orde is. Zij bieden ook de mogelijkheid te analyseren of en in hoeverre kenmerken van huwelijksituaties bepalend zijn voor de besluitvorming op basis van de Wet.
- II. Onderzoeksvragen over de toepassing en het gebruik van de Wet. De antwoorden op de vragen uit deze categorie beogen zicht te bieden op de bekendheid met de Wet, de toepassing en werkbaarheid van de Wet, de bruikbaarheid van de Wet, ervaren zorg- en knelpunten met de Wet, en mogelijke gevolgen van de Wet.

De Wet, en daarmee ook de onderzoeksvragen, hebben betrekking op huwelijken die sinds 5 december 2015 in Nederland worden gesloten en op buitenlandse huwelijken waarvan sinds 5 december 2015 de erkenning (rechtsgeldigheid in Nederland) moet worden beoordeeld.

Categorie I: Aantallen en kernmerken

1. Hoeveel voornemens werden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand (abs) kenbaar gemaakt voor het treden in kindhuwelijken, polygame huwelijken, en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, sinds de inwerkingtreding van de Wet?
2. Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken, en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, werden in Nederland gesloten sinds de inwerkingtreding van de Wet?
3. In hoeveel gevallen van huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad werd een verklaring van vrijwilligheid in de zin van art. 1:41a BW afgelegd sinds de inwerkingtreding van de Wet?
4. Welke kenmerken hebben de onder vraag 1 t/m 3 opgenomen huwelijken? Te onderzoeken kenmerken: nationaliteit, leeftijd, gewone verblijfplaats, verblijfsstatus, land van herkomst.
5. Hoeveel verzoeken om erkenning/registratie van buitenlandse kindhuwelijken, polygame huwelijken, en gedwongen huwelijken werden in Nederland gedaan sinds de inwerkingtreding van de Wet?
6. Hoeveel buitenlandse kindhuwelijken, polygame huwelijken, en gedwongen huwelijken werden in Nederland erkend/geregistreerd sinds de inwerkingtreding van de Wet? Hoeveel werden er niet erkend?
7. Welke kenmerken hebben de kindhuwelijken die werden erkend resp. niet erkend?
8. Welke kenmerken hebben de polygame huwelijken die werden erkend resp. niet erkend?
9. Welke kenmerken hebben de huwelijken die werden resp. niet werden erkend vanwege het ontbreken van vrije toestemming?
10. Hoeveel verzoeken tot nietigverklaring van een huwelijk werden gedaan sinds de inwerkingtreding van de Wet? In hoeveel van deze gevallen gebeurde dit op de grond van het ontbreken van vrijwillige toestemming (huwelijksdwang)? Bij beantwoording van deze vraag zal onderscheid worden gemaakt al naar gelang degene die om nietigverklaring verzoekt: bloedverwanten, echtgenoten, overige personen met een onmiddellijk rechtsbelang, en Openbaar Ministerie (OM).
11. Hoeveel verzoeken tot nietigverklaring van een huwelijk o.g.v. huwelijksdwang, verboden verwantschapsgraad, leeftijd en polygamie werden gehonoreerd en hoeveel werden er afgewezen sinds de inwerkingtreding van de Wet?
12. Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad werden gestuit sinds de inwerkingtreding van de Wet? Bij beantwoording van deze vraag zal onderscheid worden gemaakt al naar gelang degene die het huwelijk stuit: bloedverwanten, voogden/curatoren van aanstaande echtgenoten, aanstaande echtgenoten/geregistreerde partners, en het Openbaar Ministerie.

Categorie II: Toepassing en gebruik van de Wet

13. Zijn de in de Wet opgenomen criteria in de praktijk werkbaar? Het gaat hierbij om de beoordelingscriteria voor
- kindhuwelijken
 - polygame huwelijken
 - gedwongen huwelijken
 - de vrijwilligheid bij huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad
 - nietigverklaring bij huwelijksdwang
 - stuiting op grond van huwelijksdwang.
- Bij beantwoording zullen onderscheiden worden de beoordeling (door de uitvoerders van de Wet) en het verzoeken of stuiten (door de gebruikers).
14. Welke praktische en technische voorzieningen zijn er om uitvoering aan de Wet te geven respectievelijk van de Wet gebruik te maken? Hoe worden deze beoordeeld (door de uitvoerders en gebruikers)? Zijn deze voorzieningen adequaat en toereikend?
15. Zijn professionals en sleutelfiguren bekend met de Wet? Kennen professionals en sleutelfiguren de voorwaarden in het gebruik van de Wet (weten ze voor wie en wanneer de Wet van toepassing is)?
16. Weten professionals en sleutelfiguren naar welke partij en/of instantie zij moeten doorverwijzen indien zij te maken hebben met een individu of situatie waarop de Wet van toepassing is?
17. Hoe worden situaties waarin de Wet zou kunnen worden gebruikt, door maatschappelijke professionals en sleutelfiguren gesignaleerd?
18. Doen zich bij de uitvoering en het gebruik van de Wet (overige) knelpunten en/of belemmerende factoren voor? Zo ja, welke?

1.5 Methodologie

1.5.1 Respondenten

Om de werking van de Wet in de praktijk te onderzoeken, is toegang gezocht tot organisaties en personen die met de Wet te maken krijgen of kunnen krijgen, en tot bronnen waarin iets over de werking van de Wet is te vinden.

De uitvoerders van de Wet en de professionals en sleutelfiguren die met de Wet te maken krijgen, zijn op verschillende terreinen werkzaam of actief en bevinden zich binnen allerlei segmenten: bestuurlijke overheid, rechterlijke macht en juridische en maatschappelijke professionals uit het veld. Deze professionals en sleutelfiguren maken niet zelf gebruik van de Wet maar kunnen zicht hebben op het gebruik ervan door mensen zelf. Zij weten bijvoorbeeld of mensen bekend zijn met, en gebruik maken van de mogelijkheid om een stuitingsakte in te dienen, het indienen van een verzoekschrift tot nietigverklaring, een verzoek tot erkenning van een buitenlands huwelijk. In het onderzoek onderscheiden we al deze doelgroepen in uitvoerders en gebruikers (zie voor een nadere beschrijving par. 1.3 en 2.3).

Uitvoerders, professionals en sleutelfiguren die in het onderzoek werden betrokken, zijn primair de ambtenaren burgerlijke stand die immers rechtstreeks met huwelijksverzoeken en verzoeken om registratie van huwelijken, te maken krijgen. Zij voeren zelf de registraties uit van huwelijken,

stuitingen en nietigverklaring van huwelijken. Huwelijksdwang gebeurt veelal uit het zicht, maar professionals die deze thema's op het netvlies hebben (juridische en maatschappelijke professionals, maar ook IND-ambtenaren), zullen signalen van huwelijksdwang (kunnen) herkennen. Ook kindhuwelijken en polygame huwelijken zullen bij professionals bekend kunnen zijn, ook zonder dat deze de Nederlandse autoriteiten bereiken. Uit onderzoek dat de Universiteit Maastricht en het Verwey-Jonker Instituut in 2015 hebben verricht, is gebleken dat ongeveer een derde van het aantal kindhuwelijken onder asielzoekers wordt aangetroffen (Rapport 'Gewoon Getrouwd. Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland'). Gedwongen huwelijken komen verhoudingsgewijs nog veel voor binnen migrantengemeenschappen. Buiten de ambtenaren en juridische professionals (rechters, Openbaar Ministerie, advocaten) die te maken krijgen met de huwelijksluiting, zijn dit de professionals in het maatschappelijke veld. Hierbij is te denken aan de casemanagers van de Veilig Thuisregio's, van het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating, Vluchtelingenwerk, Centrum Opvang Asielzoekers (COA) en/of opvanglocaties en Migrantenorganisaties. Zij komen in de praktijk signalen tegen van huwelijksdwang en informele (religieuze) kindhuwelijken.

1.5.2 Onderzoeksmethoden

Omdat de in het onderzoek betrokken respondenten in heel verschillende relaties tot de Wet staan, werden de onderzoeksmethoden zoveel mogelijk afgestemd op de beroepsgroep in kwestie.

Er zijn nog niet veel bronnen waaruit de werking van de Wet blijkt. Literatuur hierover ontbreekt nog. Een belangrijkste bron is de rechtspraak, die een beeld kan laten zien van de werking van de Wet als een rechterlijke procedure is ingesteld. Ook kwantitatieve geregistreerde data over de werking van de Wet zou informatie kunnen bieden, maar is nauwelijks voorhanden. Een groot deel van het onderzoek heeft daarom bestaan uit aanvullend empirisch onderzoek. Vanwege de complexiteit van het onderzochte thema, gecombineerd met de diversiteit aan informanten, is gekozen voor een onderzoeksopzet waarin verschillende onderzoeksmethoden zijn toegepast. Deze wijze van onderzoeken kan leiden tot een zo compleet mogelijk beeld van de werking van de Wet in de praktijk. Er zijn kwantitatieve gegevens verzameld, er is een *quickscan* van kamerstukken gedaan, er werd een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd, er werden digitale vragenlijsten (enquêtes) uitgezet, er zijn diepte-interviews gehouden, en de onderzoeksbevindingen werden ter toetsing aan experts voorgelegd.

De onderzoeksmethoden zullen hieronder achtereenvolgens worden beschreven. Daarbij wordt tevens aangegeven met welk doel deze instrumenten werden ingezet.

1.5.2.1 Verzameling van kwantitatieve gegevens

Een belangrijke onderzoeksvraag in het gehele onderzoek betreft het zicht krijgen op aantallen en kenmerken in het kader van de Wet tegengaan huwelijksdwang. Hoe vaak hebben uitvoerders en de gebruikers van de Wet tegengaan huwelijksdwang te maken met kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, sinds de inwerkingtreding van de Wet? Dit is in de vorm van een enquête uitgevraagd bij drie verschillende beroepsgroepen. Bij de uitvoerders hebben we vooral de ambtenaren van de burgerlijke stand bevraagd op aantallen en kenmerken. Onder de bevraagde gebruikers vallen voornamelijk advocaten en maatschappelijk professionals, zoals medewerkers van de Veilig Thuis Regio's en van diverse locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Ook is er een enquête uitgezet onder de medewerkers bij het Openbaar Ministerie.

Behalve zicht op de aantallen die gebruikers en uitvoerders van de Wet tegengaan huwelijksdwang tegenkomen in hun beroepspraktijk, hebben we hen ook gevraagd een schatting te geven van hoe

vaak zij denken dat kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad voorkomen. Aanvullend is gevraagd of deze gebruikers en uitvoerders konden schatten hoeveel verzoeken om erkenning en registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk er zijn gedaan sinds de inwerkingtreding van de Wet op 5 december 2015. Wat de kenmerken betreft hebben we zowel de gebruikers als de uitvoerders van de Wet gevraagd naar de nationaliteit, leeftijd, gewone verblijfplaats, verblijfstatus en land van herkomst van de huwelijkskandidaten.

Daarnaast werden bij de IND data opgevraagd die zicht konden geven op aantallen en kenmerken van huwelijken die door de Wet worden geregeld.

1.5.2.2 Quickscan van parlementaire stukken en adviezen

Er heeft een *quickscan* plaatsgevonden van parlementaire stukken en van aan de minister uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel, voorafgaande aan de totstandkoming van de Wet. Doel hiervan was na te gaan welke werking de wetgever zelf met de Wet voor ogen had, en welke zorgen reeds werden geuit voorafgaande aan de totstandkoming van de Wet. De bevindingen van deze *quickscan* zijn verwerkt in paragrafen 2.1 en 2.4. De gevonden data leverden een lijst op van aandachtspunten waarop in interviews verdiepend werd doorgevraagd.

1.5.2.3 Jurisprudentie-onderzoek

Er is onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wet in de rechtspraak. Omdat de Wet tegenaan huwelijksdwang van recente datum is, en de wijzigingen die hierin zijn opgenomen veelal van principiële aard zijn, kan worden verwacht dat de beslissingen die in het kader van de nieuwe Wet werden gewezen, doorgaans werden gepubliceerd. Mitsdien is volstaan met een bestudering van de rechtspraak zoals die is gepubliceerd op <www.rechtspraak.nl>. Niet gepubliceerde rechtspraak waarop tijdens het onderzoek werd gestuit, is eveneens meegenomen. Met dit jurisprudentieonderzoek wordt zicht geboden op de toepassing van de Wet in de rechtspraak door de rechterlijke macht.

1.5.2.4 Digitale vragenlijsten (enquêtes)

Om zicht te krijgen op aantallen en kenmerken (onderzoeksvragen categorie I, zie par. 1.4) zijn digitale vragenlijsten (enquêtes) uitgezet. De vragen werden zo opgesteld dat zij gelaagdheid in de data kunnen geven over hoe de Wet tegenaan huwelijksdwang in de praktijk werkt. De vragenlijsten waren primair gericht op het verzamelen van kwantitatieve data, maar werden ook gebruikt om een eerste beeld te krijgen van knelpunten die doelgroepen hebben ervaren wanneer zij met de Wet te maken kregen.

Aantal enquêtes en doelgroepen

De enquêtes werden uitgezet onder verschillende doelgroepen. Deze doelgroepen kunnen op heel verschillende manier met de Wet te maken krijgen en hierin heel uiteenlopende rollen vervullen. Om de vragenlijsten zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de ervaringen, rollen en belevingswereld van de desbetreffende doelgroepen, werden drie vragenlijsten opgesteld. Een eerste vragenlijst werd opgesteld voor de zgn. uitvoerders van de Wet, de professionals die in hun werk belast zijn met de toepassing van de Wet. Een tweede vragenlijst werd gemaakt voor juridische en maatschappelijke professionals uit het veld. De derde vragenlijst was voor ambtenaren van het Openbaar Ministerie die belast zijn met civiele taken. De eerste enquête voor de uitvoerders van de Wet is uiteindelijk alleen uitgezet onder ambtenaren van de burgerlijke stand. De rechterlijke macht en IND hebben geen medewerking verleend aan de enquête. Voor de rechterlijke macht kon worden volstaan met het jurisprudentieonderzoek. Voor de input vanuit de IND is gekozen voor een combinatie van het

opvragen van geregistreerde data over buitenlandse huwelijken en het afnemen van interviews (zie verder par. 1.5.2.5).

Het uitzetten van de enquêtes

Enquête 1: Uitvoerders van de Wet; de ambtenaren burgerlijke stand

De ambtenaren van de burgerlijke stand van Nederlandse gemeenten werden benaderd via de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Aan de verschillende regiobesturen van de NVVB is gevraagd de enquête via persoonlijke mail onder de leden uit hun regio uit te zetten. Daarnaast werd de enquête meerdere keren aangekondigd in de tweewekelijks verschijnende nieuwsbrief, aangekondigd op de website van de NVVB, en werd er diverse keren via sociale mediakanalen verzocht de enquête in te vullen.

Enquête 2: juridische en maatschappelijke professionals

Het uitzetten van de enquête onder de juridische en maatschappelijke professionals gebeurde via de verschillende beroepsorganisaties. Juridische professionals werden bereikt via de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht (FJR), de Vereniging voor Familierechtadvocaten en scheidingsbemiddelaars (VFAS), de Vereniging Asieladvocaten en -juristen in Nederland (VAJN), de Stichting Migratierecht, en het Syria Legal Network. Professionals uit het maatschappelijke veld werden bereikt via de koepelorganisatie van de 26 Veilig Thuis regio's, medewerkers van organisaties met een migratieachtergrond en medewerkers van het COA waaronder programmaleiders van Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMV'ers).

De wijzen waarop de professionals voor de enquête werden benaderd, konden verschillen. Potentiële respondenten kregen via persoonlijke mail een verzoek om aan de enquête mee te werken, werden hierop in de nieuwsbrief van hun organisatie gewezen, of er werd een bericht op de website geplaatst.

Enquête 3: Openbaar Ministerie

De enquête voor het Openbaar Ministerie werd per arrondissementsparket voor ieder van de tien parketten gestuurd naar een contactpersoon die het enquêteverzoek per persoonlijke mail uitzette bij de officieren van justitie die met civiele zaken zijn belast.

Na het uitzetten van de enquête werd twee keer een reminder verzonden.

Inhoud van de enquêtes

De enquêtes bestonden uit meerkeuzevragen. De vragen waren erop gericht kwantitatieve gegevens (aantallen en kenmerken) boven water te krijgen. Slechts in enkele vragen werd in algemene zin naar ervaren knelpunten gevraagd en naar bekendheid met de Wet. Er werd gevraagd naar eigen ervaringen van de respondenten en naar hun schattingen. De vragen waren onderverdeeld in vier categorieën: huwelijkssluiting in Nederland, stuiting van huwelijken, nietigverklaring van huwelijken, en de erkenning/registratie van buitenlandse huwelijken. Respondenten konden de optimale route volgen, en hoefden enkel vragen te beantwoorden uit de categorieën die voor hun beroepsgroep van toepassing waren. Binnen deze categorieën werden de soorten huwelijken onderscheiden: kindhuwelijken, polygame huwelijken, neef/nichthuwelijken en gedwongen huwelijken.

Systeem: Survalyzer

Voor het ontwerpen en uitzetten van enquêtes is gebruik gemaakt van Survalyzer, een handzaam programma voor het aanbieden van online enquêtes. Deelnemers hebben een email ontvangen waarin het onderzoek werd toegelicht, waarin werd gevraagd om hun medewerking aan de enquête en met een directe link naar de enquête. Hierin werd benadrukt dat het van belang was dat de enquête ook werd ingevuld door personen die nog *niet* met de Wet te maken hadden gehad. Wanneer

respondenten de enquête invulden werden gegevens automatisch verzameld voor latere analyse in het statistische programma SPSS en Stata.

Het ontwerpen van de vragenlijst heeft plaatsgevonden in zorgvuldig overleg met een daarin gespecialiseerde methodoloog en met de begeleidingscommissie. Tijdens het ontwerpen van de vragenlijst hebben ook de technische voorbereiding en de aankondiging plaatsgevonden. In de mailing naar de doelgroepen die de uitnodiging voor de enquête ontvangen, werd de uitnodigingstekst telkens aangepast zodat deze optimaal aansloot bij de doelgroep.

1.5.2.5 Diepte-interviews

Er werden diepte-interviews afgenomen om meer gelaagdheid aan te brengen in de kwantitatieve en kwalitatieve data en om verdieping en verrijking van de data te bereiken. Hierdoor kan beter zicht worden verkregen op de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk. Aanvankelijk was de bedoeling om via de enquêtes een eerste beeld te krijgen van de knelpunten die respondenten hadden ervaren bij het gebruik of de toepassing van de Wet, en hierop dan door te vragen in de interviews. Omdat de enquêtes echter veel langer moesten blijven openstaan dan gepland (zie par. 1.6), moest al met het afnemen van interviews worden begonnen voordat de bevindingen uit de enquêtes beschikbaar waren. Als gevolg daarvan is niet op alle knelpunten die uit de enquêtes voortvloeiden, doorgevraagd kunnen worden in de interviews (bijv. knelpunten die werden gemeld over de verklaring van vrijwilligheid uit het buitenland, zie verder tabel 23 en tabel 33).

Aantal interviews en de respondenten

Er werden verdiepende interviews gehouden met zowel uitvoerders van de Wet als met professionals en sleutelfiguren (gebruikers) die zicht hebben op huwelijkssituaties in Nederland of in het buitenland die onder het bereik van de Wet kunnen vallen. Ook hier geldt dat de verschillende doelgroepen op uiteenlopende manieren met de huwelijkssituaties te maken kunnen krijgen. In totaal werden er dertig interviews afgenomen. In het onderzoek werden de volgende categorieën onderscheiden:

Uitvoerders

Ambtenaren van de burgerlijke stand

Er werden zeven interviews afgenomen met acht gemeenten. Hiervoor werden geselecteerd de vier G4-gemeenten, een gemeente op de Veluwe, een gemeente met een AZC in de buurt en twee gemeenten van beneden de rivieren. Respondenten werden geworven hetzij via tussenpersonen bij de gemeenten hetzij rechtstreeks door het onderzoeksteam zelf. Respondenten vertegenwoordigden niet de (hele) gemeente waar zij werkzaam waren. In de grote gemeenten werkten zij veelal slechts op een enkel stadsdeel. Zij spraken uit eigen ervaring en, waar mogelijk, over de ervaring van collega's.

IND-ambtenaren en Nidos

Er werden zes interviews afgenomen met ambtenaren van de IND en één interview met Nidos, de voogdijinstelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Respondenten van de IND werden geworven door tussenkomst van contactpersonen bij de IND. Zij gaven het onderzoeksteam contactgegevens door van medewerkers die voor de interviews konden worden benaderd.

Gebruikers

Juridische professionals

Er werden interviews afgenomen met twee familierechtadvocaten en één asiel- en migratierechtadvocaat.

Maatschappelijke professionals en sleutelfiguren

Er werden dertien interviews afgenomen met professionals en sleutelfiguren uit het maatschappelijk veld. Bij de keuze van de respondenten is rekening gehouden met een spreiding over verschillende beroepsgroepen. De volgende organisaties werden in de interviews betrokken: Vluchtelingenwerk (twee), COA (twee), zelforganisaties met een migratieachtergrond (drie), professionals huwelijksdwang en huiselijk en eengerelateerd geweld (vijf), mensenrechtenorganisatie (één).

De interviews

Er werden drie vragenlijsten ontwikkeld: een voor de ambtenaren van de burgerlijke stand, een voor IND-ambtenaren, en een vragenlijst voor de juridische en maatschappelijke professionals. Ook werd een topiclijst in drie varianten ontwikkeld. Nadat respondenten een uitnodiging hadden ontvangen waarin het onderzoek en het doel van het interview werden toegelicht, werd ter voorbereiding op het interview op verzoek ook de topiclijst toegestuurd. De meeste interviews vonden plaats via persoonlijke gesprekken; enkele interviews werden telefonisch, via Skype of via Whatsapp afgenomen.

Er werd een gespreksleidraad ontwikkeld. Interviews werden begonnen met een toelichting op het onderzoek, informatieverstrekking over anonimiteit, het vragen van toestemming voor deelname aan het onderzoek en, als dat aan de orde was, om toestemming voor de audio-opname van het interview. Respondenten werd gevraagd naar de organisatie en afdeling waar zij werkzaam waren, hun functie, hoe lang zij al in deze functie werkzaam waren, de thema's waarop zij werkzaam waren, met welke (doel)groepen zij werkten, en of, en zo ja, wat voor cliëntcontact zij hadden. Op deze wijze was het mogelijk om de vraagstelling zoveel mogelijk te laten aansluiten op de kennis en ervaring van de respondenten. Ook maakt deze informatie het mogelijk om, waar nodig, de bevindingen te plaatsen in het licht van het perspectief en de context van de respondenten.

De interviews waren *semi-structured* en bestonden uit open en half-open vragen. De interviews waren gericht op verdieping en verrijking van de onderzoeksdata, in het bijzonder met betrekking tot de volgende aspecten (onderzoeksvragen categorie II, zie par. 1.4): Bekendheid met de Wet, de toepassing en werkbaarheid van de Wet, de bruikbaarheid van de Wet, ervaren zorg- en knelpunten met de Wet, en mogelijke neveneffecten en gevolgen van de Wet.

Er werd gevraagd naar eigen ervaringen van de respondenten en naar hetgeen hen bekend was over ervaringen van collega's uit de eigen dienst of organisatie. De vragen waren onderverdeeld in vier categorieën: huwelijksluiting in Nederland, stuiting van huwelijken, nietigverklaring van huwelijken, en de erkenning/registratie van buitenlandse huwelijken. Respondenten werden enkel vragen voorgelegd uit de categorieën die voor hun beroepsgroep van toepassing konden zijn. Binnen de categorieën werden de soorten huwelijken onderscheiden: kindhuwelijken, polygame huwelijken, neef/nichthuwelijken en gedwongen huwelijken.

1.5.2.6 Toetsing resultaten door experts

In de enquête die uitgezet is onder de uitvoerders en de gebruikers van de Wet hebben we hen, behalve naar reële aantallen en kenmerken, ook gevraagd een schatting te doen van het aantal kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde en vierde graad. Dit om een idee te krijgen hoe vaak zij nog denken dat dergelijke huwelijken voorkomen in Nederland. Deze *educated guess* methode wordt vaak gebruikt om aantallen in kaart te brengen die lastiger te duiden zijn, in dit geval ook met taboeonderwerpen te maken hebben. De schatting van de aantallen door de uitvoerders en de gebruikers van de Wet, die opgehaald zijn uit de kwantitatieve dataverzameling (enquête) werden ter validatie voorgelegd aan experts. De experts moeten ervaren zijn en een expertise bezitten die een brede kijk op de problematiek mogelijk maakt. De experts

ontvingen een mail waarin hen werd verzocht te reageren op een schatting van de aantallen die de uitvoerders en gebruikers van de Wet in de enquête gaven. Het gaat hierbij om een toetsing van een zogenoemde *educated guess*.

1.5.2.7 Begeleidingscommissie

Er werd een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie bestond uit vijf leden, waarvan drie uit de wetenschap, twee van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, waarvan één lid vanuit het WODC. De rol en taken van de begeleidingscommissie zijn beschreven in de *Wegwijzer bij contractonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)*, paragraaf 4 (versie 2018). Onder deze taken behoorde het toezicht houden op de uitvoering van het onderzoek volgens het onderzoeksplan, inclusief het daarbij behorende tijdschema, en het toetsen van de rapportage aan het onderzoeksplan. Begeleidingscommissie en onderzoeksteam zijn drie keer samengekomen. De eerste keer om het onderzoeksplan door te spreken, de tweede keer voor de bespreking van de voortgang en van de tussentijdse bevindingen, en de derde keer om de conceptrapportage te bespreken.

1.6 Omstandigheden waaronder het onderzoek werd verricht

Het onderzoek heeft zich beperkt tot de *werking* van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk. Het was *niet* gericht op het in kaart brengen van de *doeltreffendheid* van de Wet. Hiermee hoefde het onderzoek zich niet te richten op bijzonder gevoelige aspecten die bij het onderwerp kunnen spelen. Van deze taboe-onderwerpen is bekend dat ze de toegang tot en het verwerven van onderzoeksdata kunnen bemoeilijken. Ook het politieke en maatschappelijke belang dat wordt gehecht aan de thema's waarnaar onderzoek is gedaan, wordt onderkend. Hierdoor was medewerking aan het onderzoek van professionals die met het thema in aanraking waren geweest, relatief goed te verkrijgen.

Er zijn echter meerdere factoren die van het onderzoeksteam extra aandacht en extra inspanningen hebben gevergd, en die een belangrijke invloed hebben gehad op het verloop en de inhoud van het onderzoek. Dat zijn: Een gebrek aan ervaring met de Wet; Het tijdsbestek waarbinnen het onderzoek verricht diende te worden; De bereikbaarheid van de doelgroepen; De diversiteit van de doelgroepen; De complexiteit van het onderwerp; en De sociaal maatschappelijke context waarbinnen het onderwerp speelt.

Gebrek aan ervaring met de Wet

De Wet tegengaan huwelijksdwang is op 5 december 2015 in werking getreden. Het onderzoek naar de werking ervan is drie en een half jaar later aangevangen en heeft daarom nog maar weinig tijd gehad om echt 'te landen'. De Wet heeft bovendien betrekking op niet alledaagse huwelijksituaties. Deze combinatie van korte tijdspanne en bijzondere problematiek, maakte dat de meeste professionals die in het onderzoek werden benaderd nog niet of weinig met de Wet in aanraking waren geweest. Dit gebrek aan ervaring heeft direct gevolg gehad op het vinden van respondenten en informanten. Het is aannemelijk dat het ontbreken van deze ervaring velen heeft weerhouden van deelname aan de enquête, ook al werd er in de uitnodiging en aankondiging expliciet op gewezen dat het belangrijk was dat ook zij die *niet* met de Wet te maken hadden gehad, de enquête zouden invullen. In telefoongesprekken die werden gevoerd om tot een hogere respons op de enquête te komen, werd vanuit verschillende beroepsgroepen gemeld dat men de enquête niet wilde invullen, of soms zelfs niet wilde uitzetten, omdat er geen of nauwelijks ervaring met de Wet was. In bepaalde categorieën doelgroepen (o.m. ambtenaren burgerlijke stand, rechterlijke macht, en juridische en maatschappelijke professionals), betekende een gebrek aan ervaring met de Wet, dat ook het vinden van respondenten voor interviews of focusgroepbijeenkomst, soms werd bemoeilijkt. Voor interviews

was het immers nodig te spreken met respondenten die hetzij zelf voldoende ervaring met de Wet hadden, hetzij kennis hadden van ervaring van anderen.

Tijdsbestek waarbinnen het onderzoek verricht diende te worden

Het onderzoek diende te worden verricht in een periode van vijf maanden. Mede gelet op de andere factoren die in deze subparagraaf worden besproken, was dit een bijzonder korte periode, die het onderzoeksteam heeft genoopt tot het maken van verschillende keuzes. De eerste was de beslissing om op een gegeven moment pogingen te staken om door te gaan met onderzoeksinstrumenten, en werden lopende onderzoeksmethoden afgebroken voordat zij wellicht hun optimale en uiterste rendement hadden behaald. Zo moest de enquête op een gegeven moment worden gesloten om de bevindingen ervan nog tijdig te kunnen verwerken, en kon geen bijeenkomst meer plaatsvinden waarin experts de *educated guess* met elkaar konden bespreken. De tweede was het accepteren dat onderzoeksmethoden niet werden ingezet als deze bleken niet op tijd te kunnen worden georganiseerd. Zo is de medewerking van de Raad voor de rechtspraak uiteindelijk niet van de grond kunnen komen omdat medewerking niet werd of kon worden verleend.

Bereikbaarheid van de doelgroepen

Er zijn twee factoren die maken dat extra inspanningen nodig waren om de doelgroepen te bereiken: de vakantieperiode en de gelaagdheid van organisatie bij enkele doelgroepen.

De vakantieperiode

Het onderzoek werd verricht van juni 2019 tot november 2019. Het bereiken van doelgroepen en respondenten is in de vakantieperiode lastig vanwege de afwezigheid van mensen. Toegang tot doelgroepen voor de enquête werd hierdoor bemoeilijkt en vertraagd doordat rekening moest worden gehouden met vakanties van contactpersonen van organisaties via wie de enquêtes uitgezet moesten worden en van de personen die binnen de organisaties moesten worden bereikt voor de medewerking aan de enquêtes. Ook is de zomer geen geschikte periode voor het vinden van respondenten voor interviews.

Gelaagdheid van organisaties

Bij enkele beroepsgroepen konden de instrumenten niet vanuit centraal niveau worden uitgezet, en was een benadering van de verschillende afdelingen, diensten of regio's nodig. De enquête bij het Openbaar Ministerie moest per arrondissementsparket worden uitgezet en respondenten voor interviews met ambtenaren burgerlijke stand moesten per gemeente worden gerekruteerd.

Diversiteit van de doelgroepen.

In het onderzoek zijn veel en veel verschillende groepen informanten betrokken, die allemaal vanuit hun eigen perspectief met de Wet tegengaan huwelijksdwang te maken kregen of konden krijgen. Omdat onderzoeksmethoden alleen kunnen werken wanneer deze aansluiten bij de belevingswereld van de respondenten, werden meerdere enquêtes ontwikkeld, meerdere vragenlijsten opgesteld, en werd bij de IND in plaats van het uitzetten van een enquête gekozen voor het afnemen van interviews en opvragen van geregistreerde data.

De complexiteit van het onderwerp

De Wet tegengaan huwelijksdwang bevat regels die alleen zijn te begrijpen met voldoende juridisch inzicht. Ook regelt de Wet rechtsfiguren (de stuiting van huwelijken en het verzoek om huwelijken via de rechter nietig te laten verklaren) die niet algemeen bekend zijn. Deze combinatie van factoren maakt dat met name voor niet juristen, maar ook voor juristen die in hun dagelijkse werk niet met (internationaal) privaatrechtelijke regels bezig zijn, bij de uitvoering van onderzoeksmethoden een

vertaalslag nodig was om de doelgroep daadwerkelijk te kunnen bereiken, en om antwoorden te krijgen die gerelateerd konden worden aan het doel van het onderzoek: de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk.

De sociaal maatschappelijke context waarbinnen het onderwerp speelt

Gedwongen huwelijken, kindhuwelijken en polygame huwelijken, zijn thema's waarop moeilijk zicht is te krijgen. Zij worden vaak buiten het zicht gehouden, omdat het taboe-onderwerpen zijn, omdat er sprake kan zijn van afhankelijkheidsrelaties, uit loyaliteit naar familieleden, uit schaamte, omdat men vreest voor represailles als zij naar buiten wordt gebracht, et cetera. In het onderzoek is niet met de slachtoffers, huwelijkskandidaten of echtgenoten zelf gesproken noch waren zij op andere wijze informanten. Kennis over hun positie werd steeds via indirecte weg verkregen, via professionals en sleutelfiguren. Het kan echter zijn dat ook zij, de professionals en sleutelfiguren, niet steeds op de hoogte zijn van de omstandigheden waaronder de huwelijken worden aangegaan. Als ook voor de professionals en sleutelfiguren niet zichtbaar is of sprake is van een gedwongen huwelijk, kindhuwelijk of polygaam huwelijk, is het moeilijk alle relevante onderzoeksdata boven water te krijgen.

Een belangrijke kanttekening bij dit onderzoek is dat de Wet tegengaan huwelijksdwang geen bescherming biedt tegen kindhuwelijken die in het buitenland of informeel worden gesloten en ook niet tegen polygame huwelijken en huwelijksdwang wanneer het volgende huwelijk informeel wordt gesloten.⁴³ Voor de Nederlandse wet is een minderjarige dan niet getrouwd of is er geen sprake van een wettig polygaam huwelijk, maar dit wordt wel zo gepercipieerd door de familie en gemeenschap met huwelijkse gevangenschap tot gevolg. Ook is er op basis van deze Wet geen handhaving mogelijk en biedt de Wet geen mogelijkheden tot sanctioneren; er dient dwang te worden aangetoond.

Uit rechtssociologische en rechtspsychologische literatuur blijkt dat het antwoord op de vraag of mensen van een wet al dan niet gebruik maken, mede afhangt van hun houding ten opzichte van de wet.⁴⁴ Hebben zij vertrouwen in de wet en in de werking van de wet? Sluit de wet aan bij hun eigen (sociale) normen? Of kiezen zij voor andere oplossingen? Met deze houding is in het onderzoek rekening gehouden. De huwelijken die door de Wet tegengaan huwelijksdwang worden geregeld (gedwongen huwelijken, kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken) komen immers voor binnen gemeenschappen waar burgers banden met meerdere normensystemen kunnen hebben. Het officiële recht is dan niet het enige recht waaraan men zich gebonden acht. Als sprake is van een transnationaal element, kan ook het huwelijksrecht van het land van herkomst een rol spelen. Ook kunnen normen en tradities uit de eigen cultuur of de eigen religie het sociale doen en laten mede bepalen. Aan welke waarden geven mensen prioriteit? Daarbij komt dat niet is uit te sluiten dat vijandige houdingen ten aanzien van religieuze en culturele minderheden, discriminatie, gebrek aan erkenning of begrip, en het huidige politieke klimaat, het vertrouwen in de Nederlandse wet en Nederlandse autoriteiten negatief beïnvloedt.

Omdat deze houding derhalve gevolgen kan hebben voor de vraag of men van de Wet tegengaan huwelijksdwang gebruik maakt, en dus ook de werking van de Wet betreft, is het onderzoek hier mede op gericht.

⁴³ Informele huwelijken kunnen zich in allerlei varianten en binnen allerlei gemeenschappen voordoen. Zie de onderzoeksrapporten van Van der Leun en Leupen, *Informele huwelijken in Nederland 2016* en van Rutten e.a., *Gewoon Getrouwd 2015*.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld B. Niemeijer, 'Wat leren wetsevaluaties ons over de effectiviteit van wetgeving?', in: M. Hertogh en H. Weijers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2011, p. 41-60.

1.7 Samenstelling van het onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht en het Verwey-Jonker Instituut gezamenlijk. Het onderzoeksteam beschikt zowel over juridische als over sociaalwetenschappelijke expertise. Bij beide organisaties is gespecialiseerde kennis en expertise aanwezig op het terrein van huwelijksdwang, daaraan gerelateerde zaken en andere sociaal maatschappelijke thema's. Het onderzoek werd uitgevoerd door acht onderzoekers en drie project- en student-assistenten. Het onderzoek werd geleid door Prof. Susan Rutten van de Universiteit Maastricht.

1.8 Privacy en Datamanagement

Anonimiteit

Anonimiteit is gedurende het gehele onderzoek en in de rapportage gewaarborgd.

Verzameling van data

In de digitale enquête is niet gevraagd naar persoonsgegevens. De enquêtes hebben anoniem plaatsgevonden. Via het aanklikken van een link (in mail, nieuwsbrief of op website) kwamen respondenten bij de enquête. Na zich met deelname aan de enquête akkoord te hebben verklaard, konden respondenten hun deelname ten alle tijde staken. Voor het uitzetten van de enquête zijn door het onderzoeksteam zelf geen contactgegevens verzameld. Daar waar respondenten persoonlijk (via de mail) werden benaderd, gebeurde dit vanuit de beroepsorganisaties zelf. De organisaties hebben zelf de enquête uitgezet bij hun leden of medewerkers.

Vooraf aan het afnemen van de interviews hebben professionals en sleutelfiguren expliciet hun toestemming (zgn. *informed consent*) gegeven voor deelname aan het onderzoek, de audio-opname van het interview, en het verzamelen van de door hen verstrekte gegevens. Bij de verwerking van de interviews zijn de persoonlijke gegevens gescheiden van de interviewverslagen. Het transcriberen van de interviews heeft geanonimiseerd plaatsgevonden. Gespreksopnames hebben alleen plaatsgevonden met toestemming van betrokkene en zijn na de transcriptie ervan vernietigd. Alle data zijn opgeslagen op een beveiligde omgeving van de Universiteit Maastricht en het Verwey-Jonker Instituut.

Rapportage

In de rapportage worden geen namen genoemd van personen die aan het onderzoek hebben deelgenomen. Alle respondenten blijven anoniem. De organisaties waar respondenten werkzaam zijn, worden alleen met naam genoemd als hiervoor toestemming werd gegeven. Over de te verzamelen gegevens is op geaggregeerd niveau, en dus niet herleidbaar tot individuen of zaken, gerapporteerd. Het onderzoeksteam onderkent het grote belang dat voorkomen dient te worden dat het onderzoek op enigerlei wijze schade zou berokkenen aan personen of organisaties.

Data-opslag en toegang tot data:

De onderzoeksdata zijn opgeslagen bij de Universiteit Maastricht en, voor zover deze door het Verwey-Jonker Instituut Utrecht werden verzameld, bij het Verwey-Jonker Instituut. Bij beide instituten zijn de data opgeslagen binnen een beveiligde omgeving, en zijn de data alleen toegankelijk voor de bij het onderzoek betrokken medewerkers, aan wie hiertoe autorisatie werd verleend.

Regels uit het GDPR/AVG werden gedurende het onderzoek en bij de rapportage in acht genomen.

Hoofdstuk 2: Wet tegengaan huwelijksdwang

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van basisinformatie waarop het onderzoek, de onderzoeksmethoden en de onderzoeksrapportage zijn gebaseerd. Begonnen wordt met een uiteenzetting van de inhoud en achtergronden van de Wet tegengaan huwelijksdwang. Hierin wordt beschreven tot welke wijzigingen deze Wet heeft geleid en wat daarbij de gedachten van de wetgever waren (par. 2.1). Vervolgens zullen in dit onderzoek gebezigde begrippen worden toegelicht (par. 2.2). In de derde paragraaf wordt uiteengezet welke concrete bevoegdheden, mogelijkheden en belemmeringen de Wet regelt; wie van deze bevoegdheden en mogelijkheden gebruik maken of kunnen maken (actoren), en wat ieders rol hierbij is (par. 2.3). Tenslotte wordt een overzicht gegeven van de aandachtspunten en knelpunten die de verwachte werking van de Wet betreffen, waarvoor bij de totstandkoming van de Wet reeds aandacht was gevraagd (par. 2.4). Op deze aandachtspunten en knelpunten werd in het onderzoek doorgevraagd, en in hoofdstuk 6 zal worden nagegaan of en in hoeverre deze zorgpunten in de praktijk reëel zijn gebleken. Het hoofdstuk bevat hiermee de basiskennis die ten grondslag ligt aan de rest van de rapportage.

2.1 Inhoud en achtergronden van de Wet

2.1.1 Achtergrond en doel van de Wet tegengaan huwelijksdwang

De Wet tegengaan huwelijksdwang is in werking getreden op 5 december 2015.⁴⁵ De Wet treft een regeling voor neef/nichthuwelijken, die beantwoordt aan de afspraken daarover in het regeerakkoord *Bruggen slaan* van 29 oktober 2012. Verder regelt de Wet ook enkele andere, verwante onderwerpen. Het doel van de getroffen regelingen in de Wet is om huwelijksdwang in Nederland verder te beperken en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken alleen nog mogelijk te maken voor huwelijken die overeenstemmen met het in Nederland meer algemeen ervaren karakter van het huwelijk.⁴⁶ Ook beoogt de Wet een signaalfunctie te hebben, en te laten zien dat bepaalde huwelijken in Nederland niet worden getolereerd.⁴⁷

De Wet regelt vier onderwerpen:

1. Het tegengaan van huwelijken die onder invloed van dwang zijn gesloten;
2. Een verbod op het sluiten van een huwelijk met iemand die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt;
3. Een verbod op het sluiten van een huwelijk met een bloedverwant in de derde of vierde graad in de zijlijn (in de wandelgangen het verbod van het neef/nichthuwelijk genoemd);
4. Het beperken van de mogelijkheid van erkenning in Nederland van in het buitenland gesloten polygame huwelijken, kindhuwelijken en gedwongen huwelijken.

De Wet tegengaan huwelijksdwang maakt deel uit van een groter pakket aan maatregelen. Zo is met de op 1 juli 2013 in werking getreden Wet tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie

⁴⁵ Wet van 7 oktober 2015, *Stb.* 2015, 354 tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 488, nr. 3, p. 1 en 2.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 488, C (MvA).

en vrouwelijke genitale verminking⁴⁸ de strafbaarstelling van huwelijksdwang aangescherpt en de mogelijkheid tot het doen van aangifte van huwelijksdwang extra onder de aandacht gebracht. Ook op maatschappelijk terrein zijn maatregelen getroffen om huwelijksdwang verder tegen te gaan, zoals het ontwikkelen van voorlichtingscampagnes aan onder meer huwelijksmigranten en op scholen, en deskundigheidsbevordering van professionals zoals docenten en hulpverleners. De minister heeft hierbij aangegeven niet de illusie te hebben dat hiermee dwanghuwelijken geheel uit de Nederlandse rechtsorde zullen kunnen worden verbannen, maar wel de overtuiging te hebben op deze wijze huwelijksdwang te kunnen terugdringen.⁴⁹

2.1.2 Inhoud van de Wet tegengaan huwelijksdwang

De Wet tegengaan huwelijksdwang heeft geleid tot aanpassingen in Boek 1 BW en aanpassingen in Boek 10 BW. In Boek 1 gaat het om aanpassingen van het materiële huwelijksrecht, in Boek 10 om aanpassingen van het Internationaal Privaatrecht (IPR) ten aanzien van huwelijken. De wijzigingen zijn analoog van toepassing verklaard op het geregistreerd partnerschap via de schakelbepaling in artikel 1:80a BW.

Informeel huwelijken, die geen civielrechtelijk effect hebben, worden door de Wet niet getroffen. Huwelijken die in het buitenland zijn gesloten, worden wel getroffen door de aanpassingen in Boek 10 BW.

2.1.2.1 Wijzigingen in Boek 1: materieel huwelijksrecht

Afschaffen kindhuwelijken: minimum huwelijksleeftijd

De minimum huwelijksleeftijd is met de Wet in artikel 1:31 BW vastgesteld op achttien jaar voor beide echtgenoten. De voorheen bestaande uitzondering voor gevallen van zwangerschap (oud artikel 1:31 lid 2 BW) en de bevoegdheid van de minister om om gewichtige reden ontheffing te verlenen van het leeftijdsvereiste (oud art. 1:31 lid 3 BW) zijn komen te vervallen. Ook de minderjarige vrouw die op haar verzoek door de kinderrechter meerderjarig wordt verklaard op grond van artikel 1:253ha BW, omdat zij haar kind wenst te verzorgen en op te voeden, zal niet kunnen trouwen. Voor alle gevallen die door het BW worden beheerst, is door de Wet de minimum huwelijksleeftijd op achttien jaar komen te liggen.

Verbod neef/nichthuwelijk tenzij beëdigde verklaring

Door de Wet is in Boek 1 een nieuw artikel 41a ingevoerd. In dit artikel is vastgelegd dat zij die elkaar hetzij van nature hetzij familierechtelijk, als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie, niet met elkaar kunnen huwen, tenzij beide aanstaande echtgenoten bij de ambtenaar van de burgerlijke stand een beëdigde verklaring afleggen, waaruit blijkt dat zij hun vrije toestemming tot het huwelijk geven.⁵⁰ Volgens de staatssecretaris moet bij huwelijken tussen bloedverwanten in de derde of vierde graad in de zijlinie rekening worden gehouden met druk op aanstaande echtgenoten vanuit de familie.⁵¹ Doel van de maatregel is het opwerpen van een extra barrière voor derden om iemand te dwingen tot het aangaan van een huwelijk.⁵² De minister heeft met deze verklaring een extra reflectiemoment aan de huwelijkskandidaten willen geven opdat zij zich op dat moment nog eens

⁴⁸ Wet van 7 maart 2013, *Stb.* 2013, 95 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke verminking.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 488, C (MvA).

⁵⁰ Verwanten in de derde graad zijn bijvoorbeeld nicht en oom of neef en tante. Verwanten in de vierde graad zijn neven en nichten.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2012-/13, 33 488, nr. 3, toelichting bij art. I, onder C (art. 1:41a BW) (MvT).

⁵² *Kamerstukken II* 2012/13, 33 488, nr. 3, onder 7 (MvT).

realiseren dat de vrije huwelijkstoestemming in Nederland van groot belang is.⁵³ Deze bepaling wordt in de wandelgangen het verbod van het neef/nichthuwelijk genoemd. De beëdigde verklaring kan ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand worden afgelegd ter gelegenheid van het kenbaar maken van het voorgenomen huwelijk of op een ander moment, zo lang dit maar ligt vóór het moment van de huwelijksvoltrekking. Ook de aanstaande echtgenoot die in het buitenland verblijft maar in Nederland wil trouwen, moet de beëdigde verklaring afleggen vóór het moment van de huwelijksvoltrekking.⁵⁴ Ontbreekt de verklaring, dan zal het huwelijk niet voltrokken mogen worden. Indien er wel een beëdigde verklaring is afgelegd, maar de ambtenaar vermoedt dat deze in strijd met de waarheid is, dan ligt het volgens de Memorie van Toelichting in de rede dat de ambtenaar contact opneemt met het Openbaar Ministerie teneinde te onderzoeken of sprake is van een dwanghuwelijk.⁵⁵

Tegengaan van huwelijksdwang: stuiting en nietigverklaring

Stuiting

Door de Wet wordt huwelijksdwang strenger tegemoet getreden dan voorheen. Dit komt door een uitbreiding van de mogelijkheden tot stuiting van het huwelijk. Als er huwelijksaangifte bij de gemeente is gedaan, kan het voorgenomen huwelijk door het Openbare Ministerie worden gestuit wanneer genoegzaam is gebleken dat de aanstaande echtgenoten, of één van hen, het huwelijk onder dwang zal of zullen aangegaan (art. 1:53 lid 3 BW). Deze maatregel kan ertoe leiden dat in de gevallen waarin duidelijk is dat sprake is van ongeoorloofde dwang, voorkomen wordt dat het huwelijk wordt voltrokken, aldus de minister.⁵⁶ Iemand uit de sociale omgeving van betrokkene kan aangifte bij de politie doen van dwang zodat de zaak door politie en Openbaar Ministerie verder onderzocht kan worden. Voor het uitoefenen van de bevoegdheid tot stuiting door het Openbaar Ministerie is voorafgaande machtiging van de rechtbank vereist (art. 1:53 lid 4 BW).

De gevallen waarin het Openbaar Ministerie verplicht is een voorgenomen huwelijk te stuiten (art. 1:53 lid 1 BW), is met de Wet uitgebreid tot voorgenomen kindhuwelijken en gehandhaafd voor polygame huwelijken.

Door de aanscherping van voorwaarden om in Nederland een huwelijk te kunnen aangaan, heeft de algemene bevoegdheid om een huwelijk te stuiten omdat partijen niet de vereisten in zich verenigen om een huwelijk aan te gaan, of wanneer partijen niet beiden hun vrije toestemming tot het huwelijk zullen geven (art. 1:50 BW), een ruimer toepassingsbereik gekregen. Deze bevoegdheid tot stuiting komt toe aan een aantal familieleden en voogden (art. 1:51 BW) (zie par. 2.3.3). Op grond van deze bepaling kunnen zij nu immers een huwelijk stuiten wanneer een van de aanstaande echtgenoten nog geen achttien jaar is, er sprake zal zijn van een polygaam huwelijk, of de vrije toestemming tot het huwelijk bij een van de aanstaande echtgenoten ontbreekt, of, bij een neef/nichthuwelijk de verklaring van vrijwilligheid ontbreekt.

Nietigverklaring

Huwelijksdwang wordt eveneens strenger tegemoet getreden doordat de Wet de mogelijkheid tot nietigverklaring van een huwelijk door de rechter uitbreidt indien er sprake is van huwelijksdwang. Die uitbreiding bestaat daaruit dat niet langer alleen de echtgenoten zelf, maar ook het Openbaar Ministerie op deze grond het verzoek om nietigverklaring kan indienen (art. 1:71 lid 1 BW). Het kan erg veel gevraagd zijn van het slachtoffer om zelf nietigverklaring te verzoeken.⁵⁷ Een slachtoffer van

⁵³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 488, nr. 3 (MvT) en TK 2014-2015, 33488, C (MvA).*

⁵⁴ *Kamerstukken II 2012/13, 33 488, nr. 3, p. 7.*

⁵⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33 488, nr. 3, toelichting bij art. I, onder I (MvT).*

⁵⁶ *Kamerstukken II 2012/13, 33 488, nr. 3, onder 2 (MvT).*

⁵⁷ Aldus de staatssecretaris, *Kamerstukken II 2012/13, 33 488, nr. 3, onder 2 (MvT).*

huwelijksdwang zal zich thans eerder kunnen melden.⁵⁸ De nieuwe grond 'dwang' is in de plaats gekomen van de voorheen geldende grond 'onrechtmatige ernstige bedreiging'. Of het Openbaar Ministerie gebruik zal maken van deze toegekende bevoegdheid om nietigverklaring te verzoeken van het huwelijk hangt af van de omstandigheden van het geval. De positie en het belang van het slachtoffer staan in deze afweging voorop.⁵⁹ Omdat een verzoek tot nietigverklaring diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, zal het Openbaar Ministerie in ieder geval de echtgenoten in de gelegenheid moeten stellen hun mening over de wenselijkheid van het verzoek kenbaar te maken (art. 1:71 lid 1 BW).⁶⁰ De bevoegdheid de nietigverklaring te verzoeken wegens dwang vervalt wanneer de echtgenoten drie jaar hebben samengewoond zonder dwang gericht op de instandhouding van het huwelijk en zonder dat het verzoek is gedaan (art. 1: 71 lid 3 BW).

Door de aanscherping van voorwaarden om in Nederland een huwelijk te kunnen aangaan, heeft de algemene bevoegdheid om nietigverklaring te verzoeken op grond van het feit dat echtgenoten niet voldoen aan de vereisten om een huwelijk aan te gaan (art. 1:69 BW), een ruimer toepassingsbereik gekregen. Nietigverklaring op grond van deze bepaling kan nu immers steeds worden verzocht wanneer een van de echtgenoten bij de huwelijksluiting niet de leeftijd van achttien jaar had bereikt, er sprake was van een polygaam huwelijk, of, bij een neef/nichthuwelijk de verklaring van vrijwilligheid ontbrak.

2.1.2.2 Wijzigingen in Boek 10: Internationaal Privaatrecht (IPR)

Voor het IPR worden zowel de conflictregel als de erkenningsregel aangepast.

De conflictregel

Door een wijziging in Boek 10 wordt de mogelijkheid om in Nederland te trouwen voor iedereen beoordeeld aan de hand van Nederlands recht, ongeacht woonplaats en nationaliteit. Op grond van artikel 10:28 BW zijn namelijk de in Boek 1 geldende huwelijksregels van toepassing op alle huwelijken die in Nederland voor de burgerlijke stand worden gesloten.

De erkenningsregel

De wetgever heeft niet alleen maatregelen getroffen die beogen kindhuwelijken en gedwongen huwelijken in *Nederland* te ontmoedigen en tegengaan, maar ook maatregelen die het sluiten van kindhuwelijken, gedwongen huwelijken of polygame huwelijken in het *buitenland* beogen te ontmoedigen en tegen te gaan. Een van die middelen is om, als dergelijke huwelijken toch gesloten worden, deze in Nederland niet te erkennen. De wetgever wil niet dat migranten die in Nederland wonen, (veelal) jongeren in het buitenland dwingen tot het aangaan van een huwelijk. Door het gedwongen huwelijk in Nederland niet te erkennen, wordt het sluiten van een dergelijk huwelijk ontmoedigd. Ook wil de wetgever voorkomen dat kindhuwelijken of gedwongen huwelijken worden tot stand gebracht, om vervolgens voor de echtgenoot uit het buitenland verblijf in Nederland te regelen. Door in het IPR te regelen dat deze huwelijken in Nederland niet worden erkend, kan de partner uit het buitenland in ieder geval niet meer (in haar of zijn hoedanigheid) *als echtgenoot* tot Nederland worden toegelaten.

Wat betreft de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken geldt dat met de invoering van de Wet nader is geconcretiseerd in artikel 10:32 BW bij welke in het buitenland gesloten huwelijken de openbare orde dusdanig in het geding is dat erkenning van het huwelijk niet mogelijk is.⁶¹ Volgens

⁵⁸ Aldus de minister, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

⁵⁹ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 3, onder 2 (MvT).

⁶⁰ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 3, toelichting bij art. I, onder J (MvT).

⁶¹ Voor invoering van de Wet kende Nederland alleen een open norm van 'kennelijke onverenigbaarheid met de openbare orde'. Het werd aan de autoriteit die de bepaling moest toepassen overgelaten om van geval

de minister is het doel hiervan om de wetstoepasser behulpzaam te zijn en de rechtszekerheid te bevorderen, door de situaties te omschrijven waarin de openbare orde in ieder geval aan erkenning in de weg staat.⁶² Artikel 10:32 BW schrijft imperatief voor in welke situaties de openbare orde zich tegen een erkenning verzet. Die situaties zijn:

- Buitenlandse kindhuwelijken; erkenning is niet langer mogelijk, tenzij de echtgenoten op het moment dat de erkenning gevraagd wordt de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.
- Buitenlandse polygame huwelijken waarbij een Nederlander betrokken is of een van de betrokkenen in Nederland verblijft op het tijdstip van huwelijksluiting; erkenning is niet langer mogelijk, tenzij het eerste huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig is verklaard op het moment dat de erkenning wordt gevraagd.
- Buitenlandse gedwongen huwelijken; erkenning is niet langer mogelijk, tenzij de gedwongen echtgenoot uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt.⁶³

Erkenning van het buitenlandse huwelijk als voorvraag

Artikel 10:33 BW bepaalt dat de vraag naar de erkenning van een in het buitenland gesloten huwelijk moet worden beantwoord aan de hand van artikel 10:31 en 32, ongeacht of het gaat om de erkenning van het huwelijk als hoofdvraag of als voorvraag. Als voorvraag kan de erkenning van de rechtsgeldigheid van een in het buitenland gesloten huwelijk bijvoorbeeld aan de orde zijn in een echtscheiding (je kunt immers pas scheiden als er sprake is van een rechtsgeldig huwelijk) of in een kwestie van erfrecht, alimentatie, afstamming, de naam etc. Het in het buitenland gesloten huwelijk dient dus steeds te worden getoetst aan de hand van de in artikel 10:31 en 32 BW neergelegde erkenningsregeling. Ter illustratie: stel een reeds met een andere vrouw gehuwde Pakistaanse man en een Nederlandse vrouw die beiden in Frankrijk verblijven, hebben volgens de regels van de Islam een polygaam huwelijk gesloten op het Pakistaanse consulaat in Parijs. Naar Pakistaans recht is dit huwelijk rechtsgeldig. Naar Frans recht is dit niet het geval. Het echtpaar vestigt zich kort na de huwelijksluiting in Nederland. Uit de relatie wordt na een jaar een kind geboren. De vraag is met welke staat het kind in zijn geboorteakte dient te worden beschreven. De hoofdvraag is de afstammingsvraag. De voorvraag is de vraag naar de geldigheid van het huwelijk. Die vraag moet ingevolge artikel 10:33 BW beoordeeld worden aan de hand van artikel 10:31 en 32 BW. Dat betekent dat dit huwelijk niet kan worden erkend. Het kind zal daardoor als buitenechtelijk moeten worden aangemerkt.

tot geval te beoordelen of de openbare orde-exceptie moest worden ingeroepen. Pas bij strijd met fundamentele waarden en normen van het Nederlandse huwelijksrecht en bij voldoende betrokkenheid met de Nederlandse rechtssfeer, mocht erkenning worden onthouden aan het buitenlandse huwelijk. De voorheen geldende erkenningsregeling bood aldus uitsluitend de mogelijkheid om erkenning aan een in het buitenland gesloten huwelijk te onthouden indien de openbare orde dit onmiskenbaar vergde (Asser/Vonken 10-II 2016/102).

⁶² *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

⁶³ Ook de erkenning van buitenlandse huwelijken met iemand die geestelijk niet in staat was zijn toestemming te geven en huwelijken tussen verwanten in de rechte lijn of tussen broers en zussen, beide hetzij door bloedverwantschap hetzij door adoptie wordt nader geconcretiseerd. Deze wijzigingen zijn niet in het onderzoek betrokken.

De wijzigingen op een rijtje

Tabel 1: Belangrijkste wijzigingen Wet tegengaan huwelijksdwang

| | oud | Nieuw | Artikel |
|--|--|--|--------------------|
| Huwelijkssluiting in Nederland | | | |
| Huwelijksleeftijd | 18 jaar | 18 jaar | 1:31 BW |
| | Dispensatie bij zwangerschap 16/17-jarigen | Dispensatiemogelijkheid vervallen | 1:31 BW |
| | Dispensatie via minister | Dispensatiemogelijkheid vervallen | 1:31 BW |
| Verwantschapsgraad | Geen beperkingen bij verwantschap 3 ^e en 4 ^e graad | Verbod verwantschap 3 ^e en 4 ^e graad, <i>tenzij</i> verklaring van vrijwilligheid | 1:41a BW |
| | | Verklaring van verwantschap | 1:43 BW |
| Toepasselijk recht huwelijksbevoegdheid | Alternatief Nederlands recht of recht van de nationaliteit | Altijd Nederlands recht | 1:28 BW |
| | Openbare orde clause voor buitenlands recht | Openbare orde clause geschrapt | 10:29 BW vervallen |
| Stuiting | | | |
| Gronden | | Nieuwe grond: dwang | 1:50 BW |
| Openbaar Ministerie | | Uitbreiding bevoegdheid OM, grond: genoegzaam gebleken van dwang | 1:53-3 BW |
| | | Machtiging Rb. vereist bij stuiting OM o.g.v. dwang | 1:53-4 BW |
| Nietigverklaring | | | |
| Gronden | Onrechtmatige ernstige bedreiging | Dwang | 1:71-1 BW |
| Openbaar Ministerie | | Uitbreiding bevoegdheid OM, met grond dwang | 1:71-1 BW |
| Vervaltermijn voor verzoek | Zes maanden na einde dwang | Drie jaar na einde dwang | 1:71-3 BW |
| Geregistreerd partnerschap (g.p.) | | Art. 1:31 en 41a ook van toepassing op g.p. | 1:80a-5 BW |
| | | Stuitingsgrond dwang ook bij g.p. | 1:80a-4 BW |
| | | Art. 1:53-3/4 ook van toepassing op g.p. | 1:80a-4 BW |
| | | Art. 1:71 ook van toepassing op g.p. | 1:80a-6 BW |
| Erkenning buitenlandse huwelijken | | | |
| Weigeringsgronden | Open openbare orde clause | Opsomming en nadere conditionering vijf weigeringsgronden: - Polygamie - Verwantschap - Leeftijd beneden 18 - Geestelijk niet in staat tot toestemming - Huwelijksdwang | 10:32 BW |
| | Discretionair | Imperatief | 10:32 BW |

| | | | |
|-----------------------------|--|--|---------------|
| Reparatie weigeringsgronden | | Reparatie omstandigheden; verval weigeringsgrond: - 1 ^e huwelijk ontbonden of nietig verklaard - Verbreking verwantschapsgraad - Bereiken leeftijd 18 jaar - Later geestelijk wel in staat en instemming met huwelijk - Uitdrukkelijke instemming met huwelijk | Art. 10:32 BW |
| | | Open openbare orde clause voor overige gevallen | |
| Minderjarigheid | 18 jaar, gehuwd, zwangerschap, kind, dispensatie | 18 jaar en niet o.g.v. 1:253ha meerderjarig | 1:233 BW |

2.2 Toelichting bij de begrippen

2.2.1 Inleiding

In het onderzoek is gewerkt met werkdefinities van een aantal begrippen om zo goed mogelijk te waarborgen dat alle deelnemers aan het onderzoek aan de begrippen eenzelfde betekenis gaven (zie Hfdst. 1, par. 1.2). Dit is nodig om betrouwbare analyses te kunnen maken. De werkdefinities zijn noodzakelijkerwijs juridisch van aard omdat zij aansluiten bij de wettelijke regelingen. De werkdefinities geven namelijk weer, en moeten ook weergeven, wat de Wet regelt. Bekend is dat niet-juristen die in het maatschappelijk veld werkzaam zijn aan enkele van de begrippen andere betekenissen geven dan in dit rapport wordt gedaan, en dat de begrippen niet beoogde associaties kunnen oproepen. Mede om hierin klaarheid te brengen, zal in de volgende paragraaf tevens aandacht worden besteed aan onderzoek dat eerder werd gedaan naar een aantal van de voor het onderhavige onderzoek van belang zijnde begrippen.

2.2.2 Toelichting bij de begrippen

Kindhuwelijken

Onder kindhuwelijken wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken waarbij op het moment van huwelijkssluiting ten minste één van de huwelijkskandidaten de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt.

- Van een kindhuwelijk wordt ook gesproken als beide echtgenoten inmiddels *meerderjarig* zijn, maar ten tijde van de huwelijkssluiting (ten minste) één van hen de leeftijd van achttien jaar nog niet had bereikt.
- Het begrip ziet *niet* op *informele* kindhuwelijken; het heeft enkel betrekking op kindhuwelijken die in de door de Wet voorgeschreven vorm tot stand komen.

Uit eerder onderzoek blijkt dat het gebruik van het begrip kindhuwelijk om verschillende redenen problematisch kan zijn.⁶⁴ Het zou geen passend begrip zijn en verkeerde associaties oproepen. Het zou niet passend zijn in situaties waarin betrokkenen een leeftijd hebben bereikt dat zij niet meer als 'kind' kunnen worden aangemerkt (bijv. vijftien jaar of ouder zijn). In dat verband wordt tevens opgemerkt

⁶⁴ S.W.E. Rutten e.a., *Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland*, Universiteit Maastricht 2015, p. 43-47. Ook in publieke discussies en in internationaal verband wordt het begrip in ruime zin gebruikt.

dat de vraag wie als kind wordt beschouwd, cultuurbepaald kan zijn. Ook zou het begrip niet passend zijn als er rechtsgeldig wordt getrouwd onder de wetgeving van een land dat huwelijken bijvoorbeeld vanaf zeventien jaar toestaat.

Het begrip kindhuwelijk kan verkeerde associaties oproepen omdat het een negatieve connotatie heeft en stigmatiserend kan werken.

De hierboven beschreven definitie sluit aan bij omschrijvingen in twee voor het onderzoek relevante wetbepalingen, namelijk artikel 1:31 BW voor huwelijken die in Nederland worden gesloten, en artikel 10:32 BW voor huwelijken die in het buitenland zijn gesloten. De Wet zelf gebruikt het begrip kindhuwelijken niet. Artikel 1:31 BW bepaalt dat om een huwelijk te mogen aangaan, een man en een vrouw de leeftijd van achttien jaren moeten hebben bereikt. Artikel 10:32 aanhef en onder c BW bepaalt dat aan een buiten Nederland gesloten huwelijk erkenning wordt onthouden indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van het huwelijk niet de leeftijd van achttien jaar had bereikt. De weigeringsgrond vervalt wanneer de echtgenoten op het moment dat erkenning van het huwelijk wordt gevraagd beiden de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. In dat geval zijn beide echtgenoten dus meerderjarig, maar, omdat zij op het moment van huwelijksluiting nog niet beiden achttien jaar waren, blijft het huwelijk aangemerkt worden als een kindhuwelijk. De leeftijd op het moment van huwelijksluiting is immers bepalend voor de kwalificatie.

Het moment van huwelijksluiting in artikel 1:31 BW verwijst naar de burgerlijke huwelijksluiting zoals geregeld in Boek 1 BW, en heeft dus alleen betrekking op burgerlijke huwelijken in Nederland. Het Burgerlijk Wetboek kent het huwelijk immers alleen in zijn burgerlijke betrekkingen.⁶⁵ Informele of consulaire kindhuwelijken die in Nederland worden gesloten, worden niet door artikel 1:31 BW geraakt. In artikel 10:32 BW, dat voor buitenlandse huwelijken geldt, wordt niet met zoveel woorden verlangd dat het om een huwelijk moet gaan dat is gesloten op een voorgeschreven huwelijkswijze. Voldoet een buitenlands huwelijk echter niet aan de in dat land geldende vorm, en is het aldaar dus een informeel huwelijk, dan stuit erkenning in Nederland reeds af op artikel 10:31 BW.⁶⁶

Het begrip kindhuwelijken wordt in het publieke debat en in literatuur vaak in bredere zin gebruikt en beperkt zich dan niet tot alleen de kindhuwelijken die in de voorgeschreven vorm (burgerlijk) worden gesloten. Het omvat dan alle huwelijken, dus ook de informele huwelijken die buiten de officiële rechtsorde tot stand komen, en waarbij ten minste één van de huwelijkskandidaten de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt.⁶⁷

De verwijzing naar het moment van huwelijksluiting is een verwijzing naar het moment waarop het huwelijk formeel tot stand komt (meestal het uitwisselen van het 'ja-woord', of het uitwisselen van aanbod en aanvaarding). Het arrangeren van een huwelijk op jonge leeftijd, een eerdere huwelijksbelofte of andere aan de huwelijksluiting voorafgaande afspraken, zijn mitsdien niet bepalend en leveren nog geen kindhuwelijk op.

Polygame huwelijken

Onder polygame huwelijken wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken waarbij ten minste één van de huwelijkskandidaten op het moment van huwelijksluiting reeds met een ander is gehuwd of een geregistreerd partnerschap heeft.

⁶⁵ Art. 1:30 lid 2 BW.

⁶⁶ Art. 10:31 BW bevat de hoofdregel voor de erkenning van buitenlandse huwelijken. Volgens dit artikel kan een buitenlands huwelijk in Nederland alleen worden erkend, als (ten eerste) het huwelijk in het land van huwelijksluiting rechtsgeldig is gesloten.

⁶⁷ Zo bijvoorbeeld Rutten e.a. 2015, zie *supra* voetnoot 64.

- Het eerste huwelijk moet *rechtsgeldig* zijn
- Door beëindiging van het eerste huwelijk, *verliest* een polygaam huwelijk haar *polygame karakter*. Het huwelijk blijft in Boek 1 en 10 BW vallen onder de regels van polygame huwelijken.
- Het begrip ziet *niet* op *informele* polygaam gesloten huwelijken.

De definitie sluit aan bij omschrijvingen in twee voor het onderzoek relevante wetsbepalingen, namelijk artikel 1:33 BW voor huwelijken die in Nederland worden gesloten, en artikel 10:32 BW voor huwelijken die in het buitenland zijn gesloten. De Wet zelf gebruikt het begrip polygame huwelijken niet. Artikel 1:33 BW bepaalt dat een persoon tegelijkertijd slechts met één andere persoon door het huwelijk verbonden kan zijn. Artikel 10:32 aanhef en onder a BW bepaalt dat aan een buiten Nederland gesloten huwelijk erkenning wordt onthouden indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van het huwelijk “*reeds gehuwd was of een geregistreerd partnerschap had gesloten met een persoon die (...)*.” De weigeringsgrond vervalt wanneer het eerder gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig verklaard. In dat geval is het huwelijk dus niet meer polygaam, maar, omdat op het moment van huwelijksluiting er een polygaam huwelijk werd gesloten, blijft het huwelijk in de Wet behandeld worden als een (aanvankelijk) polygaam huwelijk. Het moment van huwelijksluiting is immers bepalend voor de kwalificatie.

In artikel 1:33 BW wordt enkel bedoeld op rechtsgeldige huwelijken.⁶⁸ Het eerste huwelijk moet een rechtsgeldig huwelijk zijn. Dat wil zeggen dat het eerste huwelijk hetzij een in Nederland gesloten burgerlijk of consulaire huwelijk betreft, hetzij een buitenlands huwelijk dat in Nederland kan worden erkend. Het tweede huwelijk dat door artikel 1:33 BW wordt verboden, ziet enkel op het in Nederland te sluiten burgerlijk huwelijk zoals geregeld in Boek 1 BW. Informele of consulaire polygame huwelijken die in Nederland worden gesloten, worden niet door artikel 1:31 BW geraakt.⁶⁹ Ook de weigeringsgrond uit artikel 10:32 onder a BW geldt alleen als het eerste huwelijk een voor Nederland rechtsgeldig huwelijk is.⁷⁰ Is het tweede huwelijk in het buitenland op informele wijze gesloten, dan stuit erkenning van dit huwelijk in Nederland reeds af op artikel 10:31 BW.

Gedwongen huwelijken

Onder gedwongen huwelijken wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken die onder invloed van dwang en tegen de vrije wil van ten minste één van de huwelijkskandidaten zijn gesloten.

⁶⁸ En rechtsgeldige geregistreerde partnerschappen. Ten behoeve van de leesbaarheid zal in het vervolg alleen worden gesproken van de huwelijken.

⁶⁹ Voor het strafrecht ligt dit minder eenduidig. Zie hierover HR 1 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ2779; NJ 2010/118 en S.W.E. Rutten, ‘Polygame huwelijken en openbare orde; de uitdaging van Europa en multicultureel Nederland’, in: Vonken & Rutten (red.), *Grootboek. Opstellen aangeboden aan Prof.mr. Gerard-René de Groot ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 335-347.

⁷⁰ Hier volgt de Hoge Raad in het strafrecht de civiele regeling, zie HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1053; NJ 2018/327.

Naar huwelijksdwang is veelvuldig onderzoek gedaan.⁷¹ Dat heeft er echter nog niet toe geleid dat precies kan worden vastgesteld wanneer overreding overgaat in dwang.⁷² In de literatuur wordt regelmatig ingegaan op het onderscheid tussen gearrangeerde huwelijken en gedwongen huwelijken. Deze begrippen kunnen niet met elkaar worden verward en zeker niet met elkaar worden vereenzelvigd. Bij een gearrangeerd huwelijk kiezen anderen de partners uit voor de huwelijkskandidaten. Een gearrangeerd huwelijk wordt pas een gedwongen huwelijk als iemand niet met de voor hem of haar uitgezochte partner wil trouwen, maar hiertoe toch wordt gedwongen. De vrije wil om te trouwen ontbreekt dan. De lijn van gearrangeerde huwelijken naar gedwongen huwelijken is vloeiend. Gedwongen huwelijken kennen de volgende elementen: er is sprake van enige vorm van psychische of fysieke dwang; die wordt uitgeoefend door partner, familie, gemeenschap of derde; door de dwang verdwijnt bij een of beide huwelijkskandidaten de autonomie; er bestaat causaal verband tussen de dwang en het aangaan van het huwelijk; met als gevolg dat bij een of beide huwelijkspartners de vrije toestemming tot het huwelijk ontbreekt.

De Wet zelf gebruikt het begrip gedwongen huwelijken niet. Boek 1 BW kent geen expliciete bepaling die voor het aangaan van een huwelijk de vrije toestemming van de huwelijkskandidaten vereist. Niettemin is dit wel een fundamenteel beginsel van het Nederlandse huwelijksrecht.⁷³ Het is tevens neergelegd in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en in meerdere mensenrechtenverdragen. Mitsdien rust er op de Nederlandse overheid de verplichting te waarborgen dat het recht om te huwen in volledige vrijheid kan worden uitgeoefend.⁷⁴ De hierboven beschreven definitie sluit dan ook aan bij een ongeschreven regel die geldt in het Nederlandse materiële huwelijksrecht voor huwelijken die in Nederland worden gesloten. Voor huwelijken die in het buitenland zijn gesloten, sluit de definitie aan bij de omschrijving in artikel 10:32 BW. Artikel 10:32 aanhef en onder e BW bepaalt dat aan een buiten Nederland gesloten huwelijk erkenning wordt onthouden, indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van het huwelijk niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk had gegeven. De weigeringsgrond vervalt wanneer deze echtgenoot uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt.

Als de huwelijksdwang in het buitenland plaatsvindt, zal het mogelijk nog moeilijker zijn om hierop zicht te krijgen. De wetgever heeft bewust in artikel 10:32 onder e BW geen nadere omlijning van het begrip gegeven.⁷⁵

Huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad

Onder huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad wordt in dit onderzoek verstaan: Huwelijken tussen huwelijkskandidaten die in de derde of vierde graad aan elkaar verwant zijn.

⁷¹ O.m. A. Cornelissens, J. Kuppens en H. Ferwerda, *Huwelijksdwang. Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*, Den Haag WODC 2009; I. Esveldt en F. van Poppel, 'Partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland', in: J. Kok en M.H.D. van Leeuwen (red.), *Genegenheid en gelegenheid. Twee eeuwen partnerkeuze en huwelijk*, Amsterdam Aksant 2005; M. de Koning en E. Bartels, *Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze en gedwongen huwelijken onder Marokkaanse, Turkse en Hindostaanse Nederlanders*, Den Haag Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2005; E. Schmidt, *Juridische aspecten van gedwongen huwelijken*, Den Haag Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2005; Eliane Smits van Waesberghe e.a. (red.), *Zo zijn we niet getrouwd. Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap*, 2014; L. Sterckx en C. Bouw, *Liefde op maat. Partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*, Amsterdam Het Spinhuis 2005; L. Sterckx, J. Dagevos, J. van Lisdonk, en W. Huijnk, *Huwelijksmigratie in Nederland*, Den Haag Sociaal en Cultureel Planbureau 2014.

⁷² Zie ook *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 3 (MvT) onder 2.

⁷³ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 3 (MvT bij Wetsvoorstel tegengaan huwelijksdwang), onder 2.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 3 (MvT), onder 6.

Verwantschap in de vierde graad is er tussen neven en nichten (of neef/neef, nicht/nicht). Verwantschap in de derde graad is er tussen een oom of tante en een nicht of neef. Ten behoeve van het leesgemak en in navolging van de in de praktijk gangbare aanduiding, zal in dit rapport ook wel gesproken worden van neef/nichthuwelijken. De Wet zelf gebruikt dit begrip niet.

- Het begrip ziet *niet* op *informele* huwelijken; het heeft enkel betrekking op huwelijken die via de burgerlijke stand tot stand komen
- Het begrip heeft alleen betrekking op huwelijken die *in Nederland* worden gesloten en niet op buitenlandse huwelijken

De definitie sluit aan bij de nieuw in artikel 1:41a BW getroffen regeling voor de sluiting van huwelijken in Nederland tussen verwanten in de derde of vierde graad. Artikel 1:41a BW bepaalt dat een huwelijk niet mag worden gesloten tussen hen die elkander, hetzij van nature, hetzij familierechtelijk, als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie, tenzij de aanstaande echtgenoten bij de ambtenaar van de burgerlijke stand ieder een beëdigde verklaring hebben afgelegd, inhoudende dat zij hun vrije toestemming tot het huwelijk geven.

Verwantschap van nature ziet op biologische verwantschap of bloedverwantschap. Familierechtelijke verwantschap ziet op juridische verwantschap. Niet bloedverwantschap, maar de wettelijke regels omtrent afstamming bepalen het bestaan van familierechtelijke verwantschap. Zo kunnen bijvoorbeeld adoptie, draagmoederschap of de erkenning van een kind door een ander dan de biologische ouder, tot familierechtelijke verwantschap leiden.

Artikel 1:41a BW heeft alleen betrekking op burgerlijke huwelijken in Nederland. Het Burgerlijk Wetboek kent het huwelijk immers alleen in zijn burgerlijke betrekkingen.⁷⁶ Informele of consulaire huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad die in Nederland worden gesloten, worden niet door het artikel geraakt.

Voor huwelijken in het buitenland tussen verwanten in de derde of vierde graad, heeft de Wet geen wijzigingen gebracht. Deze leveren op zichzelf geen weigeringsgrond voor erkenning op.

Verklaring van vrijwilligheid

Onder verklaring van vrijwilligheid wordt in dit onderzoek verstaan: Een beëdigde verklaring die huwelijkskandidaten die in de derde of vierde graad aan elkaar verwant zijn, afleggen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze verklaring houdt in dat zij hun vrije toestemming tot het huwelijk geven.

De definitie sluit aan bij de regel die is opgenomen in artikel 1:41a BW. Zij is alleen relevant voor huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad die in Nederland met elkaar willen trouwen.

Nietigverklaring van een huwelijk

Onder nietigverklaring van een huwelijk wordt in dit onderzoek verstaan: Het ongedaan maken van een huwelijk door de rechter, met als gevolg dat het huwelijk vanaf de aanvang nimmer rechtsgeldig is geweest.

- Alleen burgerlijke huwelijken kunnen nietig worden verklaard; *informele* huwelijken niet
- Nietigverklaring kan zowel *Nederlandse* als *buitenlandse* huwelijken betreffen

⁷⁶ Art. 1:30 lid 2 BW.

De definitie sluit aan bij hetgeen in Afdeling 5 van Titel 5 van Boek 1 BW⁷⁷ over de nietigverklaring van een huwelijk is geregeld. Een huwelijk kan wegens een gebrek bij de totstandkoming ervan, worden nietig verklaard. Het huwelijk is niet automatisch nietig vanaf de huwelijksluiting, maar moet door de rechter nietig worden verklaard. Feitelijk wordt het huwelijk dus vernietigd. Vernietiging van een huwelijk werkt terug tot het moment van de huwelijksvoltrekking.⁷⁸ Gevolg is dat er vanaf de aanvang af verondersteld wordt geen huwelijk te hebben bestaan. De Wet regelt niettemin dat bepaalde gevolgen van een nietig verklaard huwelijk, in stand (kunnen) blijven.⁷⁹

Alleen huwelijken die zijn gesloten in de door de Wet voorgeschreven vorm, kunnen nietig worden verklaard.⁸⁰ Een informeel huwelijk kan dus niet op grond van deze bepaling door de rechter nietig verklaard worden.

Niet alleen huwelijken die in Nederland worden gesloten, maar ook huwelijken die in het buitenland zijn gesloten, kunnen door de Nederlandse rechter nietig worden verklaard. De nietigverklaring van een in het buitenland gesloten huwelijk wordt echter beoordeeld naar het recht volgens welk het huwelijk was gesloten.⁸¹ Dat zal in de meeste gevallen buitenlands huwelijksrecht zijn. Op de nietigverklaring van een buitenlands huwelijk zijn de in Boek 1 BW opgenomen regels mitsdien niet van toepassing.

Stuiting van een huwelijk

Onder stuiting van een huwelijk wordt in dit onderzoek verstaan: Het verzet tegen de voltrekking van een huwelijk, met als gevolg dat zolang de stuiting voortduurt, het huwelijk niet kan worden voltrokken.

Een huwelijk wordt gestuit door betekening van een akte aan de ambtenaar van de burgerlijke stand.

- Stuiting betreft *niet* de *informele* huwelijken, maar enkel huwelijken die via de burgerlijke stand tot stand komen.
- Stuiting betreft alleen huwelijken die *in Nederland* worden gesloten, en niet buitenlandse huwelijken.

De definitie sluit aan bij hetgeen in Afdeling 3 van Titel 5 van Boek 1 BW⁸² over de stuiting van een huwelijk is geregeld. Een huwelijk kan door derden worden gestuit als er sprake is van een huwelijksbeletsel, er niet wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder de huwelijkskandidaten een huwelijk kunnen aangaan. Het betekenen van een akte gebeurt via een exploot van een deurwaarder.

Een stuiting kan weer worden opgeheven door de desbetreffende derde zelf of door de rechter,⁸³ waarna het huwelijk weer voltrokken mag worden.

De stuiting ziet alleen op huwelijken die bij de burgerlijke stand worden aangegaan. Informele of consulaire huwelijken kunnen niet via deze regeling worden gestuit. De stuitingsregeling geldt alleen

⁷⁷ Art. 1:69 tot/met 1:77 BW.

⁷⁸ Art. 1:77 lid 1 BW.

⁷⁹ Art. 1:77 lid 2 BW.

⁸⁰ S.F.M. Wortmann en J. van Duijvendijk-Brand, *Compendium Personen- en familierecht*, Deventer Kluwer 2018, par. 34.

⁸¹ Aldus ook A-G Strikwerda in zijn conclusie bij HR 16 oktober 1998, *NJ* 1999, 6 onder punt 9.

⁸² Art. 1:50 tot/met 57 BW.

⁸³ Art. 1:55 BW, waarna het huwelijk weer voltrokken mag worden.

voor huwelijken die in Nederland worden gesloten en kan niet worden benut ten behoeve van huwelijken die in het buitenland tot stand worden gebracht.

2.3 Wettelijke voorzieningen en bevoegdheden, en hun actoren

Uit de vorige paragraaf kan worden afgeleid dat er vijf middelen zijn via welke de wetgever tracht gedwongen huwelijken, kindhuwelijken en polygame huwelijken civielrechtelijk tegen te gaan, te weten:

1. Het stellen van extra voorwaarden aan dergelijke huwelijksluitingen in Nederland (aanpassing van materieel huwelijksrecht);
2. Uitbreiding van de mogelijkheid om dergelijke voorgenomen huwelijken te stuiten;
3. Uitbreiden van de mogelijkheid om dergelijke huwelijken in Nederland nietig te laten verklaren;
4. Afschaffen van de mogelijkheid om de huwelijksbevoegdheid bij een dergelijk huwelijk in Nederland te beoordelen naar buitenlands recht;
5. Het weigeren om dergelijke in het buitenland gesloten huwelijken in Nederland te erkennen, tenzij het ongewenste aspect aan het huwelijk is geheeld.

De onder 4 genoemde maatregel heeft tot gevolg dat alle huwelijken die in Nederland bij de burgerlijke stand worden gesloten, worden geregeld door het Nederlandse recht, ongeacht de nationaliteit van de huwelijkskandidaten. Omdat voor al deze huwelijken ook de eerste drie genoemde maatregelen gelden, wordt de vierde categorie hierna verder niet meer apart beschreven.

In deze paragraaf zal worden beschreven wat in grote lijnen de procedures zijn die bij deze vier acties gevolgd worden, welke actoren hierbij zijn betrokken, welke rol de actoren vervullen en welke bevoegdheden zij hebben. Deze paragraaf heeft tot doel duidelijk te maken wat de rollen en posities zijn van de verschillende actoren die de Wet moeten toepassen, en van degenen die gebruik kunnen maken van in de Wet verleende bevoegdheden en mogelijkheden.

2.3.1 Huwelijksluiting in Nederland

Mensen die in Nederland willen trouwen (aanstaande echtgenoten) dienen hun voornemen om in het huwelijk te treden kenbaar te maken, en daarbij aan de ambtenaar van de burgerlijke stand diverse gegevens te verstrekken. Tot de gegevens die moeten worden verstrekt, behoren onder meer de geboortegegevens, de toestemming van aanstaande echtgenoten tot het huwelijk, een verklaring dat de aanstaande echtgenoten niet in de derde of vierde graad verwanten zijn dan wel – indien zij dit wel zijn – een beëdigde verklaring van vrije toestemming, gegevens inzake ontbinding van eventuele eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen, en in geval van stuiting: gegevens inzake de opheffing van de stuiting.⁸⁴ Wanneer beide aanstaande echtgenoten hun woonplaats buiten Nederland hebben, kunnen zij zich met het voornemen om te trouwen uitsluitend wenden tot de ambtenaar van de burgerlijke stand in Den Haag.⁸⁵

Verwanten die in de derde of vierde graad verwanten zijn van elkaar, dienen een verklaring van vrije toestemming (de verklaring van vrijwilligheid) af te leggen. Dat doen zij onder ede bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.⁸⁶ De ambtenaar van de burgerlijke stand heeft voorts tot taak te verifiëren of aan de vereisten tot het aangaan van een huwelijk is voldaan. Is dat het geval, dan kan het huwelijk worden voltrokken. De huwelijksvoltrekking vindt plaats ten overstaan van de ambtenaar van de

⁸⁴ Art. 1:44 BW.

⁸⁵ Art. 1:44 lid 2 BW.

⁸⁶ Art. 1:41a BW.

burgerlijke stand en in tegenwoordigheid van getuigen. De aanstaande echtgenoten verklaren dat zij elkaar aannemen tot echtgenoten. Direct daarop volgend verklaart de ambtenaar van de burgerlijke stand dat partijen door de echt aan elkaar zijn verbonden, en hij maakt hiervan in het huwelijksregister een huwelijksakte op.⁸⁷ De ambtenaar van de burgerlijke stand die bekend is met een huwelijksbeletsel van huwelijksleeftijd, polygamie, verwantschap in de derde of vierde graad zonder dat er verklaringen van vrijwilligheid zijn, mag geen medewerking verlenen aan de huwelijksvoltrekking.⁸⁸ Tegen een beslissing van de ambtenaar die weigert om een huwelijksakte op te maken, staat beroep open bij de rechtbank.⁸⁹

Samenvattend

Bij de huwelijksluiting in Nederland zijn:

- **Gebruikers van de Wet:** aanstaande echtgenoten. Zij maken een voornemen tot het huwelijk kenbaar, en bij de huwelijksvoltrekking geven zij elkaar het ja-woord.
- **Uitvoerders van de Wet:** ambtenaren van de burgerlijke stand, die het voornemen tot het huwelijk, en de daarbij te leveren gegevens in ontvangst nemen, ten overstaan van wie de verklaring van vrijwilligheid wordt afgelegd door verwanten in de derde of vierde graad, die de huwelijksbevoegdheid beoordelen en dus of er geen huwelijksbeletselen zijn, ten overstaan van wie het huwelijk wordt voltrokken, en die een huwelijksakte opmaken en deze akte opnemen in de registers (het huwelijk registreren).

2.3.2 Stuiting van huwelijken

De Wet voorziet ook in de mogelijkheid om vooraf te verhinderen dat een bepaald huwelijk wordt gesloten. Daarvoor is de rechtsfiguur van de stuiting in de Wet opgenomen. Zolang een huwelijk is gestuit, mag het huwelijk niet worden voltrokken.⁹⁰

Gronden van stuiting

Een huwelijk kan op verschillende gronden worden gestuit. Voor de onderhavige Wet en het onderhavige onderzoek is van belang dat een huwelijk kan worden gestuit

- Op de grond dat de aanstaande echtgenoten niet voldoen aan de vereisten om een huwelijk aan te gaan.
- Wanneer partijen niet beiden hun vrije toestemming tot het huwelijk zullen geven.

Tabel 2: Gronden voor stuiting van een huwelijk

| GROND | artikel |
|--|--------------|
| Niet voldoen aan vereisten huwelijksluiting | Art. 1:50 BW |
| Ontbreken vrije toestemming | Art. 1:50 BW |
| Polygamie | Art. 1:52 BW |

⁸⁷ Art. 1:67 BW.

⁸⁸ Aldus ook art. 1:57 BW.

⁸⁹ Art. 1:27 BW.

⁹⁰ Art. 1:56 BW.

Wie een huwelijk kan stuiten

Een huwelijk kan door verschillende personen en organen worden gestuit. De Wet regelt daarbij steeds op welke gronden betrokkene een huwelijk kan stuiten.

Tabel 3: Wie een huwelijk kan stuiten

| WIE kan stuiten | GROND | |
|--|--|--|
| Bloedverwanten in de rechte lijn, broers, zussen, voogden en curatoren van een der aanstaande echtgenoten | Niet voldoen aan vereisten huwelijkssluiting | Art. 1:51 lid 1 BW |
| 1^e echtgenoot resp. 1^e geregistreerde partner | Polygamie | Art. 1:52 BW |
| Openbaar Ministerie | Kindhuwelijk | Art. 1:53 lid 1 BW → verplichting tot stuiting |
| Openbaar Ministerie | Polygaam huwelijk | Art. 1:53 lid 1 BW → verplichting tot stuiting |
| Openbaar Ministerie | Genoegzame blijk van dwang | Art. 1:53 lid 3 BW |

Wijze van stuiting

Stuiting geschiedt door betekening van een stuitingsakte aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het huwelijk zal worden vertrokken. De akte van stuiting houdt onder andere de grond van de stuiting in.⁹¹ Indien het Openbaar Ministerie een huwelijk wil stuiten omdat haar genoegzaam is gebleken dat het huwelijk onder invloed van dwang zal worden aangegaan, heeft zij voorafgaande machtiging van de rechtbank nodig alvorens het huwelijk te kunnen stuiten. Hiertoe dient het Openbaar Ministerie een verzoek in te dienen bij de rechtbank.⁹² Direct na de stuiting dient degene die heeft gestuit onverwijld de akte van stuiting te betekenen aan de aanstaande echtgenoot/echtgenoten.⁹³

Opheffing van stuiting

Een stuiting van een huwelijk kan ook weer worden opgeheven door degene die het huwelijk heeft gestuit of door een rechterlijke beslissing. In het eerste geval geschiedt de opheffing door betekening van een akte van opheffing aan de ambtenaar van de burgerlijke stand, door het afleggen van een verklaring ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand, of ten overstaan van een notaris.⁹⁴

Samenvattend

Bij de stuiting van een huwelijk zijn:

- **Gebruikers van de Wet:** Bloedverwanten in de rechte lijn, broers, zussen, voogden en curatoren van een van de aanstaande echtgenoten, de eerste echtgenoot of geregistreerd partner wiens echtgenoot/partner een volgend huwelijk zal aangegaan (polygamie), en het Openbaar Ministerie. Zij kunnen allemaal gebruik maken van de bevoegdheid om een huwelijk te stuiten.
- **Uitvoerders van de Wet:** ambtenaren van de burgerlijke stand en rechters. Ambtenaren van burgerlijke stand bij wie huwelijken worden gestuit en stuitingen worden opgeheven, en die zijn

⁹¹ Art. 1:54 BW.

⁹² Art. 1:53 lid 4 BW.

⁹³ Art. 1:54 lid 3 BW.

⁹⁴ Art. 1:55 BW.

medewerking aan de huwelijksvoltrekking weigert zolang de stuiting voortduurt. De rechter die moet oordelen op een verzoek van het Openbaar Ministerie om een machtiging een huwelijk te mogen stuiten op grond van huwelijksdwang.

2.3.3 Nietigverklaring van huwelijken

Gronden voor nietigverklaring

Een huwelijk kan op verschillende gronden nietig worden verklaard. Voor de onderhavige Wet en het onderhavige onderzoek is van belang dat een huwelijk kan worden nietig verklaard

- Op de grond dat de echtgenoten niet voldoen aan de vereisten om een huwelijk aan te gaan.⁹⁵ Gronden die in relatie tot de Wet tegengaan huwelijksdwang relevant zijn, betreffen de leeftijd (jonger dan achttien jaar), polygamie, verwantschap in de derde of vierde graad waarbij een verklaring van vrijwilligheid ontbreekt, alsook dwang. De nietigverklaring van een huwelijk dat is aangegaan door iemand die nog geen achttien jaar was, kan echter niet meer worden verzocht wanneer betrokkene op de dag van het verzoek inmiddels achttien jaar is.⁹⁶
- Wanneer een huwelijk onder invloed van dwang is gesloten. De bevoegdheid om nietigverklaring wegens dwang te verzoeken, vervalt echter wanneer de echtgenoten drie jaar hebben samengewoond zonder dwang gericht op instandhouding van het huwelijk zonder dat een verzoek werd gedaan.
- Wegens het reeds bestaan van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, wanneer een van de echtgenoten/partners daarna een volgend huwelijk aangaat.

Tabel 4: Gronden voor nietigverklaring van een huwelijk

| GROND | artikel | VERVALLEN GROND | artikel |
|--|--------------------|--|--------------------|
| Vereisten huwelijksluiting niet voldaan | art. 1:69 lid 1 BW | Bij kindhuwelijken: leeftijd van achttien jaar bereikt op moment van verzoek | Art. 1:74 BW |
| Dwang | art. 1:71 lid 1 BW | drie jaar samenwonen, zonder verzoek nietigverklaring | Art. 1:71 lid 3 BW |
| Polygamie | art. 1:69 lid 2 BW | | |

Wie nietigverklaring kunnen verzoeken

De nietigverklaring kan door verschillende personen en organen worden verzocht. De Wet regelt daarbij steeds op welke gronden betrokkene de nietigverklaring kan verzoeken.

⁹⁵ Art. 1:69 BW.

⁹⁶ Art. 1:74 BW.

Tabel 5: Wie nietigverklaring van een huwelijk kan verzoeken

| WIE kan verzoeken | GRONDEN | |
|---|--|---|
| leder der echtgenoten | Vereisten huwelijkssluiting niet voldaan | |
| Echtgenoot die onder dwang huwelijk is aangegaan | Dwang | |
| 1 ^e echtgenoot resp. 1 ^e geregistreerde partner | Polygamie | Nietigverklaring van 2 ^e (of daarna gesloten) huwelijk |
| Bloedverwanten in de rechte lijn van een der echtgenoten (kinderen, kleinkinderen, etc., ouders, grootouders, etc.) | Vereisten huwelijkssluiting niet voldaan | |
| Personen met een onmiddellijk rechtsbelang (bijvoorbeeld zussen of broers) | Vereisten huwelijkssluiting niet voldaan | Voorwaarden: * reeds verkregen en dadelijk belang * alleen na ontbinding van het huwelijk |
| Openbaar Ministerie | Vereisten huwelijkssluiting niet voldaan | |
| Openbaar Ministerie | Dwang | |

Procedure tot nietigverklaring

Nietigverklaring wordt verzocht door het indienen van een verzoekschrift bij de rechtbank. Het Openbaar Ministerie dat een huwelijk wil laten nietig verklaren op grond van huwelijksdwang, is pas bevoegd om dit verzoek in te dienen nadat hij de echtgenoten in de gelegenheid heeft gesteld hun mening omtrent de wenselijkheid van het indienen van het verzoek tot nietigverklaring kenbaar te maken.⁹⁷ Indien de rechtbank het huwelijk nietig verklaart, dient de huwelijksakte in het huwelijksregister van de burgerlijke stand⁹⁸ te worden doorgehaald.⁹⁹

Samenvattend

Bij de nietigverklaring van huwelijken zijn:

- **Gebruikers van de Wet:** echtgenoten zelf, een eerste echtgenoot of geregistreerd partner wiens echtgenoot/partner een tweede polygaam huwelijk is aangegaan, bloedverwanten in de rechte lijn, overige onmiddellijk belanghebbenden en het Openbaar Ministerie. Zij kunnen allemaal gebruik maken van de bevoegdheid om nietigverklaring van een huwelijk te verzoeken.
- **Uitvoerders van de Wet:** rechters en ambtenaren van de burgerlijke stand. De rechter dient een verzoek tot nietigverklaring van een huwelijk te beoordelen, en de ambtenaar dient de rechterlijke uitspraak tot nietigverklaring van een huwelijk in de registers op te nemen.

2.3.4 Erkenning van buitenlandse huwelijken

De erkenning van een buitenlands huwelijk geschiedt van rechtswege. Dat betekent dat wanneer een huwelijk dat in het buitenland is gesloten in Nederland voor erkenning in aanmerking komt, dit huwelijk in Nederland als een geldig huwelijk geldt zonder dat hiervoor een procedure nodig is. Het buitenlandse huwelijk is ook in Nederland dan automatisch een geldig huwelijk. Niettemin kan wel

⁹⁷ Art. 1:71 lid 1 BW.

⁹⁸ Art. 1:17 e.v. BW.

⁹⁹ Art. 1:24 BW. Volgens art.1:24b BW geschiedt de doorhaling door het toevoegen van een latere vermelding aan de desbetreffende akte.

worden gevraagd om het buitenlandse huwelijk in Nederland te laten registreren. Ook kan aan de rechter worden gevraagd vast te stellen of het huwelijk in Nederland wordt erkend. In deze gevallen zal er expliciet een beslissing genomen moeten worden over de erkenning resp. registratie van het buitenlandse huwelijk. Omdat er echter geen procedure vereist is voor de erkenning van een buitenlands huwelijk, kunnen ook tal van andere autoriteiten met situaties te maken krijgen waarin zij moeten beoordelen of het buitenlandse huwelijk in Nederland als huwelijk heeft te gelden, met andere woorden of dit huwelijk in Nederland kan worden erkend. Veelal rijst deze vraag dan (als voorvraag) in verband met een andere vraag, bijvoorbeeld of iemand als echtgenoot kan worden aangemerkt in het kader van een verzoek om asiel of verzoek om regulier verblijf, of in het kader van sociale zekerheidsvoorzieningen, of als er een rechtsgeldig huwelijk moet zijn om de afstamming en nationaliteit van een kind vast te stellen, of om te beoordelen of iemand ontvankelijk kan worden verklaard in een echtscheidingsverzoek, etc. Aan het bestaan van een rechtsgeldig huwelijk en het zijn van echtgenoot worden immers tal van gevolgen verbonden. De beslissing over de erkenning van het buitenlandse huwelijk is in dergelijke zaken doorgaans geen zelfstandige beslissing, maar onderdeel van een andere beslissing.

In de onderstaande beschouwingen wordt enkel stilgestaan bij procedures waarin over de erkenning van een buitenlands huwelijk als zelfstandige vraag moet worden beslist.

Registratie van buitenlandse huwelijken

Buitenlandse huwelijksakten kunnen in Nederland worden geregistreerd in het register van de gemeente Den Haag.¹⁰⁰ Naast de voorwaarden die in Boek 1 BW aan de inschrijving worden gesteld (waaronder de eis dat de openbare orde zich niet tegen de inschrijving van het buitenlandse huwelijk verzet), behoren bij registratie ook de IPR-erkenningsregels uit Boek 10 te worden gevolgd.

Inschrijving van het buitenlandse huwelijk gebeurt niet van rechtswege. Via vier wegen kan tot inschrijving worden gekomen: 1) een belanghebbende verzoekt om inschrijving van het buitenlandse huwelijk. Vaak betreft dit een of beide echtgenoten zelf; 2) het Openbaar Ministerie beveelt tot inschrijving van een buitenlands huwelijk in de registers; 3) de ambtenaar van de burgerlijke stand beslist ambtshalve, dus zonder dat hierom wordt verzocht, om een buitenlands huwelijk te registreren. 4) Daarnaast kan de rechter hebben bepaald dat een buitenlands huwelijk naar haar aard vatbaar is voor opname in de Nederlandse registers (zie volgende paragraaf), en zal het huwelijk op basis van de rechterlijke beslissing in de registers worden opgenomen.

Registratie van buitenlandse huwelijken vindt daarnaast plaats in de Basisregistratie van Personen (BRP), die in iedere gemeente wordt bijgehouden. De BRP bevat persoonsgegevens over de ingezetenen van Nederland, en over niet-ingezetenen voor zover de Wet daarin voorziet. De BRP voorziet zowel overheidsorganen als derden van gegevens die zij nodig hebben bij het vervullen van hun taken. In de basisregistratie worden ook gegevens omtrent de burgerlijke staat opgenomen, ook wanneer deze kan worden ontleend aan een buitenlandse akte, zoals een huwelijksakte.¹⁰¹

Erkenning van buitenlandse huwelijken door de rechter

Er kan een verzoek tot erkenning of niet-erkenning van het buitenlandse huwelijk worden ingediend bij de rechtbank.¹⁰² Dit verzoek kan worden gedaan door een ieder die daarbij een gerechtvaardigd belang heeft, door de ambtenaar van de burgerlijke stand, of door het Openbaar Ministerie. De rechtbank geeft dan een verklaring voor recht af of de buitenlandse huwelijksakte al dan niet vatbaar

¹⁰⁰ Art. 1:25 BW.

¹⁰¹ In art. 2.8 Wet BRP worden de brondocumenten genoemd waaraan gegevens over de burgerlijke staat kunnen worden ontleend, indien het feiten betreft die zich buiten Nederland hebben voorgedaan.

¹⁰² Art. 1:26 BW.

is voor inschrijving in de Nederlandse registers. Indien de rechtbank beslist dat de buitenlandse huwelijksakte vatbaar is voor inschrijving in de Nederlandse registers, met andere woorden beslist dat het huwelijk in Nederland wordt erkend, neemt de ambtenaar deze beslissing over in de registratie.

Registratie en erkenning van kindhuwelijken

Over de registratie en erkenning van kindhuwelijken, nadat beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, informeert minister Dekker de Tweede Kamer in een brief van 11 februari 2019.¹⁰³ Hierin geeft hij aan dat erkenning mogelijk is door het indienen van een verzoek om het huwelijk te registreren in de BRP of in de registers van de burgerlijke stand (omzetting van buitenlandse huwelijksakte in een Nederlandse akte). Als er geen sprake is van een schijnhuwelijk, wordt het huwelijk zonder nadere toetsing ingeschreven (mits de juiste documenten overgelegd kunnen worden). Er wordt niet getoetst of er sprake was van dwang bij het huwelijk noch of beide echtgenoten instemmen met de registratie.

Er kan ook een verzoek tot erkenning of niet-erkenning van het buitenlandse huwelijk worden ingediend bij de rechtbank.¹⁰⁴ Indien de betrokkene toch de niet-erkenning van het huwelijk wenst, kan en moet hij hierom dus bij de rechtbank een verzoek indienen. Dit verzoek tot niet-erkenning is ook nog mogelijk als het huwelijk bij de gemeente al is geregistreerd. De rechtbank kan dan besluiten om een verklaring voor recht af te geven dat het huwelijk niet voor inschrijving vatbaar is. Dit heeft tot gevolg dat een eventueel al geregistreerd huwelijk weer uitgeschreven moet worden.

Samenvattend

Bij de erkenning van buitenlandse huwelijken zijn:

- **Gebruikers van de Wet:** echtgenoten zelf en anderen die een (gerechtvaardigd) belang hebben bij erkenning of inschrijving van het buitenlandse huwelijk, en die om inschrijving, erkenning of niet-erkenning van het buitenlandse huwelijk kunnen verzoeken. Ook het Openbaar Ministerie en de ambtenaren van de burgerlijke stand kunnen de rechtbank verzoeken voor recht te verklaren dat een buitenlands huwelijk in Nederland wordt erkend.
- **Uitvoerders van de Wet:** ambtenaren van de burgerlijke stand, rechters en andere autoriteiten die moeten beoordelen of een buitenlands huwelijk in Nederland kan worden erkend. De ambtenaren burgerlijke stand, wanneer zij moeten beoordelen of het buitenlandse huwelijk of de buitenlandse huwelijksakte in Nederland kan worden geregistreerd; de rechter, wanneer hem wordt gevraagd om een verklaring voor recht of een buitenlandse huwelijksakte vatbaar is voor inschrijving in de Nederlandse registers; de rechter en andere autoriteiten wanneer de erkenning van het buitenlandse huwelijk moet worden beantwoord als voorvraag in het kader van een andere vraag.

2.4 Aandachtspunten en knelpunten bij de werking van de Wet

Tijdens het proces van totstandkoming van de Wet tegengaan huwelijksdwang heeft een groot aantal commissies en organisaties haar reactie gegeven op het voorstel voor een Wet die het tegengaan huwelijksdwang civielrechtelijk beoogt te reguleren.¹⁰⁵ In de uitgebrachte adviezen en reacties van deze commissies en organisaties, alsook door de verschillende politieke partijen in het Kamerdebat,¹⁰⁶ worden bezwaren en tal van punten van zorg geuit. Deze punten richten zich op de vraag naar de

¹⁰³ Brief van de minister voor rechtsbescherming d.d. 11 februari 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 32 175, nr. 65.

¹⁰⁴ Art. 1:26 BW.

¹⁰⁵ Te vinden onder *Kamerstukken II*, 33 488.

¹⁰⁶ Belangrijke aandachtspunten uit dit debat komen terug in de Memorie van Antwoord waarin de minister zijn reactie op deze punten geeft. In deze paragraaf wordt daarom bij deze aandachtspunten naar de Memorie van Antwoord verwezen, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

noodzaak van de Wet (zoals het ontbreken van voldoende onderbouwing, de vraag naar de proportionaliteit en de subsidiariteit van de maatregelen), de wenselijkheid van de Wet (onder andere vanwege mogelijke effecten ervan), de verwachte effectiviteit van de Wet (gaat het niet veeleer om symbolwetgeving; is het niet teveel tegen bepaalde bevolkingsgroepen gericht), de inhoud (wordt de vrijheid van huwen niet te ver aangetast; is de Wet verenigbaar met Grondwet, Europees recht en verdragen; past een absolute benadering van het openbare orde begrip wel in het Nederlandse IPR), alsook op de werking van de Wet. Sommige zorgpunten zijn van algemene aard; andere betreffen zorgpunten voor heel specifieke beroepsgroepen die met de Wet te maken krijgen. In deze paragraaf worden uitsluitend gesignaleerde zorgpunten besproken die de *werking* van de Wet betreffen. Het zijn zorgpunten die kunnen gelden voor de uitvoerders van de Wet of voor de gebruikers van de Wet, of voor beide categorieën. Als punten van zorg of aanbevelingen door de wetgever reeds werden overgenomen of ondervangen, worden ze hieronder niet meer besproken.

De zorgpunten zijn meegenomen in het onderzoek, in die zin dat uitdrukkelijk is onderzocht of, en zo ja hoe deze zich in de praktijk hebben gemanifesteerd.

2.4.1 Huwelijksluiting in Nederland

In het materieel huwelijksrecht in Boek 1 zijn twee vereisten tot het aangaan van een huwelijk gewijzigd: Kindhuwelijken werden afgeschaft door een absolute minimumleeftijd van achttien jaar voor beide huwelijkskandidaten in te voeren, en verwanten in de derde of vierde graad mogen alleen met elkaar trouwen als zij beiden een beëdigde verklaring van vrijwilligheid afleggen.

Problemen bij het signaleren en vaststellen van huwelijksdwang

Er is veelvuldig gewezen op het ontbreken van een definitie van huwelijksdwang en het ontbreken van duidelijke criteria op basis waarvan in juridische zin huwelijksdwang kan worden aangenomen.¹⁰⁷ Ook staat men sceptisch tegenover de verwachting dat huwelijkskandidaten melding maken van dwang.¹⁰⁸ Dwanggedrag vindt plaats in de beslotenheid van gezin of familie en men wil of durft hiermee niet naar buiten te komen.¹⁰⁹ Dat betekent dat sprake is van een moeilijk vast te stellen huwelijksbeletsel.¹¹⁰ Dit zal tot gevolg hebben dat ambtenaren niet snel de huwelijksvoltrekking zullen weigeren op grond van het ontbreken van vrije toestemming. Voorts zal dit gebrek een belemmering kunnen opleveren voor anderen om een voorgenomen huwelijk te stuiten of om een eenmaal onder vermoedde dwang gesloten huwelijk nietig te laten verklaren. Wanneer is (voor het Openbaar Ministerie) sprake van een 'genoegzaam gebleken'? Bij een verzoek tot nietigverklaring van een huwelijk is bovendien de bewijslastverdeling van het bestaan van dwang niet duidelijk.¹¹¹

¹⁰⁷ Advies Instituut voor multiculturele ontwikkeling (FORUM) 11 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij kamerstuk nr. 3; Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 22 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹⁰⁸ O.m. VVD, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

¹⁰⁹ Advies Movisie; Kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling 27 december 2011, p. 1, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹¹⁰ Advies College van Procureurs-Generaal 9 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹¹¹ Advies Instituut voor multiculturele ontwikkeling (FORUM) 11 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

Zorg over sociale repercussies

Er is een zorg geuit over sociale repercussies die het melden van dwang door huwelijkskandidaten kan hebben.¹¹²

Ontbreken van voorzieningen bij vermoeden van huwelijksdwang

Een ambtenaar die huwelijksdwang vermoedt, kan in een lastig parket terecht komen. Gelet op de gevoeligheid van het onderwerp en de betrokkenheid van familieleden, zal hij zijn vermoeden veelal niet ter sprake brengen?¹¹³

Omzeilen van de Wet

De zorg werd geuit dat, wanneer mensen toch beneden de leeftijd van achttien jaar willen trouwen of als verwanten in de derde of vierde graad niet bereid zijn om een verklaring van vrijwilligheid af te leggen, dat de Wet dan omzeild zal gaan worden door hetzij te kiezen voor een informeel huwelijk,¹¹⁴ hetzij door het huwelijk in het buitenland te sluiten.¹¹⁵ Gaat het om een huwelijk in het buitenland tussen verwanten in de derde of vierde graad, dan kan dit huwelijk vervolgens immers in Nederland worden erkend.¹¹⁶ Het opwerpen van extra drempels om burgerlijk te trouwen in Nederland, kan zo een onbedoeld en ongewenst averechts effect hebben.¹¹⁷

Onder druk afgelegde beëdigde verklaring van vrijwilligheid

Van verschillende zijden is erop gewezen dat wanneer een of beide echtgenoten tot een huwelijk worden gedwongen, en deze dwang niet kunnen weerstaan, er ook dwang kan worden uitgeoefend om de verklaring van vrijwilligheid af te leggen. De verklaring die wordt afgelegd, wordt feitelijk dan niet vrijwillig afgelegd. Dat roept de vraag op of de verklaringen van vrijwilligheid, ondanks dat deze onder ede worden afgelegd, betrouwbaar en effectief zal zijn.¹¹⁸ Bovendien kunnen de betrokken huwelijkskandidaten worden opgehadeld met een dilemma om weliswaar toe te geven aan de sociale druk maar daarmee het risico te lopen van een meinedige verklaring, hetgeen een strafbaar feit zou zijn.¹¹⁹

¹¹² VVD, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA). Zie ook de onder par. 2.4.3 beschreven zorg over bescherming tegen repercussies.

¹¹³ Vgl. Advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 21 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹¹⁴ A. Moors, *Waarom vrouwen 'islamitische huwelijken' aangaan; Wetgeving, seksualiteit en islam in Nederland en daarbuiten*, FORUM Utrecht 2014; S.W.E. Rutten, 'De strijd tegen huwelijksdwang', *Asiel & Migrantenrecht*, 2014, par. 3.

¹¹⁵ Groen Links, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

¹¹⁶ Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 22 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹¹⁷ Groen Links wijst op het risico van meer religieuze huwelijken, gepaard gaande met een zorg dat mensen in een religieus huwelijk mogelijk niet altijd bekend is dat dit niet is toegestaan, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C.

¹¹⁸ Advies Raad van State, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 4; Advies Instituut voor multiculturele ontwikkeling (FORUM) 11 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij kamerstuk; Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 22 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij kamerstuk 3; Advies Raad voor de Rechtspraak 4 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3. Advies Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 1 februari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3. CDA, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

¹¹⁹ Advies Raad van State, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 4. Gevolg daarvan kan weer zijn dat de verklaring van vrijwilligheid een extra drempel zal kunnen betekenen voor het slachtoffer van dwang om de hulp van het Openbaar Ministerie in te roepen, PvdA en CDA, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

Onbekendheid met de verwantschapsgraad

Ambtenaren zijn niet altijd bekend met een verwantschapsband tussen de aanstaande echtgenoten. Weliswaar verlangt de Wet (als er geen beëdigde verklaring van vrijwilligheid wordt afgelegd), dat de aanstaande echtgenoten verklaren dat zij geen verwanten in de derde of vierde graad van elkaar zijn, maar die verklaring wordt niet onder ede gedaan en de ambtenaar heeft geen middelen om dit te controleren.¹²⁰ Mitsdien kan hier vrij gemakkelijk door de mazen van de Wet worden gekropen.

Onduidelijkheid over effecten van de vereiste verklaring van vrijwilligheid op het recht op gezinshereniging

Onduidelijk is of de vereiste verklaring van artikel 1:41a BW ook doorwerkt in een verzoek om gezinshereniging, en ook daar als voorwaarde zal gelden. Het afleggen van de verklaring zou bovendien tot praktische problemen leiden wanneer de aanstaande echtgenoot nog in het buitenland is.¹²¹

2.4.2 Nietigverklaring en stuiting

Zorg over voldoende bescherming tegen repercussies bij gebruik van de Wet

Aan familieleden, echtgenoten zelf en andere derden die daarbij een rechtsbelang hebben (zie par. 2.3), zijn verschillende middelen gegeven om op te treden tegen huwelijksdwang, kindhuwelijken of polygamie. Naast de mogelijkheid tot het doen van aangifte die de strafwet biedt,¹²² kan een huwelijk civielrechtelijk worden gestuit, nietig verklaard of worden gevraagd niet te worden erkend. Het optreden tegen deze huwelijken vergt moed en is niet altijd zonder risico's. De vraag is opgeworpen of er wel voldoende bescherming wordt geboden aan degenen die van de middelen die de Wet biedt, daadwerkelijk gebruik maakt.¹²³

Sociale factoren verzetten zich tegen gebruik van de Wet

Er is op gewezen dat sociale factoren het gebruik van de middelen die de Wet biedt om zich tegen gedwongen huwelijken, kindhuwelijken of polygame huwelijken te verzetten, in de weg zullen kunnen staan. Gewezen wordt dan onder meer op loyaliteit aan familieleden, de besloten gemeenschap waarbinnen de huwelijken plaatsvinden en het taboe dat op de onderwerpen rust, de vaak jonge leeftijd van de huwelijkskandidaten, en het ontbreken van een netwerk.¹²⁴

Gebrek aan kennis en middelen om van de Wet gebruik te maken

Ook het ontbreken van kennis van de Wet of van de procedures, of onzekerheid over de kans van slagen, en financiële belemmeringen kunnen eraan in de weg staan dat van de middelen die de Wet biedt, gebruik wordt gemaakt.

¹²⁰ Advies Raad van State, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 4; Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 22 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3; Advies Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) 23 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3; CDA, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

¹²¹ Advies Raad van State, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 4; Advies Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 1 februari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹²² Huwelijksdwang werd strafrechtelijk aangescherpt bij Wet van 7 maart 2013, *Stb.* 2013, 95 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking.

¹²³ Advies Movisie 23 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹²⁴ Advies Openbaar Ministerie; College van Procureurs-General 9 januari 2012, p. 4 en 5, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3; CDA, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

Het bestaan van alternatieven

Naast de middelen die de Wet tegengaan huwelijksdwang biedt, biedt de Wet ook andere opties waarvoor kan worden gekozen. Bij huwelijksdwang kan, behalve stuiting of nietigverklaring van het huwelijk, ook strafrechtelijke aangifte worden gedaan.¹²⁵ In plaats van te kiezen voor een nietigverklaring van een huwelijk, kan ook worden geopteerd voor een echtscheiding.¹²⁶ Het is mogelijk dat deze alternatieven het gebruik van de Wet beïnvloeden.

Geen prioriteit bij het Openbaar Ministerie

Er is voor gewaarschuwd dat het Openbaar Ministerie aan de uitvoering van deze Wet geen prioriteit zal geven, gelet op de beperkte beschikbare middelen, en omdat de wenselijkheid van ingrijpen niet altijd gegeven is, gelet op de belangen die in het geding kunnen zijn. Het openbare orde belang dat met nietigverklaring van een huwelijk gediend kan zijn, valt immers niet altijd noodzakelijkerwijze samen met het belang van het slachtoffer. Nietigverklaring kan voor het slachtoffer verstrekkende gevolgen hebben (sociaal, financieel, verblijfsstatus) en daarom onwenselijk zijn.¹²⁷

Vereiste tijd bij machtigingsverzoek tot stuiting

Het Openbaar Ministerie dat een voorgenomen huwelijk wil stuiten omdat haar genoegzaam is gebleken dat het huwelijk onder dwang wordt aangegaan, is verplicht om een rechterlijke machtiging voor een stuiting te verzoeken. Is dit, gezien de snelheid die bij stuiting is geboden, een reële en haalbare eis?¹²⁸

2.4.3 Erkennen van buitenlandse huwelijken

Problemen bij het signaleren en vaststellen van huwelijksdwang

Er is veelvuldig gewezen op het ontbreken van een definitie van huwelijksdwang en het ontbreken van duidelijke criteria op basis waarvan in juridische zin huwelijksdwang kan worden aangenomen. Dit zal in de weg kunnen staan aan het gebruik van de in artikel 10:32 onder e BW genoemde weigeringsgrond om een buitenlands huwelijk te erkennen waarbij een van de echtgenoten niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk heeft gegeven. Sowieso zal het voor ambtenaren en rechters moeilijk zijn om te beoordelen wat zich in het buitenland heeft afgespeeld. Te meer ook daar het een onderwerp betreft dat in de taboesfeer ligt en de huwelijksdwang veelal in besloten kring plaatsvindt. Voor ambtenaren zijn er geen nadere instructies die zij bij de beoordeling kunnen volgen.¹²⁹

Strakke formulering van de openbare orde-exceptie

Door de imperatieve weigeringsgronden worden autoriteiten verplicht erkenning aan buitenlandse huwelijken te onthouden, ook als zij dit in de concrete omstandigheden onwenselijk zouden vinden, bijvoorbeeld als er kinderen uit het huwelijk zijn geboren, of als bij een kindhuwelijk de weigering niet in het belang van het kind zou zijn.¹³⁰ Zijn zij hiertoe bereid? Anderzijds wordt erkenning weer mogelijk

¹²⁵ Advies Movisie 23 december 2011, p. 1, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹²⁶ Hierover: Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 22 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij kamerstuk nr. 3; SP, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

¹²⁷ Advies Raad van State, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, nr. 4.

¹²⁸ In haar aanvullend Advies stelt de Raad voor de Rechtspraak voor om met een marginale toetsing te volstaan, *Aanvullend Advies 13 maart 2012*, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹²⁹ Advies Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 1 februari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

¹³⁰ Advies Instituut voor multiculturele ontwikkeling (FORUM) 11 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, Bijlage bij kamerstuk nr. 3. Ook de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht pleit er in haar advies (29 december 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3) voor om geen imperatieve openbare orde clause op te nemen. Ook in de literatuur wordt op dit onwenselijke effect gewezen: J.H.A.

als de weigeringsgrond is 'gerepareerd' terwijl er wel nog een openbare orde probleem kan zijn dat zich tegen erkenning kan verzetten. Hoe gaan autoriteiten hiermee om?

Zorgpunten gesignaleerd nadat de Wet was vastgesteld

Leemten in de erkenningsregeling

Er is niet voorzien in een overgangsregeling, waardoor niet duidelijk is of de weigeringsgronden van artikel 10:32 BW ook moeten worden toegepast op buitenlandse huwelijken die vóór 5 december 2015 werden gesloten.¹³¹

Ook is niet geregeld vanaf welk moment een huwelijk kan worden erkend wanneer de weigeringsgrond die ten tijde van de huwelijksluiting bestond, nadien is komen te vervallen (werd 'gerepareerd'). Is dit het tijdstip van erkenning, het tijdstip waarop erkenning wordt verzocht, het tijdstip van huwelijksluiting, of het tijdstip waarop de weigeringsgrond kwam te vervallen?

2.4.4 Logistieke, financiële en administratieve aandachtspunten

Werklast

Gelet op het gering aantal te verwachten stuitingen of verzoeken om nietigverklaring op basis van de Wet, worden geen substantiële gevolgen voor de werklast van Openbaar Ministerie en rechterlijke macht verwacht.¹³²

De extra administratieve lasten die aan burgers worden gesteld als het huwelijkskandidaten betreft die in de derde of vierde graad verwant zijn, zijn beperkt.¹³³ Gelet op het gering tot zeer gering aantal neef/nichthuwelijken dat wordt verwacht, is het te verwachten werk voor de ambtenaren burgerlijke stand eveneens gering.¹³⁴ Het afschaffen van de kindhuwelijken betekent een beperking van het werk van de ambtenaar.¹³⁵ Ook de erkenningsregels met betrekking tot polygame huwelijken brengen naar verwachting geen extra lasten of werk met zich mee.¹³⁶

Logistieke ondersteuning

Omdat ambtenaren met huwelijksakten en huwelijksbescheiden uit de hele wereld te maken kunnen krijgen en hiervan kennis moet hebben, heeft de VNG gevraagd of extra ondersteuning kan worden georganiseerd.¹³⁷

Polygame huwelijken kunnen in Nederland worden erkend wanneer geen van de betrokkenen ten tijde van de huwelijksluiting gewone verblijfplaats in Nederland had of de Nederlandse nationaliteit

van Loon, Special – 'Children at risk: grensoverschrijdende dilemma's De verhouding tussen internationaal privaatrecht en migratierecht in verband met de waardigheid van het kind', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* (FJR) 2019/34; S. Corneloup a.o., *Children On the Move: A Private International Law Perspective*, rapport 2017, i.h.b. p. 37 en 38 <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583158/IPOL_STU\(2017\)_583158_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583158/IPOL_STU(2017)_583158_EN.pdf)>.

¹³¹ Rutten, in: T&C Personen- en Familierecht, art. 10:34 BW, aant. A, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

¹³² Advies Raad voor de rechtspraak 4 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3, p. 2 en 3; *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, 3, onder 8 (MvT).

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Advies Vereniging voor Nederlandse Gemeenten 21 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

bezat. Het moment waarop gewone verblijfplaats in Nederland wordt verkregen, is echter niet altijd goed te bepalen.¹³⁸

2.4.5 Tot slot

Van verschillende zijden was de vraag opgeworpen of hier niet sprake was van symboolwetgeving.¹³⁹ Dat zou zowel de vraag kunnen betreffen of er met de Wet wel echt effect verwacht kon worden, maar ook de verwachting of van de Wet wel daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt.

¹³⁸ Advies Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) 23 december 2011, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3, p. 2.

¹³⁹ SP, Groen Links, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 488, C (MvA).

Hoofdstuk 3: Aantallen en kenmerken

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe vaak uitvoerders en de gebruikers van de Wet tegengaan huwelijksdwang te maken hadden met kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, sinds de inwerkingtreding van de Wet. Dit is in de vorm van een enquête uitgevraagd bij drie verschillende beroepsgroepen. Bij de uitvoerders hebben we vooral de ambtenaren van de burgerlijke stand bevraagd op aantallen en kenmerken. Onder de bevraagde gebruikers vallen voornamelijk advocaten en maatschappelijke professionals, zoals medewerkers van de Veilig Thuis Regio's en van diverse COA locaties. Ook is er een enquête uitgezet onder de medewerkers bij het Openbaar Ministerie.

Behalve zicht op de aantallen die gebruikers en uitvoerders van de Wet tegengaan huwelijksdwang tegenkomen in hun beroepspraktijk, hebben we hen ook gevraagd een schatting te geven van hoe vaak zij denken dat kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad voorkomen. Aanvullend is gevraagd of deze gebruikers en uitvoerders konden schatten hoeveel verzoeken om erkenning en registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk er zijn gedaan sinds de inwerkingtreding van de Wet op 5 december 2015. Wat de kenmerken betreft hebben we zowel de gebruikers als de uitvoerders van de Wet gevraagd naar de nationaliteit, leeftijd, gewone verblijfplaats, verblijfstatus en land van herkomst van de huwelijkskandidaten.

Met de gegevens van de vragenlijsten is geprobeerd om antwoord te krijgen op een deel van de onderzoeksvragen. Doordat de drie groepen op verschillende manieren te maken kunnen hebben met de Wet zijn ze apart bevraagd. Sommige vragen komen in meerdere vragenlijsten voor en zijn dus door meerdere groepen beantwoord. Waar mogelijk, zijn de antwoorden van de groepen samengenomen. In dit hoofdstuk wordt bij elke onderzoeksvraag benoemd door welke groep(en) de vraag is beantwoord. Bij de antwoordmogelijkheden van de vragen met betrekking tot aantallen, staat de optie 'geen'.

3.1 Respons

De eerste vragenlijst (uitvoerders) is door 546 respondenten gestart, 325 hiervan hadden de vragenlijst slechts open geklikt zonder een vraag te beantwoorden. Deze respondenten zijn uit de dataset verwijderd. Van de overige respondenten hebben er 89 de vragenlijst volledig ingevuld en 132 de vragenlijst deels. De deelnemers die tenminste de vragen over voornemens (par. 3.3) hebben beantwoord zijn meegenomen in de analyses (N=126). De vragenlijst van de gebruikers (vragenlijst twee) is door 205 respondenten gestart, 108 hadden de vragenlijst alleen geopend. Van de overige respondenten hebben 52 de vragenlijst volledig ingevuld; van de incomplete vragenlijsten wordt de respons meegenomen van de respondenten die tenminste de vragen over het sluiten (par. 3.4) van een huwelijk hebben ingevuld (N=61). De laatste vragenlijst is ingevuld door het Openbaar Ministerie, 42 respondenten zijn er gestart. Daarvan hebben negen respondenten de vragenlijst alleen open geklikt, van de onvolledig ingevulde vragenlijsten worden de deelnemers meegenomen die de vragen over erkenning en registratie (par. 3.8) hebben beantwoord (N=22).

Tabel 6: Respons vragenlijsten

| | Uitvoerders | Gebruikers | OM |
|---------------------|-------------|------------|----|
| Volledig ingevuld | 89 | 52 | 21 |
| Onvolledig ingevuld | 37 | 9 | 1 |
| Gebruikt in analyse | 126 | 61 | 22 |

3.2 Beantwoording onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die inzicht bieden in de Wet zijn in twee categorieën te onderscheiden:

- I Onderzoeksvragen met betrekking tot aantallen en kenmerken
- II Onderzoeksvragen met betrekking tot het gebruik en de toepassing van de Wet, met hierbij bijzondere aandacht voor de kenbaarheid van de Wet.

Met de enquêtes is vooral de focus gelegd op de eerste categorie onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn veelal uitgesplitst naar verschillende huwelijken; kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad.

3.3 Voornemens

Onderzoeksvraag 1: Hoeveel voornemens werden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kenbaar gemaakt voor het treden in kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, sinds de inwerkingtreding van de Wet.

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag zijn de *uitvoerders* van de Wet bevestigd. De uitvoerders moesten aangeven hoeveel voornemens er bij hen kenbaar waren gemaakt voor het tot stand brengen van een huwelijk en een schatting geven van hoeveel voornemens er kenbaar zijn gemaakt in hun gemeente sinds de inwerkingtreding van de Wet.

Het merendeel van de uitvoerders geeft aan dat er bij hen geen voornemens kenbaar zijn gemaakt voor kindhuwelijken (85%) of polygame huwelijken (84%). Bij huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad ligt dit aantal lager, hier geeft 57% van de uitvoerders aan dat er geen voornemens kenbaar zijn gemaakt (zie tabel 7). Dit zou erop kunnen duiden dat potentiële huwelijkskandidaten in Nederland minder goed op de hoogte zijn van de werking van de Wet aangaande huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad. Hier gaat het bijvoorbeeld om huwelijken tussen een oom en een tante, een neef en een nicht, of een oom en een nicht.

Tabel 7: Hoeveel voornemens zijn er bij u kenbaar gemaakt voor het tot stand brengen van een kindhuwelijk, polygaam huwelijk en neef/nichthuwelijk sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders (N=126)

| | Kindhuwelijk | | Polygame huwelijken | | Neef/Nichthuwelijken | |
|---------------------|--------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 107 | 85% | 106 | 84% | 72 | 57% |
| 1-2 | 12 | 10% | 12 | 10% | 36 | 29% |
| 3-5 | 2 | 2% | 3 | 2% | 5 | 4% |
| 6-8 | 0 | 0% | 1 | 1% | 1 | 1% |
| Meer dan 8 | 2 | 2% | 0 | 0% | 4 | 3% |
| Weet ik niet/ n.v.t | 3 | 2% | 4 | 3% | 8 | 6% |

Naast voornemens die bij henzelf kenbaar gemaakt zijn is er ook gevraagd om een schatting van het aantal voornemens te maken in de gemeente waarin de uitvoerders werkzaam zijn. Tabel 8 laat zien dat de respondenten denken dat bij polygame huwelijken (77%) er het vaakst geen voornemens kenbaar worden gemaakt, gevolgd door kindhuwelijken (66%) en als laatste neef/nichthuwelijken (43%). De uitvoerders schatten dat het aantal voornemens hoger ligt dan wat ze zelf tegenkomen in hun werk. Opvallend daarbij is weer dat zij neef/nichthuwelijken het hoogst schatten, hoogstwaarschijnlijk vanuit de aanname dat dergelijke huwelijken, van de drie typen huwelijk, na de inwerkingtreding van de Wet het meest voorkomen.

Tabel 8: Hoeveel voornemens schat u dat er kenbaar gemaakt zijn voor het tot stand brengen van een kindhuwelijk, polygaam huwelijk en neef/nichthuwelijk sinds 5 december 2015 in uw gemeente? Bron vragenlijst uitvoerders (N=126)

| | Kindhuwelijk | | Polygame huwelijken | | Neef/Nichthuwelijken | |
|---------------------|--------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 83 | 66% | 97 | 77% | 54 | 43% |
| Minder dan 5 | 37 | 29% | 22 | 18% | 44 | 35% |
| Tussen 5 en 10 | 4 | 3% | 5 | 4% | 6 | 5% |
| Tussen 10 en 15 | 2 | 2% | 1 | 1% | 2 | 2% |
| Meer dan 15 | 0 | 0% | 1 | 1% | 4 | 3% |
| Weet ik niet/ n.v.t | - | - | - | - | 16 | 13% |

3.4 Gesloten huwelijken in Nederland

Onderzoeksvraag 2: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, werden in Nederland gesloten sinds de inwerkingtreding van de Wet.

Aan de *uitvoerders* van de Wet is de vraag voorgelegd hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad door hen gesloten zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet. De respondenten geven aan dat ze helemaal geen polygame huwelijken voltrokken hebben en op een respondent na geeft ook iedereen aan dat ze geen kindhuwelijken hebben voltrokken. Bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad ligt dit aantal hoger, daar heeft nog 17% van de respondenten 1 tot 5 huwelijken voltrokken (tabel 9).

Tabel 9: Hoeveel neef/nichthuwelijken zijn door u voltrokken sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders (N=125)

| | Frequentie | Percentage |
|--------------|------------|------------|
| Geen | 94 | 75% |
| 1-5 | 21 | 17% |
| 5-10 | 0 | 0% |
| 10-15 | 0 | 0% |
| Meer dan 15 | 0 | 0% |
| Weet ik niet | 10 | 8% |

De *schattingen* van het aantal voltrokken huwelijken in de gemeente liggen hoger. Een groter deel van de uitvoerders (11%) denkt dat er kindhuwelijken zijn voltrokken in hun gemeente. Waar geen van de uitvoerders aangaf een polygaam huwelijk zelf te hebben voltrokken, denkt 12% dat dit wel gebeurt in hun gemeente. Ten aanzien van polygame huwelijken is in de interviews vaak gemeld dat ambtenaren niet kunnen weten of er al een eerder huwelijk in het buitenland gesloten is. Bij de

huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad schat minder dan de helft van de uitvoerders (47%) dat dit niet gebeurt. Een deel geeft ook aan dat ze dit niet weten (14%), verwantschap tussen huwelijkskandidaten is namelijk niet altijd duidelijk.

Tabel 10: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken schat u dat er voltrokken zijn in uw gemeente sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders

| | Kindhuwelijk | | Polygame huwelijken | | Neef/Nichthuwelijken | |
|-----------------|--------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 112 | 89% | 111 | 88% | 52 | 42% |
| Minder dan 5 | 11 | 9% | 12 | 10% | 46 | 37% |
| Tussen 5 en 10 | 2 | 2% | 2 | 2% | 4 | 3% |
| Tussen 10 en 15 | 0 | 0% | 1 | 1% | 2 | 2% |
| Meer dan 15 | 1 | 1% | 0 | 0% | 3 | 2% |
| Weet ik niet | - | - | - | - | 18 | 14% |
| Totaal | 126 | 100% | 126 | 100% | 125 | 100% |

3.5 Voltrokken huwelijken in Nederland en het buitenland

De *gebruikers* van de Wet hebben vragen voorgelegd gekregen over hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad bij hun bekend zijn. Bij de kindhuwelijken, polygame huwelijken en de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, zijn dit huwelijken die na de inwerkingtreding van de Wet in Nederland officieel werden gesloten, of uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld. Bij de gedwongen huwelijken is er gevraagd naar huwelijken die bij de gebruikers bekend zijn die in het buitenland werden gesloten en na 5 december 2015 naar Nederland kwamen. De gebruikers geven aan dat er het minst polygame huwelijken bij hen bekend zijn (74%) gevolgd door kindhuwelijken (69%) en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad (66%). Echter, als er wordt gevraagd hoeveel van de kindhuwelijken die bekend zijn in Nederland of het buitenland gesloten zijn blijkt dat maar 12% aangeeft dat de huwelijken na de inwerkingtreding van de Wet in Nederland gesloten zijn. Bij de polygame huwelijken ligt dit aantal nog lager namelijk maar 6% van de polygame huwelijken die bekend zijn bij de gebruikers zijn in Nederland gesloten.

Tabel 11: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken zijn er bij u bekend die na 5 december 2015 in Nederland officieel werden gesloten, of uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld?¹⁴⁰

| | Kindhuwelijk | | Polygame huwelijken | | Neef/Nichthuwelijken | |
|-------------|--------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 42 | 69% | 45 | 74% | 40 | 66% |
| 1-2 | 5 | 8% | 8 | 13% | 6 | 10% |
| 3-4 | 5 | 8% | 2 | 3% | 3 | 5% |
| 5-10 | 2 | 3% | 2 | 3% | 4 | 7% |
| 10-15 | 1 | 2% | 1 | 2% | 4 | 7% |
| Meer dan 15 | 6 | 10% | 3 | 5% | 4 | 7% |

¹⁴⁰ Hoge aantallen kunnen worden verklaard doordat de vraag zich zowel focust op voltrokken huwelijken in Nederland of huwelijken die in het buitenland zijn voltrokken en op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld.

Aan de gebruikers is gevraagd hoeveel in het buitenland gesloten gedwongen huwelijken bij hen bekend zijn die na 5 december 2015 naar Nederland zijn gekomen. Resultaten in tabel 12 laten zien dat het merendeel van de gebruikers (64%) aangeeft dat ze met geen huwelijk bekend zijn. Wel geeft 21% aan dat dit er in totaal meer dan 3 zijn. En een klein deel (10%) zegt dat dit er zelfs meer dan 15 zijn.

Tabel 12: Hoeveel gedwongen huwelijken zijn er bij u bekend die in het buitenland werden gesloten en na 5 december 2015 naar Nederland kwamen? Bron vragenlijst gebruikers (N=61)

| | | |
|-------------|----|-----|
| Geen | 39 | 64% |
| 1-2 | 9 | 15% |
| 3-4 | 3 | 5% |
| 5-10 | 2 | 3% |
| 10-15 | 2 | 3% |
| Meer dan 15 | 6 | 10% |

Ook is er aan de gebruikers gevraagd om een schatting te maken van het aantal kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad die zijn gesloten in Nederland, of uit het buitenland kwamen en op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld na de inwerkingtreding van de Wet. In tabel 13 zijn de antwoorden van de gebruikers weergegeven. Opvallend is dat de schatting vrij hoog ligt, veel gebruikers denken dat er meer dan 30 huwelijken zijn gesloten in Nederland of het buitenland. Waarschijnlijk wordt er bij de schatting voornamelijk gedacht aan de in het buitenland gesloten huwelijken, daar zijn polygame huwelijken, gedwongen huwelijken, neef/nichthuwelijken en kindhuwelijken in sommige landen toegestaan.

Tabel 13: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken schat u dat er na 5 december 2015 in Nederland officieel werden gesloten, of uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld? Bron vragenlijst uitvoerders (N=61)

| | Kindhuwelijk | | Polygame huwelijken | | Neef/Nichthuwelijken | |
|-----------------|--------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 6 | 10% | 7 | 12% | 12 | 20% |
| Minder dan 5 | 5 | 8% | 8 | 13% | 5 | 8% |
| Minder dan 10 | 7 | 12% | 6 | 10% | 5 | 8% |
| Tussen 10 en 20 | 7 | 12% | 11 | 18% | 10 | 16% |
| Tussen 20 en 30 | 10 | 16% | 6 | 10% | 7 | 12% |
| Meer dan 30 | 26 | 43% | 23 | 38% | 22 | 36% |

Ook over het aantal gedwongen huwelijken die in het buitenland werden gesloten en na 5 december 2015 naar Nederland kwamen is aan de gebruikers gevraagd om een schatting te maken. Opvallend is dat 93% van de gebruikers schat dat dit weleens is voorgekomen. Meer dan de helft (53%) denkt zelfs dat dit meer dan 30 keer voorkomt.

Tabel 14: Hoeveel gedwongen huwelijken schat u dat er in het buitenland werden gesloten en na 5 december 2015 naar Nederland kwamen? Bron vragenlijst gebruikers (N=61)

| | | |
|-----------------|----|-----|
| Geen | 4 | 7% |
| Minder dan 5 | 4 | 7% |
| Minder dan 10 | 7 | 12% |
| Tussen 10 en 20 | 9 | 15% |
| Tussen 20 en 30 | 5 | 8% |
| Meer dan 30 | 32 | 53% |

3.6 Verklaring van vrijwilligheid

Onderzoeksvraag 3: In hoeveel gevallen van huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad werd een verklaring van vrijwilligheid in de zin van art. 1:41a BW afgelegd sinds de inwerkingtreding van de Wet.

Sinds 5 december dienen huwelijkskandidaten die in de derde of vierde graad met elkaar verwant zijn, en die met elkaar willen trouwen, bij de ambtenaar van de burgerlijke stand een beëdigde verklaring af te leggen dat zij hun vrije toestemming tot het huwelijk geven (de zgn. art. 41a verklaring). Aan de uitvoerders van de Wet die een huwelijk tussen verwanten in de derde of vierde graad hebben voltrokken, is gevraagd in hoeveel gevallen de verklaring van vrijwilligheid werd afgelegd. Volgens de uitvoerders werd in bijna alle gevallen de verklaring afgelegd, bij 4 uitvoerders was dit niet het geval.

Tabel 15: In hoeveel gevallen van huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad werd er een verklaring van vrijwilligheid bij u afgelegd? Bron vragenlijst uitvoerders (N=21)

| | Frequentie | Percentage |
|---------------------|------------|------------|
| Geen | 4 | 19% |
| 1-2 | 12 | 57% |
| 3-5 | 35 | 14% |
| 6-8 | 0 | 0% |
| Meer dan 8 | 1 | 5% |
| Weet ik niet/ n.v.t | 1 | 5% |

Aan alle uitvoerders is gevraagd om een schatting te maken in hoeveel gevallen in hun gemeente er een verklaring van vrijwilligheid is afgelegd in het geval van een huwelijk tussen verwanten in de derde of vierde graad. Meer dan de helft (59%) van de uitvoerders schat dat dit in geen van de gevallen gebeurt.

Tabel 16: In hoeveel gevallen van huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad schat u dat er in uw gemeente een verklaring van vrijwilligheid is afgelegd? Bron vragenlijst uitvoerders (N=118)

| | Frequentie | Percentage |
|-----------------|------------|------------|
| Geen | 69 | 59% |
| Minder dan 5 | 44 | 37% |
| Tussen 5 en 10 | 1 | 1% |
| Tussen 10 en 15 | 2 | 2% |
| Meer dan 15 | 2 | 2% |

3.7 Kenmerken

Onderzoeksvraag 4: Welke kenmerken hadden de onder vraag 1 t/m 3 opgenomen huwelijken? Te onderzoeken kenmerken: nationaliteit, leeftijd, gewone verblijfplaats, verblijfsstatus, land van herkomst.

De vragen naar de kenmerken van de verschillende huwelijken zijn alleen voorgelegd aan de respondenten uit de enquête die hebben aangegeven een huwelijk te hebben voltrokken. Doordat dit veelal weinig is aangegeven, kan er niet voor elk huwelijk antwoord worden gegeven op deze vragen. Over voltrokken polygame huwelijken in Nederland zijn geen kenmerken bekend naar aanleiding van de enquête.

Kindhuwelijken

Bij de *uitvoerders* heeft maar één respondent aangegeven een kindhuwelijk te hebben voltrokken hierbij was de jongste huwelijkskandidaat zeventien en de oudste achttien jaar, beide kandidaten hadden de Nederlandse nationaliteit. Ook is er aan de *uitvoerders* gevraagd naar de kenmerken van in het buitenland gesloten kindhuwelijken die moesten worden beoordeeld op rechtsgeldigheid. De landen van herkomst van de huwelijkskandidaten die het meeste werden genoemd zijn Syrië, gevolgd door Afghanistan en Somalië. De leeftijd van de huwelijkskandidaten liep erg uiteen, Het kleinste verschil in leeftijd was 0, waarbij bijvoorbeeld beide huwelijkskandidaten 17 waren. Het grootste verschil in leeftijd was 65 jaar, waarbij de jongste huwelijkskandidaat 16 was en de oudste 81. Uit de geregistreerde kindhuwelijken bij de IND (par.3.8) blijkt eveneens dat de meeste asielaanvragen voor verblijf van kindbruiden uit het buitenland, personen uit Syrië betreft. In interviews met ambtenaren burgerlijke stand en IND-ambtenaren werd, net als in de enquête, Syrië het vaakst genoemd. Landen die verder werden genoemd zijn Eritrea, en voorts Ethiopië, Pakistan, Palestina, Soedan, Benin en landen op de Balkan.¹⁴¹ Uit de interviews is er weinig bekend over de leeftijd van de huwelijkskandidaten, er waren enkele kandidaten van veertien, maar de meesten waren vijftien of ouder. Het verschil in leeftijd tussen twee huwelijkskandidaten komt uit de interviews niet naar voren.

Bij de *gebruikers* ging het om de kenmerken van de voltrokken kindhuwelijken die bij hen bekend waren die in Nederland waren gesloten, of uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld. De vraag naar kenmerken is daar door 61 respondenten ingevuld. Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten noemen de respondenten het vaakst Syrië, gevolgd door Somalië, Afghanistan en Pakistan. Als nationaliteit van huwelijkskandidaten wordt de Nederlandse nationaliteit zes keer genoemd maar niet als land van herkomst. De jongste huwelijkskandidaat was tussen de acht en zeventien jaar oud en de oudste huwelijkskandidaat tussen de 21 en 67 jaar. De lage leeftijd van acht jaar wordt door twee respondenten ingevuld, het is hierbij aannemelijk dat de respondenten hier refereren naar een informeel huwelijk of naar de leeftijd van de huwelijkskandidaat bij voltrekking in het buitenland. Het verschil in leeftijd tussen de huwelijkskandidaten varieerden van 0, als bijvoorbeeld beide huwelijkskandidaten 14 waren, tot 39 waarbij de jongste huwelijkskandidaat 16 was en de oudste 55.

Gedwongen huwelijken

Bij de gebruikers ging het om de kenmerken van de voltrokken huwelijken die bij hen bekend waren die uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 naar Nederland kwamen. Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten noemen de respondenten het vaakst Afghanistan, gevolgd door Somalië en Syrië. Het leeftijdsverschil tussen de huwelijkskandidaten varieerde van 1 jaar tot 81 jaar, waarbij de jongste huwelijkskandidaat 9 was en de oudste 90.

¹⁴¹ Guinee en Somalië werden genoemd bij kindbruiden die zonder echtgenoot naar Nederland komen.

Huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad

Bij de *uitvoerders* hebben 30 respondenten van de enquête de vragen met betrekking tot de kenmerken van de huwelijkskandidaten bij voltrekking van een huwelijk tussen verwanten in de derde of vierde graad beantwoord. Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten noemen de respondenten het vaakst Nederland, gevolgd door Marokko en Turkije. Het merendeel van de huwelijkskandidaten was bij voltrekking ouder dan 20 jaar (68%).

Bij de *gebruikers* hebben 61 respondenten de vragen beantwoord over de voltrokken neef/nichthuwelijken die bij hen bekend waren die in Nederland waren gesloten, of uit het buitenland kwamen en na 5 december 2015 op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld. Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten noemen de respondenten het vaakst Turkije, gevolgd door Marokko, Syrië en Somalië.

Polygame huwelijken

In interviews met ambtenaren burgerlijke stand en IND-ambtenaren en uit het jurisprudentieonderzoek worden vooral buitenlandse polygame huwelijken gemeld waarvan in Nederland de rechtsgeldigheid moet worden beoordeeld. Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten werden het vaakst genoemd of waren aan de orde Afghanistan, Bangladesh, Egypte, Gambia, Guinee, Marokko, Nederland, Pakistan, Senegal, Syrië en werd ook wel in algemene termen gesproken zoals in Afrikaanse landen, in Arabische landen en in islamitische landen. De vragen over kenmerken van polygame huwelijken zijn in de In de enquête van de uitvoerders niet beantwoord en in de enquête van de gebruikers zijn er geen vragen over kenmerken van polygame huwelijken gesteld.

3.8 Erkenning en registratie

Onderzoeksvraag 5: Hoeveel verzoeken om erkenning/registratie van buitenlandse kindhuwelijken, polygame huwelijken en gedwongen huwelijken werden in Nederland gedaan sinds de inwerkingtreding van de Wet?

Aan de *uitvoerders* is de vraag gesteld hoe vaak zij hebben moeten beslissen over de erkenning of registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk, gedwongen huwelijk of polygaam huwelijk. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat ze dit niet hebben moeten doen. Slechts 31% van de uitvoerders heeft wel moeten beslissen over de erkenning of registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk. Bij in het buitenland gesloten polygame huwelijken heeft 25% van de uitvoerders weleens een beslissing moeten nemen. Bij gedwongen huwelijken ligt dit aantal lager namelijk op 13%; het valt hierbij op dat 12% van de uitvoerders niet weet of het om een gedwongen huwelijk gaat. Aan het Openbaar Ministerie is de vraag gesteld hoe vaak zij de rechtbank hebben verzocht om een verklaring voor recht dat een in het buitenland gesloten kindhuwelijk vatbaar was voor opname in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand. Alle 22 respondenten gaven aan dat ze dit de rechtbank nooit hebben verzocht bij kindhuwelijken, gedwongen huwelijken of polygame huwelijken.

Tabel 17: Hoe vaak heeft u over de erkenning/registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk, gedwongen huwelijk en polygaam huwelijk moeten beslissen sinds 5 december 2015? Bron vragenlijst uitvoerders

| | Kindhuwelijk | | Polygame huwelijken | | Gedwongen huwelijken | |
|---------------------|--------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 75 | 67% | 70 | 72% | 70 | 75% |
| 1-2 | 20 | 18% | 11 | 11% | 6 | 7% |
| 3-5 | 8 | 7% | 10 | 10% | 3 | 3% |
| 6-8 | 3 | 3% | 1 | 1% | 1 | 1% |
| Meer dan 8 | 4 | 4% | 2 | 2% | 2 | 2% |
| Weet ik niet/ n.v.t | 2 | 2% | 3 | 3% | 11 | 12% |
| Totaal | 112 | 100% | 97 | 100% | 93 | 100% |

Verder is er zowel aan de uitvoerders als aan het OM gevraagd hoeveel verzoeken om erkenning of registratie van in het buitenland gesloten kindhuwelijken en polygame huwelijken ze schatten dat er zijn gedaan in hun gemeente/arrondissement sinds de inwerkingtreding van de Wet. In tabel 18 is af te lezen dat ongeveer de helft van de uitvoerders en officieren van justitie schat dat dit er bij kindhuwelijken geen zijn. Bij polygame huwelijken en gedwongen huwelijken ligt dit percentage iets hoger. Onder de uitvoerders wordt wel relatief vaak geschat (n=30) dat tussen de één en vijf kindhuwelijken in het buitenland gesloten zijn. Bij medewerkers van het OM ligt dat aantal relatief veel lager.

Tabel 18: Schatting van verzoeken om erkenning of registratie van in het buitenland gesloten kindhuwelijken en polygame huwelijken in de gemeente/arrondissement, sinds de inwerkingtreding van de Wet

| | Kindhuwelijk - uitvoerders | | Polygame huwelijken - uitvoerders | | Gedwongen huwelijken - OM | | Polygame huwelijken - OM | |
|-----------------|----------------------------|------------|-----------------------------------|------------|---------------------------|------------|--------------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 59 | 53% | 59 | 61% | 12 | 55% | 15 | 68% |
| Minder dan 5 | 30 | 27% | 22 | 23% | 3 | 14% | 4 | 18% |
| Tussen 5 en 10 | 9 | 8% | 7 | 7% | 3 | 14% | 0 | 0% |
| Tussen 10 en 15 | 2 | 2% | 1 | 1% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Meer dan 15 | 7 | 6% | 6 | 6% | 1 | 5% | 0 | 0% |
| Weet ik niet | 5 | 5% | 2 | 2% | 3 | 14% | 3 | 14% |
| Totaal | 112 | 100% | 97 | 100% | 22 | 100% | 22 | 100% |

| | Gedwongen huwelijken - uitvoerders | | Gedwongen huwelijken - OM | |
|-----------------|------------------------------------|------------|---------------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 61 | 66% | 13 | 62% |
| Minder dan 5 | 20 | 22% | 4 | 19% |
| Tussen 5 en 10 | 1 | 1% | 0 | 0% |
| Tussen 10 en 15 | 2 | 2% | 1 | 5% |
| Meer dan 15 | 2 | 2% | 0 | 0% |
| Weet ik niet | 7 | 8% | 3 | 14% |
| Totaal | 93 | 100% | 21 | 100% |

IND registraties

Bij de IND werd geaggregeerde informatie opgevraagd over het aantal huwelijken dat is gesloten tussen personen, waarvan tenminste één van de huwelijkspartners beneden de achttien jaar is ten tijde van het sluiten van het huwelijk. De IND registreert geen kindhuwelijken. Wel kan de IND op basis van de geboortedatum en het moment waarop een aanvraag door de IND wordt geregistreerd iets zeggen over de leeftijd van beide partners op het moment dat een aanvraag is ingediend. Het gaat om geboortedata van personen die op grond van eigen verklaringen, documenten en/of relevante verblijfsaanvragen in het IND-informatiesysteem aan elkaar zijn gelinkt. Dat sprake is van een kindhuwelijk is vervolgens af te leiden door de datum van de relevante verblijfsaanvraag/aanvragen af te zetten tegen de leeftijden op dat moment.

Het gaat om drie situaties:

1. Asiel. Hierbij hebben beide partners gelijktijdig of na elkaar ieder een asielaanvraag ingediend en aangegeven gehuwd te zijn.
2. Asiel nareis. Hier heeft één van de partners asiel aangevraagd en gekregen, en vervolgens is via de zogenaamde MVV-procedure om toestemming verzocht om overkomst van de echtgenoot in het kader van 'Asiel nareis'.
3. Regulier. Hier heeft een Nederlander of rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling om overkomst van zijn huwelijkspartner verzocht in het kader van gezinsmigratie.

Ad 1. Asiel

Tot deze populatie behoren de asielaanvragen die zijn ingediend door mensen die hebben aangegeven met elkaar te zijn getrouwd. Het gaat om partners die beiden al in Nederland zijn. Als iemand aangeeft dat zijn echtgenoot al in Nederland is of samen met hem/haar asiel heeft aangevraagd, wordt die persoon in het systeem opgezocht en wordt een zogenaamde klant-klant relatie gelegd (in dit geval: echtgeno(te)ot). In tabel 19 is in beeld gebracht in hoeveel gevallen één of beide partners op het moment van de beide betrokken aanvragen jonger waren dan achttien jaar. Over het algemeen worden de aanvragen op hetzelfde moment ingediend. Wanneer dat niet het geval is, is voor beide tijdstippen de leeftijd van de betrokkenen in beeld gebracht. De in tabel 19 opgenomen personen hebben allen zelf asiel aangevraagd. Bij die aanvraag hoeft niet te worden aangegeven wat de reden is voor de aanvraag. Bij de toetsing van de aanvraag wordt eerst gezien of iemand vanwege gegronde reden voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag recht heeft op een verblijfsvergunning. Als dat recht er is, wordt de vergunning op die grond verleend. Pas als daar geen reden toe is, wordt gezien of een zogenaamde afgeleide verblijfsvergunning kan worden verleend. Het kan daarom mogelijk zijn dat er in het kader van de te nemen beslissingen op de aanvragen geen sprake is van een afhankelijkheid. De cijfers in tabel 19 laten mitsdien niet zien in hoeveel gevallen moest worden

beoordeeld of verblijf bij echtgenoot kon worden toegestaan, en dus of de rechtsgeldigheid van het huwelijk moest worden beoordeeld (hetgeen van belang is voor de toepasselijkheid van de Wet tegengaan huwelijksdwang).

Tabel 19: Kerncijfers op basis van asiel, waarbij sprake was van ofwel beide partners < 18 jaar, ofwel 1 partner < dan 18 jaar¹⁴²

| | eerste moment aanvraag | laatste moment aanvraag |
|---------------------|---------------------------|----------------------------|
| 2015 (vanaf 5 dec.) | 20 | < 10 |
| 2016 | 50 | < 10 |
| 2017 | 30 | < 10 |
| 2018 | 30 | < 10 |
| 2019 (tot 1 sept.) | < 10 | 0 |

Ad 2. Asiel nareis

Tot deze populatie behoren de asielaanvragen en de MVV nareis aanvragen die zijn ingediend door mensen die hebben aangegeven met elkaar te zijn getrouwd (klant-klant relatie = echtgeno(te)ot). In beeld is gebracht in hoeveel gevallen één of beide partners op het moment van de beide betrokken aanvragen jonger waren dan achttien jaar. Eén van de partners heeft al asiel aangevraagd en gekregen, en heeft vervolgens om toestemming verzocht om overkomst van de echtgenoot. Dit tweede moment, opgenomen in de tweede kolom van tabel 20, is het moment waarop verblijf van de echtgenote wordt aangevraagd, en de rechtsgeldigheid van het huwelijk beoordeeld moet worden. Na 2016 zijn aantallen gedaald, maar dit heeft ook te maken met een algemeen dalende tendens in asielverzoeken uit het buitenland. Er zijn geen IND data over buitenlandse gedwongen huwelijken en polygame huwelijken beschikbaar.

Tabel 20: Kerncijfers op basis van asiel nareis, waarbij sprake was van ofwel beide partners < 18 jaar, ofwel 1 partner < dan 18 jaar¹⁴³

| | asielaanvraag referent moment aanvraag | MVV nareis moment aanvraag |
|---------------------|---|-------------------------------|
| 2015 (vanaf 5 dec.) | < 10 | < 10 |
| 2016 | 200 | 100 |
| 2017 | 50 | 20 |
| 2018 | 30 | < 10 |
| 2019 (tot 1 sept.) | 30 | < 10 |

Ad 3. Regulier

Voor deze aanvragen geldt dat alleen is gekeken naar de leeftijd van referent en betrokkene op het moment van de aanvraag voor verblijf als echtgenoot (of geregistreerd partner) op grond van een B7 verblijfsdoel¹⁴⁴ (eerste aanvraag en wijziging beperking). Een Nederlander of rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling vraagt hier om overkomst van zijn huwelijkspartner. Het aantal gevallen waarin sprake was van een situatie waarin 1 of beide partners (echtgenoten) jonger dan achttien jaar

¹⁴² De cijfers worden afgerond op tientallen en cijfers tussen 0 en 9 zijn aangegeven met < 10. De cijfers zijn over de periode 5 december 2015 tot 1 september 2019.

¹⁴³ De cijfers worden afgerond op tientallen en cijfers tussen 0 en 9 zijn aangegeven met < 10. De cijfers zijn over de periode 5 december 2015 tot 1 september 2019.

¹⁴⁴ Verblijfsdoelen die werden meegenomen zijn: verblijf in het kader van gezinshereniging, in het kader van gezinsvorming, als onderzoeker, partner NAVO of partner medische behandeling.

was/waren op het moment van de aanvraag, bedraagt sinds de inwerkingtreding van de Wet jaarlijks minder dan 10. Van 5 december 2015 tot 1 september 2019 bedraagt het totale aantal (afgerond) 10.

3.9 Wel erkend – niet erkend

Onderzoeksvraag 6: Hoeveel buitenlandse kindhuwelijken, polygame huwelijken, en gedwongen huwelijken werden in Nederland erkend/geregistreerd sinds de inwerkingtreding van de Wet? Hoeveel werden er niet erkend?

Aan de *uitvoerders* van de Wet is gevraagd hoeveel buitenlandse kindhuwelijken ze wel en niet hebben erkend sinds de inwerkingtreding van de Wet, nadat de betrokkenen de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt. En hoeveel in het buitenland gesloten polygame huwelijken ze wel en niet hebben erkend.

Tabel 21: Wel en niet erkende buitenlands gesloten kindhuwelijken nadat de betrokken de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt en polygame huwelijken. Bron vragenlijst uitvoerders

| | Kindhuwelijken erkend | | Kindhuwelijken niet erkend | | Polygame huwelijken erkend | | Polygame huwelijken niet erkend | |
|------------------------|-----------------------|------------|----------------------------|------------|----------------------------|------------|---------------------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 69 | 63% | 78 | 80% | 79 | 83% | 78 | 83% |
| 1-2 | 26 | 24% | 10 | 10% | 11 | 12% | 8 | 9% |
| 3-5 | 6 | 6% | 5 | 5% | 2 | 2% | 5 | 5% |
| 6-8 | 4 | 4% | 1 | 1% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Meer dan 8 | 3 | 3% | 0 | 0% | 2 | 2% | 1 | 1% |
| Weet ik niet/ n.v.t | 2 | 2% | 3 | 3% | 1 | 1% | 2 | 2% |
| Totaal | 110 | 100% | 97 | 100% | 95 | 100% | 94 | 100% |

Ook is er gekeken naar in het buitenland gesloten gedwongen huwelijken. Hierin is aan de *uitvoerders* van de Wet gevraagd hoeveel zij daarvan wel en niet hebben erkend. Opvallend bij deze vraag is dat een groter aantal van de respondenten als antwoord 'Weet ik niet' geeft. Dit kan komen omdat het detecteren van huwelijksdwang vaak als lastig wordt ervaren door professionals, zo blijkt ook uit het kwalitatieve deel van dit onderzoek.

Tabel 22: Wel en niet erkende buitenlands gesloten gedwongen huwelijken. Bron vragenlijst uitvoerders

| | Gedwongen huwelijken - erkend | | Gedwongen huwelijken – niet erkend | |
|---------------------|-------------------------------|------------|------------------------------------|------------|
| | Frequentie | Percentage | Frequentie | Percentage |
| Geen | 77 | 84% | 74 | 81% |
| 1-2 | 1 | 1% | 3 | 3% |
| 3-5 | 1 | 1% | 2 | 2% |
| 6-8 | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Meer dan 8 | 0 | 0% | 1 | 1% |
| Weet ik niet/ n.v.t | 13 | 14% | 11 | 12% |
| Totaal | 92 | 100% | 91 | 100% |

3.10 Nietigverklaring

Onderzoeksvraag 10: Hoeveel verzoeken tot nietigverklaring van een huwelijk werden gedaan sinds de inwerkingtreding van de Wet? In hoeveel van deze gevallen gebeurde dit op grond van het ontbreken van vrijwillige toestemming (huwelijksdwang), omdat een van beide echtgenoten nog door een vroeger huwelijk of eerder partnerschap met een ander verbonden was (polygaam huwelijk), omdat een van de echtgenoten de leeftijd van achttien niet had bereikt (kindhuwelijk) of omdat echtgenoten verwant waren in de derde of vierde graad, terwijl zij beiden geen beëdigde verklaring van vrijwilligheid hadden afgelegd? Bij beantwoording van deze vraag zal er onderscheid worden gemaakt al naar gelang degene die om nietigverklaring verzoekt: bloedverwant, echtgenoten, overige personen met een onmiddellijk rechtsbelang en het Openbaar Ministerie (OM).

Deze vraag is alleen beantwoord door het Openbaar Ministerie. Hierbij werd door alle 21 respondenten als het ging om polygame huwelijken, gedwongen huwelijken of huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad als antwoord ‘geen’ gegeven. Twee officieren van justitie gaven aan dat ze minder dan 5 keer een verzoek bij de rechtbank hebben ingediend om een huwelijk nietig te verklaren, omdat een van de echtgenoten de leeftijd van achttien jaar niet had bereikt, sinds 5 december 2015. Uit de gepubliceerde rechtspraak (jurisprudentieonderzoek) blijkt dat er in ieder geval vier verzoeken bij de rechter werden ingediend tot nietigverklaring van het huwelijk. Drie keer gebeurde dit op grond van dwang, waarvan 1 keer gecombineerd met een leeftijd beneden de achttien jaar en 1 keer met het geestelijk niet tot toestemming in staat, en één keer gebeurde het op grond van polygamie.

3.11 Stuiting

Onderzoeksvraag 12: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad werden gestuit sinds de inwerkingtreding van de Wet? Bij beantwoording van deze vraag zal onderscheid worden gemaakt al naar gelang degene die het huwelijk stuit: bloedverwanten, voogden/curatoren van aanstaande echtgenoten, aanstaande echtgenoten/geregistreerde partners en het Openbare Ministerie.

Zowel aan de uitvoerders als aan het Openbaar Ministerie is gevraagd bij de stuiting van hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad ze betrokken waren. Zowel de uitvoerders als het OM beantwoorden deze vraag voor alle huwelijken met ‘geen’. Eén respondent (uitvoerder) geeft aan dat die betrokken was bij minder dan vijf stuitingen van kindhuwelijken. In de interviews met ambtenaren van de burgerlijke stand van gemeenten werden geen relevante stuitingen gemeld. Het jurisprudentieonderzoek heeft evenmin gevallen van stuiting opgeleverd.

3.12 Tendensen in aantal huwelijken

In dit hoofdstuk is er een overzicht gegeven van aantallen met betrekking tot kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad. Hiermee schetsen we een beeld van de aantallen die uitvoerders, gebruikers en het OM benoemen en schatten als het gaat om deze huwelijken. Daarnaast is er aan de verschillende (para) professionals in interviews gevraagd of zij een toe- of afname zien van de huwelijken die de Wet beoogt tegen te gaan. Deze informatie kan niet uit de kwantitatieve data (de enquêtes) worden gehaald maar zal in deze paragraaf gepresenteerd worden aan de hand van de interviews met (para) professionals.

Veel respondenten gaven aan weinig tot niets te kunnen zeggen of er sprake is van een toe- of afname van de huwelijken die de Wet beoogt tegen te gaan. Een aantal van hen was van mening dat de periode dat de Wet is ingevoerd te kort is om iets te kunnen zeggen over de werking ervan. Bovendien geniet

de Wet niet veel bekendheid onder de primaire doelgroep, maar ook niet onder juridische en maatschappelijke professionals, zoals hulpverleners en advocaten. *“Deze wetgeving is er heel snel doorheen gegaan en daarna meteen weer in de vergetelheid geraakt. (...) Er is weinig mee gedaan qua voorlichting”*, aldus één van de advocaten. Of zoals een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie het zei: *“het probleem is dat de Wet is gemaakt en dat er daarna niet veel meer is gebeurd. (...) bewustwording is een continu proces. Daarin moet worden geïnvesteerd.”*

Ook een professional die werkzaam is op het terrein van huwelijksdwang, huiselijk en eerge relateerd geweld, was van mening dat de Wet nog weinig bekendheid geniet:

“Ik denk dat er door deze Wet niet zoveel is veranderd omdat zowel de huwelijkskandidaten als de hulpverlening de Wet niet kennen... ze hechten bovendien niet veel waarde aan deze Wet (...) De Wet is nog heel onbekend (...) Ik denk dat de Wet nog wat sterker in de hulpverlening ingebed mag worden.”

Een andere respondent denkt dat mensen zich door de invoering van de Wet eerder melden bij hun organisatie als er misschien sprake is van dwang: *“Ik denk dat het wel invloed heeft gehad omdat wij dus wel zien dat mensen vroegtijdig bij ons komen, om te melden dat ze zijn uitgehuwelijkt onder dwang.”*¹⁴⁵ Weer een andere respondent meende dat de gestage toename in het signaleren bij de hulpverlening vooral te danken is aan een grotere bekendheid met de materie, maar dat dit niets te maken had met de Wet. Bovendien, zo was deze respondent van mening: *“De Wet regelt weinig om echt huwelijksdwang tegen te gaan”, en daarom “zullen er aanvullende maatregelen nodig zijn om huwelijksdwang echt tegen te gaan.”* Bij dit laatste doelde de respondent vooral op informele huwelijken die nog niet bij wet verboden zijn en waardoor het mogelijk blijft huwelijken tussen huwelijkskandidaten onder de achttien jaar te sluiten in Nederland.¹⁴⁶

Afname buitenlandse kindhuwelijken

Een aantal respondenten zag wel opvallende verschuivingen ten aanzien van kindhuwelijken sinds de invoering van de Wet. Een professional werkzaam met vluchtelingen vertelde:

“Ik moet zeggen dat er een tijdje.. vooral rond 2015.. was er een extreem hoog aantal kindhuwelijken.. in verhouding met de afgelopen jaren is dit nu weer extreem afgenomen. (...) Feitelijk hebben we veel minder kindhuwelijken binnengekregen dan daarvoor. Maar ik geloof het zelf niet... ik denk dat er meer mensen zich als meerderjarigen hebben gemeld dan voorheen.”

Een andere professional die ook met vluchtelingen werkt, verwoordde het als volgt:

“Ik denk dat omdat kinderen niet meer onder het mom van gezinshereniging kunnen komen door huwelijk, dat dit er ontzettend voor gezorgd heeft dat kinderen niet via nareis als partner worden gezien. Dat heeft wel op die cijfers een impact gemaakt. We weten niet wat de alternatieve routes zijn die mensen nemen om de Wet te omzeilen. Maar de cijfers die wij zwart op wit zien... dan gebeurt dat nu echt minder.”

Uit de twee bovenstaande quotes is af te leiden dat er signalen zijn dat Nederlandse organisaties die werken met vluchtelingen sinds de invoering van de Wet minder vaak te maken krijgen met kindhuwelijken die in het buitenland zijn gesloten. Er is een afname te zien in het aantal geregistreerde buitenlandse kindhuwelijken, hetgeen niet per se wil zeggen dat het aantal kindhuwelijken ook daadwerkelijk is afgenomen. Zoals de twee geciteerde respondenten aangeven komen minderjarige

¹⁴⁵ Professional huwelijksdwang, huiselijk en eerge relateerd geweld.

¹⁴⁶ Professional huwelijksdwang, huiselijk en eerge relateerd geweld.

echtgenoten misschien nog steeds wel naar Nederland, maar via andere routes. Bijvoorbeeld via gezinshereniging met ouders of de minderjarige geeft zich uit voor meerderjarige.

Ook aan de geïnterviewde IND-ambtenaren en Nidos is gevraagd of zij veranderingen zien in het aantal verblijfsaanvragen voor echtgenoten in geval van kindhuwelijken, polygame huwelijken en gedwongen huwelijken. Twee van hen geven aan dat dergelijke verblijfsaanvragen bij kindhuwelijken tot december 2015 best regelmatig voorkwamen, maar dat dit aantal sinds de inwerkingtreding van de Wet (aanzienlijk) is afgenomen. De ambtenaar van de Dublin Unit, die nog steeds een keer per maand of twee maanden met verblijfsaanvragen bij kindhuwelijken wordt geconfronteerd, geeft aan niet het idee te hebben dat de aantallen voor en na de Wet verschillen. *“Ik denk niet dat daar echt invloed van is gekomen.”* Ten aanzien van polygame huwelijken wordt door een respondent opgemerkt dat dit nooit grote aantallen zijn geweest en ook nu, na de Wet, het geen grote aantallen betreft. Ook twee anderen geven aan dat ze geen stijging of afname zien. Over tendensen bij gedwongen huwelijken werden geen uitlatingen gedaan. Een van de IND-respondenten merkte wel op dat het moeilijk is om vast te stellen of er causaal verband is tussen de inwerkingtreding van de Wet en een eventuele afname van het aantal door de Wet geregelde huwelijken, aangezien het aantal asiolverzoeken de laatste jaren ook is afgenomen.

Bewustwording en emancipatie

Een aantal respondenten onder de gebruikers benadrukte dat het belangrijk is om oog te hebben voor de verschillen tussen bijvoorbeeld migrantengroepen. Eerste generatie migranten, zoals bijvoorbeeld vluchtelingen en asielmigranten, zijn niet hetzelfde als vierde generatie Marokkaanse of Turkse Nederlanders. Maar ook tussen de verschillende migranten-cohorten kunnen grote verschillen zitten.

Volgens een aantal respondenten is de huwelijksleeftijd omhoog gegaan, vooral bij de meer gevestigde groepen, zoals Marokkaanse of Turkse Nederlanders, en wordt er steeds meer gesproken over vrije partnerkeuze.¹⁴⁷

Een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie gaf aan dat er bij veel groepen sprake is van een mentaliteitsverandering en dat daarom huwelijksdwang is afgenomen –

“ik heb nooit de indruk dat mensen zo onder de indruk zijn van de Wet, maar dat het veel meer gaat om maatschappelijke veranderingen. Maar uiteindelijk heeft het altijd wel iets van invloed dat het volgens de Wet niet mag.”

3.13 Een omvangschatting

De aanpak van de omvangschatting

Om tot een gedegen omvangschatting te komen, maken we gebruik van een zogenoemde triangulatie. Dit betekent dat we van drie verschillende methoden onderzoeksdata hebben onttrokken om tot een *educated guess* te komen. Dit zijn:

- a. Bestaande registraties van de IND
- b. Omvangschattingen van de professionals bevroegd in de landelijke enquête (n=209).
- c. Toetsing van omvangschattingen door twee experts.

Voor de minimale ondergrens van de omvangschatting gaan we uit van het aantal bestaande registraties van de IND waaruit data werden gegenereerd waarin verblijf bij de echtgenoot in Nederland werd verzocht en op het moment van die aanvraag een of beide echtgenoten nog niet de

¹⁴⁷ Advocaat en vertegenwoordiger migrantenorganisatie.

leeftijd van achttien jaar bezat(en). Dit aantal bedraagt tussen 5 december 2015 en 1 september 2019: minimaal circa 150 (asiel nareis, zie tabel 20, en in beperkte mate regulier gezinsmigratie).

Vervolgens baseren we de omvangschatting op basis van de schattingen van de uitvoerders van de Wet tegengaan huwelijksdwang die we bevroegd hebben in de enquête; ten aanzien van de gebruikers hadden we te weinig cijfers voorhanden. We hebben de uitvoerders gevraagd een reële schatting te maken van het aantal gevallen kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken in verwantschap in de derde en vierde graad. Daarbij kan er een bandbreedte van twee percentages worden aangegeven. Het lage percentage beschouwen we als de ondergrens van de bandbreedte; het hoge percentage beschouwen wij als de bovengrens van de bandbreedte. Tot slot hebben we de *educated guess* getoetst aan de specifieke kennis en kunde van experts op dit inhoudelijke domein.

Criteria betrouwbaarheid educated guess

In de *educated guess* betrekken we de respons over de omvang die wij als redelijk betrouwbaar kwalificeren. Als criteria hanteren we daarvoor:

- De schattingen van de professionals zijn gegeven vanuit een bepaalde zekerheid om deze schatting te kunnen bepalen. De mate van zekerheid waarmee professionals hun schatting uitbrachten, is doorberekend in een statistisch programma Open Bugs.
- We hebben naar de schattingen van de professionals gevraagd na hen de gehanteerde definitie van kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde en vierde graad voor te leggen.
- De schattingen zijn gebaseerd op hun eigen professionele ervaring, niet op 'horen zeggen'.
- De schattingen zijn gedaan met terugwerkende kracht vanaf de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang vanaf 5 december 2015.

Bij de drie onderzoeksvragen is er een 'educated guess' uitgevoerd waarbij de uitkomsten van de vragenlijst zijn teruggekoppeld naar experts. Aan deze experts is gevraagd of de schattingen overeen komen met hun verwachtingen of dat ze deze hoger of lager schatten. Voor de educated guess zijn vijf experts gevraagd hun reactie te geven; daarvan hebben twee experts uit het maatschappelijke veld gereageerd. Deze reacties zijn hieronder beschreven en uitgewerkt.

Onderzoeksvraag 1: Hoeveel voornemens werden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kenbaar gemaakt voor het treden in kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, sinds de inwerkingtreding van de Wet?

Kindhuwelijken

Aan de uitvoerders is gevraagd om voor elk van de drie genoemde huwelijken een schatting te geven van hoe vaak ze denken dat voornemens kenbaar werden gemaakt in hun gemeente. Voor de berekening van deze schatting zijn de antwoorden op de meerkeuzenschaal omgezet naar 0 (geen) en 1 (meer dan 1).

Hierna zijn er met het programma OpenBugs 20.000 samples gedraaid. Daarna is de waarschijnlijkheid vastgesteld of er voornemens werden gemeld van kindhuwelijken, polygame huwelijken of huwelijken tussen verwanten in de derde en vierde graad volgens de bevroegde uitvoerders of gebruikers. Om deze zekerheid vast te stellen hebben we gebruik gemaakt van Openbugs (Lunn et al., 2013; Kruschke, 2010; Gelman et al., 2013). Met dit programma is het percentage met bepaalde zekerheid vast te stellen (waarschijnlijkheid dat het voorkomt kan bijvoorbeeld met 95% zekerheid worden vastgesteld). Openbugs is een statistisch programma dat met Bayesiaanse technieken deze

percentages vaststelt. Het werkt met priors (wat weten we van tevoren over deze cijfers), daarna worden de data geanalyseerd en de uiteindelijke percentages geschat.

Vervolgens zien we dat gemiddeld 33 % van de uitvoerders schat *dat* er voornemens met betrekking tot kindhuwelijken worden gemaakt. Met 95% kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 25% en 41%, dat uitvoerders schatten dat er voornemens van kindhuwelijken kenbaar zijn gemaakt in hun gemeente.

De experts geven aan dat ze dit beeld niet herkennen. Op basis van de casuïstiek vinden ze dit erg hoog. Het beeld is dat het bij kindhuwelijken in Nederland niet gaat om huwelijken die bij de burgerlijke stand worden gesloten, maar om huwelijken die in het buitenland worden gesloten of om informele huwelijken. De informele huwelijken zijn niet zichtbaar. Een andere expert benoemt ook dat zij uit cijfers van hun landelijke organisatie ongeveer twee kindhuwelijken per jaar tegenkomt.

Polygame huwelijken

Bij voornemens van polygame huwelijken schatten de uitvoerders dat het gemiddeld 25% voorkomt in hun gemeente. Met 95% zekerheid kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 17% en 33%, dat uitvoerders schatten dat er voornemens van polygame huwelijken kenbaar zijn gemaakt.

De twee experts geven een wisselend beeld. Een expert denkt dat deze inschatting kan kloppen, omdat veel mensen uit andere herkomstlanden niet goed op de hoogte zijn van wetgeving in Nederland en in hun cultuur een polygaam huwelijk gewoon mogelijk is. De andere expert benoemt dat ze vooral zien dat er met een vrouw een formeel huwelijk is gesloten wat nog niet is ontbonden en tegelijk al een informeel huwelijk met een tweede vrouw wordt gesloten.

Huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad

Gemiddeld 51% schatten dat voornemens kenbaar zijn gemaakt voor neef/nichthuwelijken. Met 95% zekerheid kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 41% en 60%, dat uitvoerders schatten dat voornemens van neef/nichthuwelijken kenbaar zijn gemaakt in hun gemeente.

Een expert geeft aan dat het aantal goed zou kunnen kloppen, omdat veel mensen uit andere herkomstlanden niet goed op de hoogte zijn van wetgeving in Nederland. Waar het in Nederland niet mag, ligt dat binnen bepaalde andere landen anders. De andere expert geeft aan niet te kunnen aangeven of dit klopt. Wel benoemt de expert dat er veelal wordt gesproken over een neef/nichthuwelijk, terwijl de familierelatie in werkelijkheid verder weg ligt, zoals bijvoorbeeld een achterneef.

Onderzoeksvraag 2: Hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad werden in Nederland gesloten sinds de inwerkingtreding van de Wet?

Kindhuwelijken

Aan de uitvoerders is gevraagd om voor elk van de drie genoemde huwelijken een schatting te geven van hoe vaak ze denken dat kindhuwelijken zijn voltrokken in hun gemeente. Voor de berekening van deze schatting zijn de antwoorden op de meerkeuzenschaal omgezet naar 0 (geen) en 1 (meer dan 1). Hierna zijn er met het programma OpenBugs 20.000 samples gedraaid. Gemiddeld schat 10% dat het voorkomt. Met 95% zekerheid kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 5% en 17%, dat uitvoerders schatten dat er kindhuwelijken in hun gemeente zijn voltrokken.

De experts geven aan dat ze dit aantal hoog vinden, aangezien het niet meer mogelijk is om in Nederland een wettig huwelijk te sluiten als een van beide partners jonger dan 18 jaar is. Het kan zijn dat men hierbij refereert aan een informeel of in het buitenland gesloten huwelijk. Deze huwelijken

komen voor, daar zijn ook signalen van, en dat maakt volgens de experts het probleem niet minder zorgelijk. Maar dit gaat dan niet om een civielrechtelijk huwelijk in Nederland.

Polygame huwelijken

Als het gaat om het voltrekken van polygame huwelijken schatten de uitvoerders dat het gemiddeld 12% voorkomt in hun gemeente. Met 95% zekerheid kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 7% en 19%, dat uitvoerders schatten dat er polygame huwelijken zijn voltrokken in hun gemeente sinds de inwerkingtreding van de Wet.

De experts geven aan dat ze dit aantal hoog vinden en ze denken wederom dat het hier gaat om informele huwelijken. Echter hebben ze geen beeld hoe vaak dit voorkomt.

Huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad

Gemiddeld 50% schat dat neef/nichthuwelijken zijn voltrokken. Met 95% zekerheid kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 40% en 60%, dat uitvoerders schatten dat er neef/nichthuwelijken zijn voltrokken in hun gemeente.

Een expert geeft aan dat dit aantal hoog is, maar dat deze schatting wel realistisch kan zijn omdat het soms moeilijk traceerbaar is of men familie is van elkaar en men niet altijd de juiste gegevens heeft bij gemeentes om dit te achterhalen. De andere expert geeft aan hier geen inschatting van te kunnen maken en dat in hun ervaring het vaak ook gaat om huwelijken met verdere familieleden, zoals een achterneef.

Kindhuwelijken

Aan de uitvoerders is gevraagd om voor kindhuwelijken en polygame huwelijken een schatting te geven van hoe vaak ze denken dat er een verzoek voor erkenning/registratie kenbaar is gemaakt in hun gemeente. Voor de berekening van deze schatting zijn de antwoorden op de meerkeuzenschaal omgezet naar 0 (geen) en 1 (meer dan 1). Hierna zijn er met het programma OpenBugs 20.000 samples gedraaid. Gemiddeld 30 % schat dat het voorkomt. Met 95% zekerheid kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 21% en 40%, dat uitvoerders schatten dat er verzoeken om erkenning/registratie van kindhuwelijken in hun gemeente zijn gedaan.

Een expert geeft aan dat het aantal verzoeken past in het beeld dat ze hebben. Dit betekent dat er nog veel moet gebeuren om de kinderen die onder de achttien jaar in het huwelijk zijn getreden te beschermen. De andere expert kan hier geen inschatting van maken.

Polygame huwelijken

Als het gaat om de erkenning of registratie van polygame huwelijken schatten de uitvoerders dat het gemiddeld 30,21% voorkomt in hun gemeente. Met 95% zekerheid kunnen we vaststellen dat het percentage ligt tussen 22% en 40%, dat uitvoerders schatten dat er verzoeken om erkenning/registratie van polygame huwelijken zijn gedaan in hun gemeente.

Een expert vindt dit aantal realistisch, omdat een verzoek om erkenning iets anders is dan de voltrekking van zo'n huwelijk. De andere expert kan hier geen inschatting van maken.

3.14 Samenvattende conclusies

In de vorm van een enquête is bij drie verschillende beroepsgroepen uitgevraagd hoe vaak uitvoerders en gebruikers van de Wet tegengaan huwelijksdwang te maken hadden met kindhuwelijken, polygame huwelijken, gedwongen huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad, sinds de inwerkingtreding van de Wet. Behalve zicht op de daadwerkelijke aantallen, hebben

we deze drie verschillende beroepsgroepen ook om een schatting gevraagd van hoe vaak zij denken dat dergelijke huwelijken nog voorkomen. De onderzoekers hebben de analyse van de enquête gebaseerd op 209 ingevulde vragenlijsten.

Aan de *uitvoerders* van de Wet is onder andere de vraag voorgelegd hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad door hen gesloten zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet. De respondenten geven aan dat ze helemaal geen polygame huwelijken voltrokken hebben en op een respondent na geeft ook iedereen aan dat ze geen kindhuwelijken hebben voltrokken. Bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad ligt dit aantal hoger, daar heeft nog 17% van de respondenten 1 tot 5 huwelijken voltrokken. Als we bij dezelfde respondentengroep vragen om *schattingen* van het aantal voltrokken huwelijken in de gemeente, dan liggen deze hoger dan de eerder genoemde aantallen. Een groter deel van de uitvoerders (11%) denkt dat er kindhuwelijken zijn voltrokken in hun gemeente.

Bij het doorrekenen van de *'educated guess'* (zie paragraaf 13) onder de uitvoerders zien we dat gemiddeld 33% van de uitvoerders schat dat er voornemens met betrekking tot kindhuwelijken worden gedaan. Ook schat meer dan de helft van de uitvoerders (51%) dat voornemens kenbaar zijn gemaakt voor neef/nichthuwelijken.

Waar geen van de uitvoerders aangaf een polygaam huwelijk zelf te hebben voltrokken, denkt 12% dat dit wel gebeurt in hun gemeente. Bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad schat minder dan de helft van de uitvoerders (47%) dat dit niet gebeurt. Een deel geeft ook aan dat ze dit niet weten (14%); verwantschap tussen huwelijkskandidaten is namelijk niet altijd duidelijk. De leeftijd van de huwelijkskandidaten liep erg uiteen. Het kleinste verschil in leeftijd was 0, waarbij bijvoorbeeld beide huwelijkskandidaten 17 waren. Het grootste verschil in leeftijd was 65 jaar, waarbij de jongste huwelijkskandidaat 16 was en de oudste 81.

Het OM gaf in de enquête aan geen verzoeken tot nietigverklaring van een huwelijk te hebben verzocht op grond van polygamie of huwelijksdwang, en twee officieren van justitie gaven aan dat ze minder dan vijf keer een verzoek hadden ingediend om een huwelijk nietig te verklaren, omdat een van de echtgenoten de leeftijd van achttien jaar niet had bereikt. In de rechtspraak troffen we vier zaken aan waarin nietigverklaring werd verzocht. Drie keer gebeurde dit op grond van dwang, waarvan één keer gecombineerd met een leeftijd beneden de achttien jaar, en één keer gebeurde het op grond van polygamie. In de enquêtes gaven ambtenaren burgerlijke stand en Openbaar Ministerie aan niet bij stuitingen op grond van de Wet te zijn betrokken. Slechts één respondent gaf aan bij minder dan vijf stuitingen van kindhuwelijken te zijn betrokken. In de interviews werden geen relevante stuitingen gemeld. Het jurisprudentieonderzoek heeft evenmin gevallen van stuiting opgeleverd.

Op basis van de IND-data bedraagt het aantal kindhuwelijken waarin verblijf bij de echtgenoot in Nederland werd verzocht en op het moment van die aanvraag een of beide echtgenoten nog niet de leeftijd van achttien jaar bezat(en) tussen 5 december 2015 en 1 september 2019, ten minste circa 150. Daarbij gaat het om asiel nareis en in beperkte mate om verblijf regulier (gezinsmigratie).

Het aantal situaties waarin sprake was van een kindhuwelijk waarbij 1 of beide echtgenoten jonger dan achttien jaar was/waren op het eerste moment dat een van de echtgenoten asiel in Nederland aanvraagt, ligt in die periode echter hoger, namelijk op 450.

Via de enquête hebben we aan de *gebruikers* van de Wet gevraagd hoeveel in het buitenland gesloten gedwongen huwelijken bij hen bekend zijn die na 5 december 2015 naar Nederland zijn gekomen. Merendeel van de gebruikers (64%) geeft aan dat ze met geen gedwongen huwelijk bekend zijn. Echter, een klein deel van die groep (10%) zegt dat dit er meer dan 15 zijn. Opvallend is dat de schatting over kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nichthuwelijken (na 5 december 2015 in

Nederland officieel of uit het buitenland) relatief hoog ligt. Veel gebruikers schatten dat er meer dan 30 (het hoogst aan te kruisen aantal) van deze huwelijken zijn gesloten in Nederland of het buitenland die in Nederland op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld.¹⁴⁸ Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten noemen de respondenten het vaakst Syrië, gevolgd door Somalië, Afghanistan en Pakistan.

Aan de *uitvoerders* van de Wet is tevens gevraagd hoeveel buitenlandse kindhuwelijken ze wel en niet hebben erkend sinds de inwerkingtreding van de Wet, nadat de betrokkenen de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt. Van de uitvoerders zegt 63% dat zij geen kindhuwelijken hebben erkend. Ongeveer een kwart zegt dat zij 1 of 2 kindhuwelijken heeft erkend. Uit de geregistreerde data bij de IND blijkt dat de meeste asielaanvragen voor verblijf van kindbruiden uit het buitenland, personen uit Syrië betreft. Ook in interviews met ambtenaren burgerlijke stand en IND-ambtenaren werd, net als in de enquête, Syrië het vaakst genoemd. De herkomstlanden die verder werden genoemd, waren Afghanistan, Somalië en Eritrea.

¹⁴⁸ De vraag werd algemeen gesteld zonder onderscheid te maken tussen huwelijken in Nederland en buitenlandse huwelijken. Het is echter aannemelijk dat de hogere cijfers in belangrijke mate te verklaren zijn aan de hand van huwelijken uit het buitenland.

Hoofdstuk 4: Toepassing van de Wet

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de toepassing van de Wet tegengaan huwelijksdwang besproken. Daarbij wordt gekeken naar de toepassing van de Wet bij drie beroepsgroepen, te weten de ambtenaren van de burgerlijke stand bij de gemeenten (par. 4.1), de rechterlijke macht (par. 4.2) en de IND (par. 4.3). Zij worden in dit onderzoek de Uitvoerders van de Wet genoemd. Onder de uitvoerders van de Wet worden in dit onderzoek verstaan de autoriteiten die de in de Wet opgenomen regels moeten toepassen, dat wil zeggen de autoriteiten die de huwelijksituaties die door de Wet geregeld worden, moeten beoordelen. Het gaat dan om ambtenaren die bijvoorbeeld moeten beoordelen of een bepaald huwelijk in Nederland kan worden voltrokken, om rechters die moeten beoordelen of een huwelijk nietig kan worden verklaard, of om autoriteiten die moeten beoordelen of een buitenlands huwelijk in Nederland kan worden erkend. Voor alle drie de groepen uitvoerders van de Wet wordt onderzocht hoe zij de Wet toepassen, of de Wet en de hierin opgenomen criteria werkbaar zijn, of zij knelpunten ervaren bij de toepassing van de Wet en of de toepassing tot bepaalde, ook niet beoogde gevolgen heeft geleid.

De bevindingen in het onderhavige hoofdstuk zijn gebaseerd op gebruikmaking van de volgende onderzoeksmethoden:

- Bevindingen uit de enquête 'Uitvoerders' die werd verspreid onder ambtenaren van de burgerlijke stand.
- Bevindingen uit de enquête 'Openbaar Ministerie'.
- Jurisprudentieonderzoek.
- Interviews met ambtenaren van de burgerlijke stand en IND-ambtenaren.

4.1 Ambtenaren van de burgerlijke stand

4.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de toepassing van de Wet tegengaan huwelijksdwang bij burgerzaken besproken.

Burgerzaken is in het kader van de Wet tegengaan huwelijksdwang een belangrijke wetstoepasser bij huwelijken die in Nederland worden gesloten. Bij burgerzaken kan in feite alles voorbijkomen wat de Wet regelt, ook waar het gaat om de erkenning van buitenlandse huwelijken.¹⁴⁹ Vandaar dat een inventarisatie en analyse van de ervaringen met de toepassing van de Wet en de daarbij geconstateerde knelpunten van belang is ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Hiervoor is een enquête uitgezet bij alle gemeenten en zijn interviews met een aantal ambtenaren afgenomen uit verschillende gemeenten.

In de enquête is aan respondenten de vraag voorgelegd met welke knelpunten en/of belemmerende factoren zij, als uitvoerders, te maken hebben gehad in het gebruik van de Wet. De 89 ambtenaren burgerlijke stand die deze laatste vraag van de enquête hebben ingevuld, beantwoordden de vraag als volgt:

¹⁴⁹ Voor een uitvoerige beschrijving van de rollen die ambtenaren burgerlijke stand bij de uitvoering van de Wet tegengaan huwelijksdwang kunnen spelen, wordt verwezen naar par. 2.3.

Tabel 23: Met welke van de onderstaande knelpunten heeft u sinds 5 december 2015 te maken gehad?
Meerdere antwoorden mogelijk

| N=89 | Aantal keer aangekruist |
|--|-------------------------|
| Geen | 49 |
| Het ontbreken van richtlijnen om dwang bij een huwelijk te kunnen beoordelen | 23 |
| Praktische problemen bij het afleggen van de verklaring van vrijwilligheid | 8 |
| Gebrek aan kennis om buitenlandse huwelijksakten te kunnen beoordelen | 16 |
| Overige* | |

*In de categorie ‘; overige’ werden genoemd:¹⁵⁰

Tabel 24: Met welke van de onderstaande knelpunten heeft u sinds 5 december 2015 te maken gehad?
Overige, namelijk:

| | |
|---|---|
| Zwangerschap bij huwelijkskandidaten van zestien of zeventien jaar | 1 |
| Door digitale voornemen tot huwelijk, is dwang moeilijker vast te stellen | 3 |
| Registratie van meerderjarig geworden kindbruiden | 1 |
| Beoordeling van dwang bij huwelijken in het buitenland | 3 |
| Beoordeling van dwang bij huwelijken in het buitenland, als minderjarige bruid zelf al een kind heeft | 1 |
| Beoordeling of sprake is van polygamie bij huwelijken in het buitenland | 1 |
| Meldingen vanuit familie in het buitenland | 1 |
| Verschil van mening met vreemdelingenpolitie en dan lastig hard te maken | 1 |

Teneinde zicht te krijgen op de toepassing van de Wet, zijn interviews met verschillende ambtenaren burgerzaken afgenomen in acht verschillende gemeenten: in de vier grote steden (hierna ook aangeduid: als G4-gemeenten), in een middelgrote gemeente op de Veluwe, een gemeente met een AZC-locatie en twee middelgrote gemeenten in de grensregio in het zuiden van het land. Daarbij is gebruik gemaakt van een uitgebreide vragenlijst. In drie van de vier G4-gemeenten is met twee ambtenaren gesproken en in één G4-gemeente met één ambtenaar. In de gemeente met een AZC-locatie is het interview afgenomen met drie ambtenaren. In de overige gemeenten betrof het één ambtenaar. De geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn ambtenaren van de burgerlijke stand, specialisten burgerzaken en migratie (bij een G4-gemeente), een senior-adviseur bij de Dienst Burgerzaken (bij een G4-gemeente) en een procesmanager burgerzaken (bij één gemeente). In de gemeente met een AZC-locatie is gesproken met een adviseur burgerzaken, een medewerker backoffice en een coördinator ‘BRP-sstraat.’

Benadrukt dient hierbij te worden dat het gaat om de eigen ervaringen van deze ambtenaren en/of ervaringen (‘van horen zeggen’) van hun collega’s bij het toepassen van de Wet. Aan de ambtenaren

¹⁵⁰ Geënquêteerden konden hier zelf eigen knelpunten noemen waarmee zij te maken hadden gehad.

is uitdrukkelijk medegedeeld dat zij zich bij de beantwoording van de vragen dienden te beperken tot ervaringen met de Wet na de datum van inwerkingtreding (5 december 2015).

Ambtenaren van de burgerlijke stand krijgen met de Wet te maken wanneer zij in Nederland een huwelijk moeten voltrekken en daarbij de huwelijksbevoegdheid van de huwelijkskandidaten moeten beoordelen. Zij krijgen dan te maken met de nieuwe voorwaarden die de Wet heeft gesteld aan de huwelijksleeftijd en aan huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad. Stuitingen en verzoeken om stuiting van huwelijken kunnen ook bij afdelingen burgerzaken van gemeenten terecht komen. Stuiting geschiedt immers door betekening van een stuitingsakte aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het huwelijk zal worden vertrokken.

Daarnaast kunnen ambtenaren van de burgerlijke stand te maken krijgen met verzoeken aan de rechter om de nietigverklaring van huwelijken. En ten slotte krijgen zij te maken met de registratie van buitenlandse huwelijken.

Eerst zal worden ingegaan op de ervaringen met de Wet met betrekking tot de huwelijksvoltrekking in Nederland (4.1.2). Daar komen eerst de ervaringen van de ambtenaren (en hun collega's) met kindhuwelijken, neef/nichthuwelijken, huwelijksdwang en polygame huwelijken aan bod. Vervolgens worden ervaringen met stuiting (4.1.3) en nietigverklaring (4.1.4) behandeld. In de vierde paragraaf (4.1.5) wordt ingegaan op de huwelijken die in het buitenland zijn voltrokken. In de afsluitende paragraaf (4.1.6) worden de belangrijkste knelpunten op basis van de vraaggesprekken met de geïnterviewde ambtenaren van de geselecteerde gemeenten nog eens kort weergegeven.

4.1.2 Huwelijksvoltrekking in Nederland

4.1.2.1 Kindhuwelijken in Nederland

De leeftijdsgrens van achttien jaar betreft een objectief criterium. Aan ambtenaren burgerlijke stand is de vraag voorgelegd of dit toetsingscriterium door hen als werkbaar wordt ervaren. Alle respondenten geven daarop een bevestigend antwoord. In alle gemeenten wordt leeftijd primair vastgesteld op grond van het identiteitsdocument dat aan de ambtenaar wordt overgelegd. In de woorden van een ambtenaar uit een G4-gemeente: *“We kijken sowieso naar de leeftijden. We beginnen met identiteitsvaststelling; dan beoordeel je al het identiteitsdocument.”*

Het toetsingscriterium leeftijd wordt in alle gemeenten eenvoudig toepasbaar gevonden. Het is ook een harde leeftijdsgrens. Uit alle gesprekken blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de Wet zich bij respondenten (vrijwel) nooit huwelijkskandidaten melden van onder de achttien jaar. In een enkel geval meldde zich een aanstaande Nederlandse bruid van zestien jaar. Dat was in een gemeente op de Veluwe; de bruid in spe kwam uit reformatorische kring en was zwanger geraakt. Vanuit die gemeente wordt ook melding gemaakt van een geval waarin een christelijk echtpaar overwoog om een advocaat in te schakelen vanwege afwijzing van het verzoek van een minderjarige. Daar werd echter verder geen gevolg aan gegeven. Het bleef dus bij een afwijzing. De ambtenaar stelt hierover:

“Het is vanaf achttien jaar en er is geen dispensatie. Vroeger kon je nog dispensatie krijgen bij zwangerschap, maar die mogelijkheid is er nu gewoon niet meer.”

De verhoogde leeftijdsgrens in de Wet en het vervallen van een dispensatie ingeval van zwangerschap, lijkt in alle gemeenten hanteerbaar te worden gevonden. Het vervallen van de hier bedoelde dispensatie treft kennelijk vooral sommige (zwangere) huwelijkskandidaten uit reformatorische of strenggelovige kring. Een ambtenaar van een andere gemeente bevestigt eveneens dat het vooral gaat om (streng) gelovigen bij wie de vrouw zwanger is geraakt. Ook in de enquête wordt de zwangerschap bij een zestien- of zeventienjarige een keer als een knelpunt genoemd (zie tabel 24).

In de gemeente op de Veluwe wordt een afname van het aantal kindhuwelijken sinds de inwerkingtreding van de Wet ontwaard: “*we hadden eerst elk jaar wel een bruid onder de achttien jaar die wilde trouwen omdat ze zwanger was.*” Een afname van het aantal voorgenomen kindhuwelijken wordt ook vanuit alle andere gemeenten gemeld.

Ondanks die afname wordt vanuit een andere, zuidelijke gemeente erop gewezen dat het wel nog steeds voorkomt dat mensen van onder de achttien jaar graag hun huwelijksvoornemen kenbaar willen maken bij de burgerlijke stand. Het gaat daarbij soms ook om ‘Nederlanders’, kennelijk vooral afkomstig uit confessionele kringen:

“Beneden de achttien wordt steeds gewezen op bevolkingsgroepen buiten Nederland, maar ook hier zijn er mensen die om religieuze redenen willen trouwen voordat ze de leeftijd van achttien jaar bereiken. Ook Nederlanders hebben hiermee te maken. Het is in mijn gemeente ook wel gebeurd dat mensen dit vroegen, ze vroegen dan of ze voor de achttien jaar hun huwelijksvoornemen konden uiten. De bedoeling van de Wet is huwelijksdwang tegen te gaan, maar het onbedoelde effect is dat je ook Nederlanders treft.”

Toepassing van het wettelijk toetsingscriterium leeftijd levert volgens de geïnterviewde ambtenaren dus in feite geen problemen op. Alle geïnterviewde ambtenaren bevestigen dat er geen kindhuwelijken meer in hun gemeenten zijn gesloten. Opvallend is dat de afname van het aantal kindhuwelijken niet lijkt te hebben kunnen verhinderen dat het incidenteel -en dan vooral in confessionele kringen waarbij de bruid zwanger is geraakt- zo nu en dan voorkomt dat minderjarigen hun huwelijksvoornemen reeds onder de achttien jaar aan ambtenaren burgerzaken kenbaar wensen te maken. Het blijft dan steeds bij huwelijksaankondigingen omdat er verder geen dossier wordt aangelegd.

4.1.2.2 Neef/nichthuwelijken in Nederland

De huwelijksbeletselen wegens verwantschap zijn in de Wet naar familieleden in de derde en vierde graad uitgebreid. Dit betekent dat huwelijken tussen neven, nichten, ooms en tantes *in beginsel* verboden zijn. In beginsel, omdat trouwlustige aanstaande echtgenoten of geregistreerde partners elk afzonderlijk bij de ambtenaar van de burgerlijke stand een eed kunnen afleggen dat zij hun vrije toestemming tot het huwelijk geven.¹⁵¹ Uit enkele rapporten blijkt namelijk dat het neef/nichthuwelijk in een migratiecontext niet zelden zonder dwang tot stand komt en dat de dwang samen kan hangen met hiërarchische familieverhoudingen. Door een verbod op neef/nichthuwelijken wil de wetgever ook bereiken dat huwelijkspartners niet tegen hun wil ingezet worden als mantelzorgers voor afhankelijke familieleden en dat van het huwelijk gebruik wordt gemaakt met het enkele doel om een verblijfstitel te krijgen.¹⁵²

Uit de meeste afgenomen interviews blijkt dat er in de meeste gemeenten weinig tot geen ervaring is met (voorgenomen) neef/nichthuwelijken. In een enkele gemeente (in het zuiden van het land) zou men er evenwel met enige regelmaat mee te maken hebben, aldus de geïnterviewde ambtenaar. Omdat het bewijs van de verwantschapsgraad ook volgens deze ambtenaar moeilijk te leveren is, betreft het hier waarschijnlijk een vermoeden. Ook in de gemeente met een AZC zou men echter geregeld met neef/nichthuwelijken te maken hebben; daar is het echter niet geheel duidelijk geworden of het ook om voorgenomen neef/nichthuwelijken in Nederland gaat.

¹⁵¹ Vlaardingerbroek, GS Personen- en familierecht, 2019, art. 1:41a BW, aant. 2. Zie ook het art. 1:41a BW. Zie ook voor de hieraan voorafgegane voornemens van de regering: *Kamerstukken II 2009/10*, 32 175, nr. 5 en *Kamerstukken II 2009/10*, 32 123-VI, nr. 83.

¹⁵² Vlaardingerbroek, GS Personen-en familierecht, 2019, art. 1:41a BW, aant. 2.

Het vaststellen van de verwantschapsgraad

Uitgebreid onderzoek naar de vraag of de huwelijkskandidaten elkaars verwanten zijn in de derde of vierde graad blijft meestal achterwege. Dit komt uit meerdere interviews duidelijk naar voren. Er wordt in beginsel door de ambtenaren steeds uitgegaan van de volledigheid van de informatie in de BRP. Kan er geen brondocument worden overgelegd, dan kan dit worden vervangen door een beëdigde verklaring van betrokkene zelf. In dat verband wordt opgemerkt dat gelijklopende geslachtsnamen nog geen aanwijzing hoeven te zijn van de bedoelde verwantschapsgraad. Door de beperkte informatiewaarde van de brondocumenten en het achterwege blijven van uitgebreid onderzoek komt in een onbekend aantal gevallen bijgevolg niet vast te staan dat het een neef/nichthuwendijk betreft. In slechts één G4-gemeente wordt wel standaard op de verwantschapsgraad doorgevraagd, aldus een ambtenaar.

Een ambtenaar in een andere gemeente geeft te kennen sowieso de huwelijkskandidaten hierover niet te bevragen, omdat het neef/nichthuwendijk volgens deze ambtenaar mag worden voltrokken: *“Neef/nichthuwendijken mogen gewoon voltrokken worden, dus daar doen we niks mee.”* De ambtenaar wijst erop dat de verwantschapsgraad ook geen wettelijke grond is waarop beoordeeld hoeft te worden. Een andere ambtenaar, van een G4-gemeente, wijst een hanteerbaarheidsprobleem aan: het onderzoek mag achterwege blijven omdat *“het ook bijna onmogelijk is”* om hierover uitsluitel te krijgen. Weer een andere ambtenaar, overigens zonder directe eigen ervaring met voorgenomen neef/nichthuwendijken, vermoedt dat de verwantschapsgraad weleens zal worden verzwegen en dat zou volgens hem zeker gebeuren vanaf het moment dat de huwelijkskandidaten aanvoelen dat er door de ambtenaar lastige vragen zullen worden gesteld.

Verklaring van vrijwilligheid

Als vaststaat dat het een neef/nichthuwendijk (althans verwanten in de derde en vierde graad) betreft, wordt in het kader van de Wet de eis gesteld dat de huwelijkskandidaten onder ede voor de ambtenaar van de burgerlijke stand verklaren dat zij vrijelijk hun toestemming tot het huwelijk geven. Het huwelijk kan dan alsnog worden voltrokken. Deze verklaring van vrijwilligheid is niet geheel zonder problemen. Zo geven acht deelnemers aan de enquête aan dat zij praktische problemen hebben ervaren bij het afleggen van deze verklaring (zie tabel 23). In de interviews laten sommige geïnterviewde respondenten weten enige ervaring te hebben opgedaan met de verklaring van vrijwilligheid. Om betrouwbaarheid van de verklaringen beter te kunnen waarborgen, is van belang dat bij het afleggen van de 41a-verklaring de huwelijkskandidaten in elk geval afzonderlijk van elkaar worden ondervraagd. Het effect van de verklaring – ook wanneer de huwelijkskandidaten separaat de verklaring hebben afgelegd – wordt echter door veel respondenten sterk gerelativeerd. Nadat de 41a-verklaring werd afgelegd, konden de huwelijken, voor zover bekend, in alle genoemde gevallen worden voltrokken. Dat gegeven roept vragen op over de bewijskracht van de verklaring. In de woorden van een ambtenaar:

“Als mensen aangeven dat ze neef of nicht zijn, proberen wij ze altijd afzonderlijk deze verklaring te laten afleggen. Als ze met zijn tweeën zijn durven ze misschien niet te zeggen dat ze niet willen. Maar, als er al dwang is, dan zullen ze dit niet via zo’n verklaring verklaren. Ik denk dat de wetgeving op dit punt weinig effect heeft. Ik denk dat het tot mijn overtuiging nooit heeft geleid tot het niet trouwen.”

Een andere ambtenaar, van een G4-gemeente, trekt ten aanzien van de bewijskracht van de 41a-verklaring een parallel met het schijnhuwendijkformulier; al te hooggestemde verwachtingen omtrent dergelijke verklaringen bij het tegengaan van huwendijksdwang dienen te worden getemperd:

“Als mensen aangeven dat ze geen neef/nicht zijn, gaan wij hier ook niet over doorvragen of dit wel echt klopt. Daarmee hebben we een parallel getrokken met het schijnhuwendijk formulier. Dat

formulier bestaat nu niet meer, maar daarin werd gevraagd of ze niet enkel trouwden voor een verblijfsvergunning. Uiteindelijk zijn het allemaal papieren tijgers.”

Al met al bestaat er bij de meeste ambtenaren van de geselecteerde gemeenten bekendheid met het verbod op neef/nichthuwelijken. Het lijkt erop dat in twee gemeenten hierop niet wordt getoetst. In twee gemeenten, waaronder één G4-gemeente, zijn de geïnterviewde ambtenaren ook niet direct bekend met het bestaan van de 41a-verklaring. De meeste gemeenten hebben weinig concrete ervaring met de vaststelling van neef/nichthuwelijken, zo kan worden vastgesteld. Vanuit enkele gemeenten wordt een zeer beperkt aantal gevallen gerapporteerd.

Als een belangrijk knelpunt wordt door de respondenten gezien dat de verwantschapsgraad zich niet of moeilijk op basis van brondocumenten laat vaststellen. Daarbij komt dat de aanmerkelijke kans bestaat dat de huwelijkskandidaten het vanuit henzelf niet zullen melden. Sommige ambtenaren verklaren het ook niet nader uit te zoeken, ofwel omdat het onderzoek *“bijna onmogelijk”* is of omdat men meent dat de verwantschapsgraad *an sich* geen wettelijke grond voor afwijzing is. Daarnaast worden ook praktische problemen met de bewijsvorming betrekkelijk vaak genoemd.

De bewijskracht van de zgn. 41a-verklaring wordt door de meeste ambtenaren gerelativeerd en niet als een effectief middel beschouwd. Daarmee is niet gezegd dat de preventieve werking en signaalfunctie ter discussie staat. Over de effectiviteit bestaat in alle gemeenten in ieder geval scepsis.

4.1.2.3 Huwelijksdwang in Nederland

Het vaststellen en bewijzen van huwelijksdwang wordt in de gemeenten als een (groot) knelpunt ervaren, ja zelfs als het grootste knelpunt bij toepassing van de gehele Wet. Een ambtenaar ziet de beperkingen van zijn eigen onderbuikgevoel in: *“ik kan geen bewijs leveren, alleen vage aanwijzingen zoals dat ze elkaar niet aankijken”*, waarmee hij suggereert dat perceptie als gevolg van cultuurverschillen een correcte vaststelling van dwang kan bemoeilijken.

In één G4-gemeente wordt gewerkt met een verklaring inzake de afwezigheid van huwelijksdwang die wordt afgenomen bij de huwelijkskandidaten. De geïnterviewde ambtenaar van die gemeente verwacht daarvan overigens niet veel als instrument bij het tegengaan van huwelijksdwang. Burgerzaken is dan ook niet per se de vertrouwde omgeving waar mensen bereid zijn een boekje open te doen over hun privé-en gezinsleven:

“Als die mevrouw helemaal bang of bedreigd is dan gaat ze in die spreekkamer ook niet zeggen van ja ik word gedwongen. Het is wel een hulpmiddel, maar ik denk, net zoals heel veel zaken die bij de burgerlijke stand spelen, dat er ook een onderbuikgevoel is bij de ambtenaar: voelt dit goed?”

Deze respondent ervaart het als een plicht wanneer hem een dergelijk onderbuikgevoel bekruipt om door te blijven vragen om te achterhalen hoe de verhoudingen echt liggen.

Van een onderbuikgevoel naar een lijst met indicatoren

Uit de interviews blijkt dat er in sommige gemeenten gewerkt wordt met een lijst met indicatoren die het signaleren en vaststellen van huwelijksdwang voor de ambtenaren moet vergemakkelijken. De lijst hebben wij niet ingezien en lijkt ook niet overal te worden gehanteerd en/of de zeggingskracht ervan wordt ter discussie gesteld. Daarbij worden sommige indicatoren, zoals etniciteit en nationaliteit, als stigmatiserend gezien.

Zijn er signalen dat er sprake is van dwang, dan wordt er volgens een ambtenaar uit een G4-gemeente eerst *“goed ingelezen”* en pas vervolgens, als er na grondige bestudering van de indicatoren *“nog*

steeds geen goed gevoel” over het voorgenomen huwelijk bestaat, wordt een adviesbureau geraadpleegd. De lijst is daarbij altijd niet meer dan een hulpmiddel.

Een ambtenaar geeft te kennen extra alert te zijn wanneer de huwelijkskandidaten uit landen komen waarvan in het algemeen bekend is, dat daar huwelijksdwang voorkomt. Maar tegelijkertijd constateert deze ambtenaar nuchter dat wanneer beiden verklaren dat er geen dwang is, dat zijn taak daarmee in feite ophoudt.

Het profileren van bevolkingsgroepen als risicogroepen staat op gespannen voet met beginselen van gelijke behandeling en wordt daarom als een problematisch aspect gezien. Niet uit het oog dient te worden verloren dat het even goed om ‘autochtone’ Nederlanders kan gaan, aldus een andere ambtenaar. Weer een andere ambtenaar draagt een voorbeeld aan waar het inderdaad ‘autochtone’ Nederlanders betref:

“We hadden door dat er iets niet klopte, maar we konden niet de vinger op de zere plek leggen. Meneer wilde zo snel mogelijk trouwen. Het was een normaal Nederlands stel, maar toch klopte er iets niet. Ze waren ook al naar de kerk gegaan, maar ook daar hadden ze het gevoel dat er iets niet klopte. We hebben toen wel een melding voorgenomen huwelijk afgenomen en hebben alles in laten vullen. Meneer raakte behoorlijk geïrriteerd van de extra vragen die we stelden.”

Een ambtenaar van een G4-gemeente merkte in dit verband op dat het betrachten van een doortastende en kritische houding ten aanzien van dergelijke indicatoren minstens even belangrijk, zo niet belangrijker, is dan herkomst als risicofactor: *“Je moet niet alleen blindstaren op buitenlandse afkomst. Je moet ook filteren op informatie. Als je denkt dat er iets niet klopt, moet je ook durven te twijfelen.”*

Door een (enkele) ambtenaar wordt ook de *“minder directe professionele cultuur”* en, daarmee samenhangend, de *“nette”* bejegening van en wijze van communiceren met burgers in verband gebracht met moeilijkheden bij het vaststellen van huwelijksdwang. De gemeente heeft geen opsporingsbevoegdheden. Sterker nog, de gemeentelijke organisatie is gericht op dienstverlening en om huwelijken te sluiten, niet om ze te voorkomen, zoals een andere ambtenaar stelt. Wantrouwen is, kortom, niet het uitgangspunt.

Op de lijst met indicatoren staan uiteenlopende zaken vermeld als identiteitsfraude en een (waarneembaar) gebrek aan communicatie tussen partijen. Gebrek aan communicatie kan soms meer het gevolg van cultuur zijn dan van dwang, zo suggereren twee respondenten. Ook in dit geval wordt de bewijskracht van de indicator en daarmee zijn bruikbaarheid dus ter discussie gesteld. Het kan bijvoorbeeld in bepaalde culturen gebruikelijk zijn om afzonderlijk van elkaar de huwelijkszaal binnen te komen en ook apart te vertrekken. Het burgerlijk huwelijk wordt in bepaalde culturen als minder belangrijk ervaren dan het religieuze of traditionele huwelijk. Soms ziet de ambtenaar van de burgerlijke stand de huwelijkskandidaten bovendien pas in de trouwzaal; het voltrekken van het (burgerlijk) huwelijk geldt in principe in veel culturen ook als een feestelijke gebeurtenis. Het momentum is dan voorbij om eventuele huwelijksdwang nog aan de kaak te stellen, aldus één ambtenaar.

Daarbij komt dat huwelijkskandidaten bij wie dwang vermoed wordt, niet in hoeden te gaan op een verzoek vanuit de burgerlijke stand om direct contact met hen te hebben. Heeft men laten weten geen behoefte te hebben aan contact, dan komt het er vaak ook niet van. De mogelijkheid om uitsluitend schriftelijk aangifte te doen kan in dat opzicht ook als een beletsel worden ervaren:

“Je kan wel aangeven dat het beter is of wenselijk is dat mensen samen komen bij de huwelijksaankondiging maar je kan het niet afdwingen omdat het in de Wet geregeld is dat je ook schriftelijk aangifte kan doen.”

Meer algemeen gesteld onttrekt de aard en mate van de communicatie tussen de huwelijkskandidaten zich mede als gevolg van digitalisering, alsmede door culturele en taalkundige barrières aan de controle van de respondenten. Dit wordt vanuit meerdere gemeenten bevestigd. Soms kan er een perceptie zijn dat er sprake is van uitoefening van dwang terwijl deze in feite ontbreekt. Deze beeldvorming bij de ambtenaar laat zich dan volgens verschillende ambtenaren vaak verklaren door culturele verschillen; vanuit verschillende gemeenten worden in dat kader voorbeelden aangehaald waarbij de huwelijkskandidaten zich gescheiden van elkaar melden bij het loket en afzonderlijk van elkaar het stadhuis verlaten.

Digitalisering en taalkundige barrières

De digitalisering wordt door meerdere ambtenaren gezien als een beletsel bij het vaststellen van dwang, in de zin dat het contact met de huwelijkskandidaten tot aan de huwelijksdatum beperkter is geworden dan voorheen: *“Daar waar je tot voor kort de mensen in persoon tegenover je had zitten, en je hun reactie op vragen kon zien, mis je dat nu.”* Dit laat zich ook afleiden uit de enquête (zie tabel 24).

Vanuit één van G4-gemeenten wordt melding gemaakt van een geval waarin er sterke vermoedens waren van de uitoefening van dwang en waarbij door de familie van de vrouw ook misbruik zou zijn gemaakt van haar identiteitsgegevens.

“We kwamen er toen achter dat haar vader haar DigiD had gebruikt om haar vertrek te regelen, want ze was uitgetrouwd. Zij wilde dit niet, dus toen zijn we best ver gegaan om haar te helpen. Omdat ze niet stond ingeschreven kon ze niks meer regelen. Ik heb toen zelf contact gezocht met DigiD, we hebben een wijkteam ingeschakeld, zo hebben we geprobeerd een adres voor haar te regelen en haar weer in te schrijven.”

Wij begrijpen dat dit huwelijk uiteindelijk niet is voltrokken.

Behalve het gebrek aan (persoonlijk) contact worden verder taalkundige barrières in algemene termen aangewezen als een mogelijk beletsel bij de vaststelling van dwang in de communicatie met burgers. In de woorden van een ambtenaar van een (niet-G4) gemeente:

“We hebben soms wel een vermoeden, maar als ze hier naartoe komen en de taal nog spreken, of ze hier niet eens naartoe komen, dan kun je niet vaststellen of er inderdaad dwang bij aanwezig is. Dat is het lastigste in het hele verhaal.”

De ontwikkeling van specifieke expertise om dwang te herkennen

Specifieke expertise om signalen van dwang beter te kunnen herkennen is in ontwikkeling. Dit gebeurt binnen verschillende overlegstructuren, tussen de gemeenten maar ook met de IND. In een G4-gemeente zijn daarnaast na de inwerkingtreding van de Wet drie aandachtsfunctionarissen opgeleid, met wie contact gezocht kan worden op het moment dat er sprake is van huwelijksdwang of schadelijke traditionele praktijken.

Voor het vaststellen van dwang wordt in één van de G4-gemeenten gebruikgemaakt van specifieke experts die zo nodig worden ingeschakeld.

“We hebben een aandachtsfunctionaris in de stadwinkel, en twee in de back office. Op het moment dat signalen binnenkomen gaan zij ook verder kijken. We hebben ook een aandachtsfunctionaris mensenhandel, dus op het moment dat het nodig is zoeken we daar contact mee.”

Van deze specifieke expertise wordt, voor zover bekend, niet in alle geselecteerde gemeenten gebruik gemaakt. Wel zijn er verschillende overlegstructuren tussen alle gemeenten, waarbij de Wet aan de

orde komt. In de geselecteerde AZC-gemeente wordt volgens de medewerker in de ‘BRP-straat’ bovendien gebruikgemaakt van de korte lijnen die er zijn tussen gemeente en IND. Is er een vermoeden van huwelijksdwang in die gemeente, dan wordt dit in ieder geval voorgelegd aan de IND, zo laat één ambtenaar uit die gemeente weten.

Concluderend

Het bewijs van huwelijksdwang komt in de meeste gesprekken naar voren als een groot knelpunt bij de toepassing van de Wet. Uit de interviews komt naar voren dat de meeste respondenten zich onvoldoende geëquipeerd achten om dwang te kunnen vaststellen. Ook uit de enquête (zie tabel 23) blijkt dat respondenten het ontbreken van richtlijnen als knelpunt ervaren.

Zijn er geen concrete aanwijzingen, dan bestaat de kans dat de dwang niet wordt ontdekt en kan het blijven bij een onderbuikgevoel. Omdat een onderbuikgevoel niet alleen feitelijk ongegrond kan zijn maar ook als bewijsmiddel tekortschiet, wordt gewerkt met lijsten met indicatoren. Ook wordt, in één G4-gemeente, ingezet op specifieke aandachtsfunctionarissen om dwang beter te herkennen.

Als indicatoren om huwelijksdwang vast te stellen wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan: – nationaliteit (etniciteit) van staten waarvan bekend is dat huwelijksdwang voorkomt, – identiteitsfraude en – een vastgesteld gebrek aan communicatie tussen de huwelijkskandidaten. Als risicofactor bij het gebruik van (sommige) indicatoren wordt erop gewezen dat ze generaliserend en zelfs stigmatiserend kunnen zijn; vooral etniciteit en nationaliteit zijn problematisch. Een gebrek aan communicatie tussen de huwelijkskandidaten kan deels cultureel bepaald zijn en hoeft niet te duiden op huwelijksdwang. De bewijskracht van indicatoren wordt derhalve soms door ambtenaren als beperkt ervaren. Daarmee lijkt de bruikbaarheid van indicatoren ook (verregaand) te worden gerelativeerd. Daarbij komt nog het bewustzijn onder sommige ambtenaren dat het gemeenteloket niet per se als de vertrouwelijke omgeving geldt waar mensen hun persoonlijke verhaal graag zullen vertellen. De digitale overheid betekent bovendien dat het direct contact tussen de ambtenaren met de huwelijkskandidaten beperkter is geworden. Dit gegeven kan de vaststelling van dwang verder bemoeilijken.

Over de eigen rol en taak van de ambtenaar bij het tegengaan van dwang lijkt verschillend te worden gedacht. Het onderzoek kan in principe eindigen bij vaststelling van vrijelijke toestemming op grond van brondocumenten en eventueel komt er nog een verklaring waaruit de vrijwilligheid zou moeten blijken. Komt men er in bepaalde gevallen niet uit of er sprake is van dwang, dan worden in sommige gemeenten vragen voorgelegd aan een adviesbureau burgerzaken.

4.1.2.4 Polygame huwelijken in Nederland

Op het punt van het polygamieverbod heeft de Wet geen wijziging gebracht. Het wettelijk uitgangspunt dat een huwelijk of geregistreerd partnerschap tussen meer dan twee personen niet is toegestaan, wordt in de gemeenten als een duidelijke norm gezien.

Het bewijs van polygamie is lastig. De polygame situatie wordt pas achteraf of bij toeval ontdekt. Over de werkwijze en de inherente beperkingen aan de systemen, verklaart een gemeenteamtenaar:

“Een aantal collega’s aan de balie weet hoe ze documenten moeten beoordelen, in de back office is dan nog meer expertise maar als zelfs zij er niet uitkomen sturen we het naar het IND. Het is controleren, kijken en luisteren. De systemen die je hebt, controleer je, de hulpmiddelen die je hebt gebruik je.”

Daarnaast wijst een ambtenaar uit een zuidelijke gemeente op risico’s dat een polygame situatie ontstaat wanneer er sprake is van samenloop met andere formele relaties zoals bijvoorbeeld de

Belgische wettelijke samenwoning.¹⁵³ Daarmee wenst hij vanuit zijn eigen ervaring te benadrukken dat het niet noodzakelijkerwijs hoeft te gaan om landen waar polygamie wettelijk is toegestaan. Een polygame situatie kan ook ontstaan als gevolg van de onverenigbaarheid van het huwelijk met formele, niet-huwelijkse relaties in omliggende landen. Wanneer er sprake is van een Belgische wettelijke samenwoning, kunnen er vragen rijzen rondom de huwelijksbevoegdheid van de wettelijke samenwoners in Nederland. Maar ook wanneer iemand in Nederland een geregistreerd partnerschap is aangegaan maar in Duitsland wil huwen, dan kunnen ze in Duitsland in beginsel worden toegelaten tot het huwelijk, omdat het geregistreerd partnerschap in Duitsland niet erkend zal worden. Een verklaring van huwelijksbevoegdheid zal vanuit Nederland in dat geval echter niet kunnen worden overgelegd. Aan de erkenningsvraag wordt dan niet meer toegekomen omdat het huwelijk in Nederland niet kan worden voltrokken; in die zin is er geen sprake van een knelpunt.

4.1.3 Stuiting

Een stuiting leidt ertoe dat het huwelijk niet eerder voltrokken mag worden dan nadat de stuiting is opgeheven (art. 1:50 BW). Stuiting is een betekening van een akte aan de ambtenaar van de burgerlijke stand dat het huwelijk niet mag worden voltrokken wegens een (al dan niet vermeend) bestaand huwelijksbeletsel. Indien de aanstaande echtgenoten niet beiden de in volle vrijheid te uiten wens hebben dat zij met elkaar in het huwelijk willen treden, dient als gevolg van stuiting de voltrekking van het huwelijk achterwege te blijven.^{154 155}

In de meeste voor de interviews geselecteerde gemeenten is er niet of nauwelijks ervaring met stuitingsprocedures, ook niet via het OM. Een ambtenaar verklaart stellig:

“Nooit, in al die 20 jaar niet. Ik heb er ook niet eerder van gehoord, ook niet van andere collega’s. Ik weet dat de Wet stuitingsgronden biedt, maar die waren er ook al lang voor deze Wet.”

Volgens één ambtenaar is het opmerkelijk dat er zo weinig gebruik gemaakt wordt van de stuitingsprocedure, omdat de procedure in wezen eenvoudig is: *“Degene die wil stuiten gaat naar de deurwaarder en gaat stuiten, punt. Het is opmerkelijk dat stuiting zo eenvoudig is en zo weinig gebruikt wordt.”*

Uit een gemeente wordt één geval gemeld, maar dat betrof niet een geval dat onder de Wet tegengaan huwelijksdwang valt:

“We hebben het een keer meegemaakt. Het bleek de familie van de bruidegom te zijn. Hij was verstandelijk beperkt. Deze man had aardig wat onroerend goed, dus het vermoeden was dat zij met hem ging trouwen puur voor financiële middelen... Uiteindelijk moeten we die stuiting dan in gang zetten, door een gerechtsdeurwaarder wordt er een bewijs van stuiting geleverd. Dan moet er een onderzoek plaatsvinden. Ik was zelf niet betrokken bij dat onderzoek.”

Vanuit een andere gemeente wordt gerefereerd aan een geval waarin oneigenlijke vermogensbelangen in combinatie met vragen rondom de vrije wilsbepaling van de echtgenoot de doorslag gaven om het huwelijk te stuiten. In de G4-gemeenten lijkt de ervaring met stuitingsprocedures zeer beperkt of vrijwel afwezig. In één G4-gemeente heeft men wel ervaring met één of twee huwelijken, waarbij de stuiting is opgeheven of ingetrokken. Een andere ambtenaar van een G4-gemeente heeft in zijn eigen gemeente geen ervaring met stuiting, maar verklaart dat hem

¹⁵³ Zie art.1475-1497 Belgisch Burgerlijk Wetboek. Zie voor de voorwaarden om een verklaring van wettelijk samenwonen te verkrijgen tevens de Vlaamse overheidswebsite: <www.vlaanderen.be/wettelijk-samenwonen> (laatstelijk bezocht op 7 november 2019).

¹⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 488, p. 19.

¹⁵⁵ Zie uitvoeriger: par. 2.2.

bekend is dat stuiting zich wel bij een andere gemeente heeft voorgedaan. Hij ziet het leveren van het bewijs van de gronden voor stuiting als grootste knelpunt. Ook wijst één ambtenaar erop dat je slechts kunt stuiten in de woongemeente van betrokkenen, terwijl in een andere gemeente het voornemen om te huwen alsnog kan worden gemeld. Het voorgenomen huwelijk zal dan alsnog kunnen worden voltrokken in een andere gemeente.

Wat de stuiting door het OM betreft, acht één ambtenaar de procedure te ingewikkeld. Dit komt door de extra drempel van rechterlijke interventie. Die extra drempel zou ook kunnen verklaren waarom de procedure weinig lijkt te worden gebruikt, aldus deze ambtenaar. Het OM zou zonder rechterlijke tussenkomst geëquipeerd geacht moeten worden om een behoorlijke afweging ter zake van de stuiting te kunnen maken:

“Ik heb de MvT er nog eens op nagelezen; ik vond de argumenten niet erg sterk op basis waarvan het OM nog een machtiging moet vragen aan de rechtbank. Het zou toch veel simpeler zijn als het OM veel sneller kon reageren daarop. Als het OM dat voornemen heeft en dat moet nog naar de rechtbank duurt het lang voordat het OM zijn zaken rond heeft. Ik vind de weg naar de rechtbank sowieso overdreven, ik denk dat het OM dat heel goed kan afwegen.”

4.1.4 Nietigverklaring huwelijken

De nietigheid van een huwelijk kan worden verzocht indien de echtgenoten niet de vereisten in zich verenigen om tezamen een huwelijk aan te gaan. Zie hierbij de artikelen 1:69 t/m 77 BW. Een echtgenoot kan de nietigheid van het huwelijk verzoeken, wanneer hij of zij dit onder invloed van dwang heeft gesloten (art. 1:71 lid 1 BW). Ook het OM is, na de echtgenoten in de gelegenheid te hebben gesteld hun mening omtrent de wenselijkheid van het indienen van het verzoek tot nietigverklaring kenbaar te maken, althans na deze daartoe behoorlijk te hebben opgeroepen, bevoegd tot het doen van het verzoek. Indien de rechter een huwelijk nietig verklaart, dient deze door de ambtenaar van de burgerlijke stand te worden geregistreerd.

De meeste geïnterviewde respondenten hebben geen ervaringen met nietigverklaringen. Vanuit een G4-gemeente wordt echter melding gemaakt van twee actuele gevallen waarin de vrije toestemming van de vrouwen tot een buiten Nederland voltrokken huwelijk zou hebben ontbroken:

“Nu hebben we inderdaad twee gevallen waarbij vrouwen zeggen dat ze het huwelijk wel hebben laten registreren, maar ze geen expliciete toestemming hebben gegeven en het huwelijk teruggedraaid willen hebben. Wij hebben dan geen poot om op te staan. De huwelijken zijn weliswaar voor 2015 gesloten maar ze wilden de huwelijken na 2015 geregistreerd hebben.”

Ook wordt melding gemaakt van andere verzoeken om nietigverklaringen, maar daarvan staat onvoldoende vast of deze zich voor of na de datum van inwerkingtreding van de Wet hebben voorgedaan. Gaat het om een huwelijk van voor 5 december 2015, dan speelt de extra complicatie dat niet zonder meer vaststaat dat het huwelijk vanwege huwelijksdwang alsnog kan worden nietig verklaard, zo zou uit één interview kunnen worden afgeleid.

4.1.5 Huwelijken die buiten Nederland zijn voltrokken

Wat betreft de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken geldt dat met de invoering van de Wet nader is geconcretiseerd in artikel 10:32 BW bij welke in het buitenland gesloten huwelijken de openbare orde dusdanig in het geding is dat erkenning van het huwelijk niet mogelijk is.¹⁵⁶ Artikel

¹⁵⁶ Zie ook hfdst. 2.

10:32 BW schrijft imperatief voor in welke situaties de openbare orde zich tegen een erkenning verzet. Die situaties zijn:

- Buitenlandse kindhuwelijken; erkenning is niet langer mogelijk, tenzij de echtgenoten op het moment dat de erkenning gevraagd wordt de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.
- Buitenlandse polygame huwelijken waarbij een Nederlander betrokken is of een van de betrokkenen in Nederland verblijft op het tijdstip van huwelijksluiting; erkenning is niet langer mogelijk, tenzij het eerste huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig is verklaard op het moment dat de erkenning wordt gevraagd.
- Buitenlandse gedwongen huwelijken; erkenning is niet langer mogelijk, tenzij de gedwongen echtgenoot uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt.

Praktisch gezien werkt het volgens een gemeenteambtenaar bij zijn gemeente als volgt. Er wordt een afspraak gemaakt om persoonlijk naar de balie te komen, daar worden de brondocumenten aangeleverd om aan te tonen dat men inderdaad in het buitenland is gehuwd. Dat wordt beoordeeld en dan doorgestuurd naar de back office, waar de documenten nog een keer worden beoordeeld. Aan de balie wordt daarna gekeken wie de persoon is en of hij of zij bijvoorbeeld al gehuwd is. Daarover worden vervolgens enkele aantekeningen gemaakt. Het kan dan voorkomen dat het team IPR aanvullend onderzoek gaat doen, de persoon gaat uitnodigen voor een gesprek en wellicht weigert het huwelijk te registreren.

4.1.5.1 Buitenlandse kindhuwelijken

Vanuit vrijwel alle gemeenten wordt gemeld dat het zo nu en dan voorkomt dat registratie wordt verzocht van een buitenlands kindhuwelijk door echtgenoten die nog geen achttien jaar waren ten tijde van het huwelijk. De verzoeken om registratie van huwelijken waarbij de echtgenoten nog niet de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt ten tijde van de huwelijksvoltrekking, komen bij de gemeenten binnen nadat de echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Bij de AZC-gemeente lijkt dit vrij vaak voor te komen. Een ambtenaar van een G4-gemeente geeft echter te kennen: *“Het gebeurt niet heel vaak, dus we moeten het dan wel weer even uitzoeken, maar de wijze waarop dit moet gebeuren, is goed te herleiden via kennisbanken.”* Volgens een ambtenaar van een andere G4-gemeente heeft zijn eigen beperkte ervaring ermee te maken, dat de registraties vermoedelijk meer spelen in de BRP.

Dat het huwelijk bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar alsnog geregistreerd kan worden, is in vrijwel alle gemeenten bekend. Er is bij een ambtenaar van een G4-gemeente geen parate kennis van de regel op grond waarvan registratie van het buitenlandse huwelijk vanaf achttien jaar mogelijk is. Dat komt volgens deze ambtenaar omdat het vakgebied enerzijds een brede expertise vergt van de ambtenaar burgerzaken terwijl de frequentie van dit soort huwelijken vermoedelijk juist laag ligt. In een andere gemeente is die kennis er (kennelijk) wel en voldoende paraat: *“Als in het buitenland een kindhuwelijk is gesloten registreren we dat gewoon niet totdat ze beiden achttien jaar zijn.”*

Vanuit de AZC-gemeente wordt door de ambtenaar van de BRP-straat gemeld dat ze zelfs *“bijna dagelijks”* met dergelijke latere verzoeken om registratie van kindhuwelijken te maken hebben. Een ambtenaar van een andere gemeente constateert dat onduidelijkheid bestaat over de vraag of er opnieuw een verzoek moet worden ingediend om het huwelijk te registreren, wanneer dit reeds eerder gedurende de minderjarigheid van één (of soms beide) echtgenoten was gedaan. Er wordt in dat kader door twee ambtenaren voorgesteld om van overheidswege een verzoek uit te doen gaan aan hen van wie bekend is dat zij voor hun achttiende in het buitenland gehuwd zijn:

“De burger wil iets. Het is ook veel werk om ieder verzoek om een kindhuwelijk alsnog te registreren in de agenda bij te houden. Dus het zou helder zijn als de wetgever zou bepalen dat

op het moment dat het huwelijk geregistreerd kan worden ook een verzoek moet worden gedaan om dat te doen.”

In de enquête heeft een respondent nog aangegeven bij de registratie van een inmiddels meerderjarig geworden kindbruid een knelpunt te hebben ervaren (zie 24). Wat dit knelpunt is, wordt niet nader gespecificeerd, maar niet ondenkbaar is dat een ambtenaar het, moreel of vanwege de omstandigheden van het geval, lastig vindt een aanvankelijk gesloten kindhuwelijk, later alsnog te erkennen. Als knelpunt wordt (ook) door respondenten uit de interviews tevens gewezen op de gevolgen van de toepassing van die latere registratie op het gebied van het afstammingsrecht, dus wanneer er kinderen uit het huwelijk geboren zijn, en het nationaliteitsrecht. Op dit punt komen we nog terug in par. 4.1.5.3).

Uit de interviews blijkt dus dat *gedurende de minderjarigheid* van één of van beide echtgenoten nauwelijks wordt verzocht om registratie van huwelijken sinds de inwerkingtreding van de Wet. Van de mogelijkheid om het huwelijk alsnog te registreren bij het bereiken van de leeftijdsgrens van achttien jaar lijkt daarentegen met enige regelmaat gebruik te worden gemaakt en in de AZC-gemeente zijn dergelijke verzoeken zelfs frequent. Twee ambtenaren stellen voor om echtgenoten die beneden de leeftijd van achttien jaar buiten Nederland zijn gehuwd, automatisch op te laten roepen om alsnog hun huwelijk te laten registreren bij het bereiken van beide echtgenoten van de leeftijd van achttien jaar. Hoewel dit voorstel mede gezien moet worden als ‘agendabeheer’ voor de ambtenaar, ligt het voor de hand dat bij de registratie op dat moment ook nadere vragen zouden kunnen worden gesteld over de vrijwillige instemming met het huwelijk.

4.1.5.2 Buitenlandse gedwongen huwelijken

Door het gedwongen buitenlands huwelijk in Nederland niet te erkennen, wordt het sluiten van een dergelijk huwelijk door de Wet ontmoedigd.¹⁵⁷ De wetgever wil voorkomen dat kindhuwelijken of huwelijken die onder dwang worden tot stand gebracht de mogelijkheid creëren voor de echtgenoot uit het buitenland om verblijf in Nederland te regelen. Door in het IPR te regelen dat deze huwelijken in Nederland niet worden erkend, kan de partner uit het buitenland in ieder geval niet meer (in haar of zijn hoedanigheid) als echtgenoot tot Nederland worden toegelaten.

Het probleem bij de toepassing van de regel dat een huwelijk uit het buitenland niet mag worden erkend, is dat dwang niet bekend is en niet is vast te stellen. Een ambtenaar van een G4-gemeente vertelt hierover:

“Bij de registratie van in het buitenland voltrokken huwelijk laten we die mensen wel verklaringen afgeven, bijvoorbeeld dat het onder vrije toestemming was, maar hoe ga je dat verder bewijzen? Dat is een probleem. In termen van formele weigeringsgronden heb je hier niet veel in te onderzoeken. Je hebt alleen die documenten, je gaat die mensen niet verder uithoren. Als je geen aanwijzingen hebt, dan heb je niet zoveel om op te staan. Als er sterke aanwijzingen zijn denk ik dat de situatie wel anders is, dan kun je ze misschien wel oproepen. Het is een praktisch uitvoeringsprobleem.”

In de enquête wordt dit probleem ook meerdere keren genoemd (zie tabel 23). Ook lijkt het erop dat ambtenaren in de meeste gemeenten het niet direct als hun taak zien om dwang alsnog te gaan uitzoeken. Dit lijkt samen te hangen met de opvatting dat het bewijs sowieso erg moeilijk is en mogelijk, hoewel dit niet direct uit de interviews naar voren komt, dat ingeval van een gewone verblijfplaats van de echtgenoten in Nederland een eenzijdig echtscheidingsverzoek kan worden ingediend.

¹⁵⁷ Zie par. 2.1.

De scheidslijn tussen enerzijds huwelijksdwang en anderzijds de wens om een betere toekomst op te bouwen in Nederland kan bovendien subtiel zijn en afhankelijk van iemands perspectief, zo suggereert één ambtenaar. Wanneer de familie uit een ontwikkelingsland een bruid verplicht om te trouwen met een neef in Nederland, dan hoeft dat in het herkomstland zeker nog niet als huwelijksdwang te worden gezien. Het ligt dan ook niet voor de hand dat echtgenoten alsnog zullen verklaren dat er sprake is geweest van huwelijksdwang, aldus deze ambtenaar.

In de meeste gemeenten lijkt ook terughoudendheid te worden betracht waar het aankomt op het inschakelen van maatschappelijke organisaties en de politie in te schakelen ingeval van vermoedens van huwelijksdwang (bijv. bij uithuwelijking in het buitenland).¹⁵⁸ Drie gemeenteambtenaren geven te kennen dat hun taak ophoudt wanneer de documenten zijn gecontroleerd en verklaringen zijn afgelegd over de afwezigheid van dwang. In één G4-gemeente lijkt wel actiever contact te worden gezocht met maatschappelijke organisaties en/of politie.

Er zijn dan ook verschillende belemmerende factoren die het lastig maken om huwelijksdwang bij buitenlandse huwelijken vast te kunnen stellen. Het leveren van bewijs van huwelijksdwang bij een reeds in het buitenland voltrokken huwelijk wordt als een lastige, zo niet onmogelijke opgave gezien. In die zin wordt het toetsen van dwang bij buitenlandse huwelijken dus niet als een hanteerbare regel gezien.

4.1.5.3 Buitenlandse polygame huwelijken

Artikel 10:32 aanhef en onder a BW bepaalt dat aan een buiten Nederland gesloten huwelijk erkenning wordt onthouden indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van het huwelijk *“reeds gehuwd was of een geregistreerd partnerschap had gesloten met een persoon die (...)”* De weigeringsgrond vervalt wanneer het eerder gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig verklaard.¹⁵⁹ In dat geval is het huwelijk dus niet meer polygaam, maar, omdat op het moment van huwelijksluiting er een polygaam huwelijk werd gesloten, blijft het huwelijk in de Wet behandeld worden als een (aanvankelijk) polygaam huwelijk. Dit komt omdat het moment van huwelijksluiting bepalend is voor de kwalificatie. De weigeringsgrond uit artikel 10:32 onder a BW geldt alleen als het eerste huwelijk wel een voor Nederland rechtsgeldig huwelijk is. Is het tweede huwelijk in het buitenland op informele wijze gesloten, dan stuit erkenning van dat tweede huwelijk in Nederland reeds af op artikel 10:31 BW.

Het lijkt erop dat de ervaring met buitenlandse polygame huwelijken in de meeste gemeenten zeer beperkt is gebleven. Een respondent van één G4-gemeente beweert echter dat er in zijn gemeente sprake is van een afname sinds de inwerkingtreding van de Wet. Dit beeld wordt elders niet bevestigd noch ontkend wanneer de ambtenaren hierover worden bevraagd.

Vanuit één G4-gemeente wordt een enkel geval gemeld waarin door de geïnterviewde ambtenaar melding van een polygaam huwelijk bij de IND werd gemaakt. De melding werd gedaan in het kader van een naturalisatieprocedure van de referent.

Het niet registreren van een polygaam huwelijk in de BRP wordt als een knelpunt ervaren door een ambtenaar. In de woorden van één ambtenaar:

“Als wij een buitenlands huwelijk niet erkennen, is betrokkene niet getrouwd en kan hij trouwen. Op het moment dat dit huwelijk nietig wordt verklaard, wordt die persoon dus weer

¹⁵⁸ Zie echter het geval dat hiervoor is besproken in één G4-gemeente waarbij misbruik werd gemaakt van de DigiD-gegevens van een vrouw door haar familie en in welk geval de politie en andere organisaties zijn ingelicht.

¹⁵⁹ Zie par. 2.1.

huwelijksbevoegd. Hij kan dus opnieuw trouwen, terwijl dat tweede huwelijk dus nog voortduurt in het land van herkomst. Bij ons niet, want we weten niet dat er nog een ander huwelijk is omdat het huwelijk niet in de BRP staat. Dat is best lastig.”

Het bewijs van een buitenlands polygaam huwelijk wordt in alle gemeenten als het knelpunt bij uitsteking gezien.¹⁶⁰ Dit probleem dient zich echter pas aan wanneer bij toeval vast is komen te staan dat er sprake is van meerdere huwelijken. Je kunt volgens een ambtenaar van een G4-gemeente niet veel meer dan uitgaan van de juistheid en waarachtigheid van de verklaringen van de betrokkenen:

“Als mensen buiten Nederland wonen is het bijna onmogelijk om te weten of er sprake is van een polygaam huwelijk. We laten mensen wel verklaringen afleggen, we hebben een verzoek waarin staat dat mensen vrijelijke toestemming hebben gegeven, en ze verklaren hier ook dat er geen sprake is van een polygaam huwelijk, maar wat kun je verder nog vragen. Het zijn vaak wel Nederlanders en bij hen zie je dit toch minder. We zien weleens huwelijken die later ontbonden zijn, die kan je dan wel later erkennen. Als mensen dingen gaan verzwijgen kun je eigenlijk altijd pas achteraf kijken wat mogelijk is; dan heb je te maken met nietigverklaring bijvoorbeeld. Dit heb ik een keer meegemaakt, dat speelde in een Zuid-Amerikaans land.”

In de overige gemeenten wordt van soortgelijke casuïstiek na de datum inwerkingtreding geen melding gemaakt, afgezien van een melding vanuit een andere G4-gemeente van een polygaam huwelijk waarvan de echtgenoten minderjarig waren ten tijde van de huwelijksluiting.

Overige rechtsgevolgen van buitenlandse polygame huwelijken

Onzekerheid over de afstammingsrechtelijke en nationaliteitsrechtelijke gevolgen van polygame huwelijken wordt in verschillende gemeenten duidelijk als een probleem ervaren. In een G4-gemeente wordt bevestigd dat dit een knelpunt is waarmee wordt geworsteld, bij gebrek aan duidelijkheid van de wetgever. Dat zou volgens hem in heel veel Nederlandse gemeenten het geval zijn.

Dat er sprake is van een knelpunt, wordt in ieder geval ook onderschreven door ambtenaren uit de zuidelijke gemeenten en door een ambtenaar uit de AZC-gemeente. Uit art. 10:100 en 10:101 BW blijkt dat uit buitenlandse akten de afstamming in beginsel wordt erkend. De familierechtelijke betrekking wordt in Nederland echter pas erkend vanaf het moment dat de polygame toestand is opgeheven. Niet duidelijk blijft of de erkenning van die familierechtelijke betrekking ook terugwerkende kracht heeft. Dit wordt wel vermoed, maar dat is niet zeker, aldus een ambtenaar van een G4-gemeente.

Hij verklaart hierover:

“De Hoge Raad zegt dat op het moment dat strijd met de openbare orde is opgeheven, kun je afstamming erkennen, maar tegelijkertijd zeggen ze dat nationaliteit kan worden gevestigd via erkenning. Dat is dus een beetje het probleem. Die vraag ligt nog open, hoe je daarmee moet omgaan. Er wordt dan niet helder omschreven hoe hier in de praktijk mee moet worden omgegaan.”

Gerefereerd wordt aan HR 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:942, *NJ* 2017/435, waarin geoordeeld werd dat wanneer een kind is geboren uit een ten tijde van zijn geboorte polygaam huwelijk waaraan naderhand het polygame karakter is ontvallen, het stelsel van de RWN eraan in de weg staat dat het kind ingevolge artikel 3 lid 1 RWN uitsluitend op grond van zijn afstamming op enig tijdstip van rechtswege het Nederlanderschap verkrijgt. Het uitblijven van nationaliteitsrechtelijk gevolg wordt in, in ieder geval, vier gemeenten als een (groot) knelpunt ervaren bij afstammingsrelaties die voortkomen uit een buitenlands polygaam huwelijk. Er kan dan wel sprake zijn van een

¹⁶⁰ In de enquête (tabel 24) werd door één van de geënquêteerde op dit probleem gewezen.

familierechtelijke betrekking zonder dat het kind Nederlander wordt vanaf het moment dat de polygame toestand is opgeheven. De (kennelijke) noodzaak om het kind alsnog door de man te laten erkennen nadat de polygame toestand is geëindigd en de familierechtelijke betrekking tussen de vader en het kind is gevestigd, teneinde het Nederlanderschap te verkrijgen, wekt bij één ambtenaar verbazing:

“We erkennen het polygame huwelijk niet, en dus ook niet de polygame afstamming. Dat betekent dat voor ons, hoewel in de geboorteakte iets anders staat, de afstamming van die man pas komt op het moment dat de polygame toestand is opgeheven. Dan zijn de kinderen met terugwerkende kracht wel kinderen van die man, maar niet Nederlander geworden. Dat heeft de Hoge Raad gezegd, dan kunnen ze de kinderen alsnog erkennen. Toen was ik met stomheid geslagen.”

Ook vanuit een G4-gemeente wordt gemeld dat er behoefte is aan nadere duiding door de wetgever hoe hier in de praktijk nu mee moet worden omgegaan. Aan deze ambtenaar is bekend dat dit vraagstuk zich in meerdere gemeenten voordoet. Deze ambtenaar concludeert dat “*de bal bij de wetgever ligt,*” omdat er onduidelijkheid blijft bestaan over de wijze waarop de Nederlandse nationaliteit kan worden verkregen en over het moment vanaf wanneer het kind in familierechtelijke betrekking staat tot de vader, nadat diens polygame huwelijk is beëindigd.

Concluderend kan worden gesteld dat er sinds de inwerkingtreding van de Wet weinig ervaring is opgedaan onder de respondenten met verzoeken om registraties van buitenlandse polygame huwelijken. Meerdere respondenten geven aan dat niet kunnen toetsen omdat polygamie niet altijd wordt gemeld. Ook de gevolgen voor de rechtspraak op het gebied van het afstammingsrecht en nationaliteitsrecht in het kielzog van de voormelde uitspraak van de Hoge Raad uit 2017 wordt bij meerdere ambtenaren als een knelpunt ervaren. Daarbij wordt het ook als onrechtvaardig gezien dat het kind tot slachtoffer wordt gemaakt van deze rechtsonzekerheid.

4.1.6 Samenvattende conclusies

4.1.6.1 Bekendheid met de wettelijke regelingen

Met de Wet zijn alle ambtenaren uit de geselecteerde gemeenten in het algemeen (zeer) goed bekend. Met de mogelijkheid van registratie van een kindhuwelijk na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar lijkt men slechts in één gemeente (G4-gemeente) niet bekend te zijn. Ook lijkt men er in twee gemeenten niet direct mee bekend dat neef/nichthuwelijken verboden zijn en dat de verwantschapsgraad dient te worden getoetst in het kader van de toepassing van de Wet. Er is in het algemeen bekendheid met de stuitingsprocedure en met de nietigverklaring maar er wordt weinig gebruik van gemaakt.

4.1.6.2 Toepassing van de Wet en werkbaarheid van de criteria

Wat de huwelijkssluiting in Nederland betreft, zijn (vrijwel) geen problemen gesignaleerd bij toepassing van de minimum huwelijksleeftijd van achttien jaar.

De verklaring van vrijwilligheid wordt niet als effectief gezien. Dit komt omdat de verwantschapsgraad onbekend blijft na bestudering van de brondocumenten en het afleggen van de verklaring weinig bewijskracht heeft volgens ambtenaren over de vraag of er sprake is van dwang.

Met de toepassing van het polygamieverbod *an sich* zijn geen problemen vastgesteld. Het probleem is echter dat polygamie pas later, doorgans bij toeval wordt ontdekt. Er kan onbekendheid zijn met het bestaan van een eerder gesloten huwelijk in het buitenland, nu het bestaan van dit huwelijk niet uit de BRP blijkt.

Bij de weigering om buitenlandse kindhuwelijken te erkennen zijn geen toepassingsproblemen gesignaleerd. Wel wordt de aanbeveling gedaan door een ambtenaar om echtgenoten op te roepen om het huwelijk te registreren bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar en de registratie aldus niet van het initiatief van de burgers af te laten hangen.

Bij gedwongen buitenlandse huwelijken geldt dat vaststelling van dwang door meerdere ambtenaren als een (bijna) onmogelijke taak wordt gezien. Het blijft in de meeste gevallen bij een erkenning van het buitenlandse huwelijk.

Wat buitenlandse polygame huwelijken betreft, geldt dat toepassing van artikel 10:32 aanhef onder a BW als een werkbaar criterium lijkt te worden ervaren.

4.1.6.3 Knelpunten

Door de meeste geïnterviewde ambtenaren wordt het bewijs van huwelijksdwang als een knelpunt in de Wet beschouwd, ja zelfs als het grootste knelpunt bij de toepassing van de Wet. Het gaat in dat verband ook om het ontbreken van een instrumentarium om dwang te kunnen herkennen. Het ontbreken van (duidelijke) richtlijnen om dwang bij een huwelijk te kunnen beoordelen wordt door de uitvoerders van de Wet als een duidelijk knelpunt ervaren, zo blijkt ook uit de enquête.¹⁶¹ Soms kunnen documenten ook onvolledig zijn en vormt dit reeds een weigeringsgrond om een huwelijk te erkennen, maar wordt een door de Wet verboden huwelijk niet vastgesteld. Uit de enquête blijkt ook dat een gebrek aan kennis om buitenlandse huwelijksakten te beoordelen betrekkelijk vaak gezien wordt als een knelpunt.¹⁶²

Culturele verschillen en een gebrek aan contact met de huwelijkskandidaten als gevolg van digitalisering maken volgens sommige ambtenaren het bewijs van dwang moeilijk. De meeste ambtenaren lijken te volstaan met een onderzoek naar de overgelegde brondocumenten en zo nodig vragen zij door of worden de echtgenoten afzonderlijk gehoord met het oog op een verklaring. Daarmee houdt het onderzoek door de ambtenaar burgerzaken in principe op, zo lijkt uit vrijwel alle interviews te volgen. Er wordt door sommige respondenten gebruikgemaakt van indicatoren die op een lijst worden genoemd. Maar het begint vaak bij een onderbuikgevoel dat er iets niet klopt. Herkomst uit een land waarvan bekend is dat daar huwelijksdwang voorkomt, is daarbij slechts één indicator en bovendien een problematische indicator met een (zeer) beperkte bewijskracht. Soms wordt ingeval van twijfel overlegd met de IND (bijvoorbeeld in de AZC-gemeente), met een adviesbureau of, in één G4-gemeente, met specifieke aandachtsfunctionarissen.

Huwelijksdwang bij reeds in het buitenland voltrokken huwelijken lijkt in de meeste gemeenten niet echt meer met mensen te worden besproken. Onduidelijk is gebleven of en in hoeverre daarin meespeelt de (juridische) mogelijkheid om een echtscheidingsverzoek in Nederland in te dienen wanneer men eenmaal de gewone verblijfplaats in Nederland heeft.

Als een wezenlijk knelpunt wordt door meerdere ambtenaren gezien de onduidelijkheid over de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van de familierechtelijke betrekking van het kind dat staande een polygaam huwelijk is geboren, nadat de polygame situatie is beëindigd. In dat verband spelen ook vragen over de terugwerkende kracht van de familierechtelijke betrekking tussen het kind en de echtgenoot van de moeder.

¹⁶¹ Zie tabel 1.

¹⁶² Gebrek aan kennis om buitenlandse huwelijksakten te kunnen beoordelen is zestien keer aangekruist bij beantwoording van de vraag “met welke van de onderstaande knelpunten heeft u sinds 5 december 2015 te maken gehad?”

4.2 De rechterlijke macht

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf staan de bevindingen over de uitvoering van de Wet tegengaan huwelijksdwang door leden van de rechterlijke macht (hierna: rechters) aan de hand van rechtspraakonderzoek centraal. Rechters zijn uitvoerders van deze Wet in die zin dat zij de Wet en de daarin vervatte wettelijke criteria toepassen. Bijvoorbeeld om te oordelen over een verzoek tot nietigverklaring van een polygaam huwelijk of over een verzoek tot erkenning van een kindhuwelijk in het kader van de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf in het kader van nareis door de man ten behoeve van de vrouw.

Ter inleiding volgt, na een korte uiteenzetting van de verdere inhoud van deze paragraaf, nog een nadere beschrijving van de typen rechters die te maken krijgen met de regels en aspecten van de Wet. Daarna wordt de wijze van uitvoering van het rechtspraakonderzoek verantwoord.

Het geldende juridische kader, te weten de sinds 5 december 2015 toepasselijke rechtsregels van de Wet in de boeken 1 en 10 van het Burgerlijk Wetboek dat door rechters wordt toegepast, wordt besproken in paragraaf 4.2.2.

Paragraaf 4.2.3 bevat de analyse van de toepassing van de Wet door de rechter. Hierbij staan de toepassing van de Wet door en de werkbaarheid van de Wet voor rechters centraal: hoe werkbaar zijn de in de Wet opgenomen regels voor hen? Ook komt aan de orde welke knelpunten of belemmerende factoren rechters ervaren bij de toepassing van de Wet. En wat zijn de gevolgen en neveneffecten van de wijze waarop rechters de Wet toepassen?

Tot slot worden samenvattende conclusies in de laatste paragraaf 4.2.4 besproken.

Binnen de rechterlijke macht krijgen met name de volgende rechters te maken met de regels en aspecten van de Wet. Ten eerste rechters die werkzaam zijn binnen het civiele recht, en dan in het personen- en familierecht (hierna: familierechter). Ten tweede gaat het om rechters werkzaam in het bestuursrecht, in het bijzonder in het vreemdelingenrecht (bestuursrechter, vreemdelingenrechter) en het nationaliteitsrecht. Uit één casus blijkt dat de Wet ook relevant kan zijn voor de strafrechter, namelijk, in dit geval, om te kunnen bepalen of een slachtoffer van mishandeling gekwalificeerd kan worden als 'echtgenoot' tegen wie de verdachte de mishandeling heeft begaan in de zin van artikel 304 Sr. De Hoge Raad oordeelt dat de wetgever bij de uitleg van het begrip 'echtgenoot' als bedoeld in artikel 304 Sr zoveel mogelijk aansluiting heeft gezocht bij het systeem van het personen- en familierecht in het Burgerlijk Wetboek. Daarom kan ook sprake zijn van zo'n echtgenoot in geval van een buiten Nederland gesloten rechtsgeldig huwelijk – in de casus ging het om een in Irak gesloten islamitisch huwelijk – tenzij blijkt dat dit huwelijk op grond van artikel 10:31 BW jo. artikel 10:32 BW niet in Nederland erkend kan worden.

Het rechtspraakonderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op gepubliceerde rechtspraak die verkregen werd via onderzoek op trefwoorden en/of wetsartikelen op de website <www.rechtspraak.nl> of uit vakpublicaties. Er is rechtspraak verzameld vanaf 5 december 2015 tot 1 oktober 2019. In twee zaken werden ongepubliceerde gerechtelijke uitspraken verkregen via een advocaat. Er werden 26 verschillende zaken met uitspraken gevonden of verkregen waarin de Wet aan de orde was. Daarnaast werden twaalf zaken met uitspraken gevonden waarin werd voortgebouwd op eerdere rechtspraak, en de Wet zelf niet steeds meer (direct) aan de orde was. In een aantal zaken werden de gerechtelijke procedures in meerdere instanties doorlopen, bijvoorbeeld zowel bij de rechtbank als in hoger beroep bij een gerechtshof of bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een overzicht van

de aantallen van de verschillende zaken en onderverdeeld in categorieën op basis van de onderliggende rechtsvraag met een specificatie naar het type huwelijk is te vinden in paragraaf 4.2.3.

4.2.2 Juridisch kader

Voor de onderzochte rechtspraak zijn van belang de artikelen uit Boek 1 en Boek 10 BW die betrekking hebben op de nietigverklaring van huwelijken en de erkenning van buitenlandse huwelijken, zoals gewijzigd door de Wet tegengaan huwelijksdwang. Deze artikelen zullen kort worden toegelicht bij de bespreking van de rechterlijke uitspraken over de desbetreffende thema's.

Verzoek tot nietigverklaring huwelijk

Op grond van artikel 1:69 BW kan op grond dat de echtgenoten niet de vereisten in zich verenigden om tezamen een huwelijk aan te gaan, de nietigverklaring van het huwelijk worden verzocht door: de bloedverwanten in de rechte lijn van een der echtgenoten, ieder der echtgenoten, alle overige personen, die daarbij een onmiddellijk rechtsbelang hebben, echter deze alleen na de ontbinding van het huwelijk, en het Openbaar Ministerie, echter alleen zolang het huwelijk niet is ontbonden. Dit betekent dat sinds de inwerkingtreding van de Wet steeds nietigverklaring kan worden verzocht wanneer één of beide echtgenoten bij de huwelijksluiting niet de leeftijd van achttien jaar had/hadden bereikt; er sprake is van een polygaam huwelijk; of de verklaring van vrijwilligheid bij een neef/nichthuwelijk ontbreekt. Op grond van artikel 1:71 BW kan, sinds de inwerkingtreding van de Wet, naast een echtgenoot, ook het Openbaar Ministerie, na de echtgenoten in de gelegenheid te hebben gesteld hun mening omtrent de wenselijkheid hiervan in te dienen, ook nietigverklaring van een huwelijk verzoeken wanneer dit onder invloed van dwang is gesloten (lid 1). Voor de inwerkingtreding van de Wet werd overigens in plaats van de term 'dwang' de term 'onrechtmatige ernstige bedreiging' gebruikt. De bevoegdheid de nietigverklaring wegens dwang te verzoeken vervalt, wanneer de echtgenoten drie jaar hebben samengewoond zonder dwang gericht op instandhouding van het huwelijk, zonder dat het verzoek is gedaan (lid 3).

Weigeringsgronden voor erkenning buitenlands huwelijk

Volgens artikel 10:32 BW moet aan een buitenlands huwelijk erkenning worden onthouden, indien deze erkenning kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde en in ieder geval indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van dat huwelijk:

- a. reeds gehuwd was of een geregistreerd partnerschap had gesloten met een persoon die de Nederlandse nationaliteit bezat of zelf de Nederlandse nationaliteit bezat of in Nederland zijn gewone verblijfplaats had, tenzij het eerder gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig verklaard;
- b. aan de andere echtgenoot in rechte lijn verwant was of de broer of zuster van die echtgenoot was, hetzij door bloedverwantschap, hetzij door adoptie, tenzij deze familierechtelijke betrekking later is verbroken vanwege het ontbreken van biologische verwantschap of herroeping van de adoptie;
- c. niet de leeftijd van achttien jaar had bereikt, tenzij de echtgenoten op het moment dat erkenning van het huwelijk gevraagd wordt beiden de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;
- d. geestelijk niet in staat was zijn toestemming te geven, tenzij deze daartoe wel in staat is op het moment dat de erkenning van het huwelijk gevraagd wordt en uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt; of
- e. niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk had gegeven, tenzij deze uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt.

Op grond van artikel 10:33 BW dient de erkenningsregel uit de artikelen 10:31 en 10:32 BW ook te worden gevolgd als over de erkenning van het buitenlandse huwelijk moet worden beslist als voorvraag in verband een andere vraag.

Voor een uitgebreide beschrijving van het juridisch kader in relatie tot de Wet tegengaan huwelijksdwang, wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit rapport. In verband met de inwerkingtreding van de Wet zijn ook andere regelingen die door de rechter worden toegepast, aangepast, zoals artikelen binnen de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit en Vreemdelingencirculaires. Voor een nadere bespreking van deze aangepaste regelgeving wordt verwezen naar paragraaf 4.3 in dit rapport.

Met de inwerkingtreding van de Wet per 5 december 2015 treden de nieuwe versies van de door deze Wet aangepaste bepalingen uit het BW in de plaats van de oude versies. Het nieuwe recht vaagt als het ware het oude recht weg. Dat betekent dat ook 'oude' feiten, zoals een vóór 5 december 2015 gesloten (buitenlands) huwelijk, als regel onder het nieuwe recht vallen en op grond daarvan beoordeeld moeten worden. Indien de wetgever bepaalde oude situaties niet onder de nieuwe regels wil laten vallen, zou hij hiervoor een overgangsregeling moeten maken. Dat is in dit geval niet gebeurd.

Soms zien we dat rechters al anticiperen op de nieuwe regeling (zie de uitspraak van de rechtbank Limburg van 11 november 2015 met ECLI:RBLIM:2015:11084 in de volgende paragraaf). Dat gebeurt dan, omdat de rechter ervan uitgaat dat de nieuwe regel de heersende rechtsopvatting weergeeft.

4.2.3 Analyse van de rechtspraak

Deze paragraaf bevat de analyse van de toepassing door en de werkbaarheid van de Wet voor rechters, de gevolgen en neveneffecten van de wijze waarop rechters de Wet toepassen, en de ondervonden knelpunten die in de procedures of als gevolg van de uitspraken met de Wet worden ervaren.

De rechtspraak (uitspraken) kan onderverdeeld worden in vier categorieën zaken (of casus) gebaseerd op de rechtsvraag die in een specifieke casus aan de orde kan komen. Uit de rechtspraak blijkt dat de rechtszaken hoofdzakelijk de beoordeling van de nietigheid van een huwelijk, en de nietigverklaring of de (niet-) erkenning van een Nederlands of buitenlands huwelijk betreft. Onder de gevonden rechtszaken bevonden zich dus géén zaken over de volgende onderwerpen: 1) Huwelijksbeletselen die aan een huwelijksvoltrekking in Nederland in de weg staan (die bij de rechter kunnen komen via de procedure van een beroep tegen de weigering van een ambtenaar van de burgerlijke stand om een huwelijksakte op te maken door belanghebbenden in het kader van de huwelijksluiting in Nederland); 2) Stuiting van een huwelijk (die bij de rechter kunnen komen via een verzoek tot voorafgaande machtiging tot stuiting van een huwelijk door het Openbaar Ministerie of via een verzoek tot opheffing van de stuiting van een huwelijk door een belanghebbende).

De vraag betreffende de erkenning van een buitenlands huwelijk kan als zelfstandige rechtsvraag aan de orde gesteld worden. Uit de onderzochte rechtspraak blijkt echter dat deze vraag in alle gevallen als vraag of voorvraag in verband met een andere rechtsvraag aan de orde kwam. Regelmatig kwam de vraag aan de orde in asiolverzoeken, vooral in het kader van nareis, maar ook in verband met verzoeken om echtscheiding of nietigverklaring van het huwelijk, of om de afstamming en/of nationaliteit van een kind te kunnen vaststellen.

Tijdens het onderzoek werden gepubliceerde uitspraken gevonden die niet in één van de vier bovengenoemde categorieën konden worden ondergebracht, maar wel vanwege de feiten en omstandigheden aanleiding geven tot opname in dit onderzoek. Deze uitspraken zijn daarom ondergebracht in de vijfde categorie 'overig'.

Een overzicht van de gevonden rechtspraak laat de volgende aantallen casus per categorie, en verder gespecificeerd naar type huwelijk, zien. Hierbij moet het volgende in gedachten gehouden worden: 1) bepaalde zaken kunnen in meerdere instanties beoordeeld zijn, zoals bijvoorbeeld door de rechtbank en, in hoger beroep, door het gerechtshof of de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, en in een enkel geval, in cassatie, door de Hoge Raad; 2) een casus kan ook zijn ondergebracht in meerdere categorieën, omdat er meerdere rechtsvragen aan de orde kwamen.

Tabel 25: Categorisering rechterlijke uitspraken

| Categorie/subcategorie | Aantal |
|--|--|
| Huwelijkssluiting in Nederland | <i>geen rechtspraak gevonden</i> |
| Stuiting | <i>geen rechtspraak gevonden</i> |
| Nietigverklaring huwelijk op grond van: - dwang - polygaam huwelijk | 4, waarvan: 3 1 |
| Erkenning huwelijk op grond van: - dwang - polygaam huwelijk - kindhuwelijk - overig | 32, waarvan: 2 7 + 12* 9 2 |
| Overig/overig | 2 |
| TOTAAL | 38 |

* Binnen de categorie ‘erkenning huwelijk’ met als subcategorie ‘polygaam huwelijk’ worden zeven uitspraken hieronder besproken. De overige 12 vermelde uitspraken worden niet apart besproken, omdat in deze uitspraken geen nieuwe, voor het onderzoek relevante aspecten aan de orde komen. Er is volstaan met een verwijzing naar de vindplaats van deze uitspraken in de voetnoten 117 en 119.

In de tekst die hieronder volgt, zal de rechtspraak per categorie worden besproken. Daarbij worden de categorieën gevolgd zoals deze zijn opgenomen in tabel 25. Iedere (sub)categorie zal worden afgesloten met conclusies, waarin een analyse wordt gegeven van de belangrijkste bevindingen die volgen uit de rechtspraak van de desbetreffende categorie.

4.2.3.1 Nietigverklaring huwelijk wegens dwang

Gerechtshof Amsterdam 19 april 2016 (ECLI:NL:GHAMS:2016:1507):¹⁶³ betreft het verzoek van een Marokkaans- Nederlandse vrouw tot onder meer nietigverklaring dan wel niet-erkenning van het in 1994 in Marokko gesloten huwelijk op grond van huwelijksdwang. Het hof vraagt eerst advies aan het Internationaal Juridisch Instituut om te kunnen beoordelen of er tussen de man en vrouw een rechtsgeldig huwelijk tot stand is gekomen. Het hof oordeelt dat er sprake van huwelijksdwang is en dat erkenning aan het huwelijk moet worden onthouden. Daarom wijst het hof het verzoek om echtscheiding door de Marokkaans-Nederlandse man en verzoek tot nietigverklaring van het huwelijk door de vrouw af.

Omdat het hof in deze zaak oordeelt dat er sprake is van een naar Marokkaans recht rechtsgeldig huwelijk, moet het vervolgens oordelen of het huwelijk in Nederland erkend kan worden. Het hof past daartoe artikel 10:32 aanhef en onder e BW toe. De vrouw stelt dat zij “*destijds niet vrijelijk haar toestemming tot het huwelijk heeft gegeven*” (r.o. 2.6). Zij wijst daartoe onder meer op haar minderjarigheid en de vertegenwoordiging door haar stiefvader die ten onrechte als huwelijksvoogd optrad en tevens de neef van haar man was. Bovendien staat het vast “*dat de vrouw niet met de erkenning van het huwelijk instemt*” (r.o. 2.6). Het hof komt op grond van beide, in de Wet genoemde

¹⁶³ Tussenuitspraken: Hof Amsterdam 28 april 2015 (ECLI:NL:GHAMS:2015:1618); 3 maart 2015 (ECLI:NL:GHAMS:2015:728).

criteria 'het niet vrijelijk toestemming geven tot het huwelijk' en 'tenzij uitdrukkelijke instemming met de erkenning', hetgeen in deze zaak tot uitdrukking komt als 'het ontbreken van de uitdrukkelijke instemming met de erkenning het huwelijk' tot het oordeel dat het huwelijk niet erkend kan worden. Het hof legt artikel 10:32 BW ten aanzien van dwang als volgt uit: *“Naar het oordeel van het hof behoort, zeker bij een huwelijk van een minderjarige, boven twijfel verheven te zijn dat de instemming met de voltrekking uit vrije wil is gegeven.”* (r.o. 2.6). Uit dit citaat blijkt dat het hof een bepaalde uitleg geeft aan de term 'dwang' ter bescherming van de (op het moment van de huwelijksluiting minderjarige) vrouw.

Gerechtshof Arnhem – Leeuwarden 9 november 2017 (ECLI:NL:GHARL:2017:9791): een man (met de Nederlandse en een buitenlandse nationaliteit) verzoekt het hof om de beschikking betreffende de echtscheiding en de verdeling van de huwelijksgoederengemeenschap te vernietigen. Daarnaast verzoekt hij primair de nietigverklaring van het huwelijk, althans om het huwelijk in Nederland niet te erkennen, en daarom het echtscheidingsverzoek van de vrouw (met de Nederlandse en een buitenlandse nationaliteit) af te wijzen. Subsidiair verzoekt hij de verdeling van de huwelijksgoederengemeenschap zo vast te stellen dat iedere partij zijn eigen schulden draagt en dat het saldo van de bankrekening op zijn naam aan hem toebedeeld wordt. De vrouw voert verweer en verzoekt onder meer de door de rechtbank gegeven beschikking te bekrachtigen. Het hof oordeelt dat er sprake is van een naar buitenlands recht rechtsgeldig huwelijk, dat in Nederland op grond van artikel 10:31 jo. 10:32 BW kan worden erkend, zodat het verzoek van de man tot nietigverklaring c.q. niet-erkenning moet worden afgewezen. Het hof bekrachtigt de beschikking van de rechtbank betreffende de echtscheiding en de verdeling van het huwelijksvermogen, met uitzondering van het bepaalde over de auto; daarover beschikt het hof dat deze niet tot de huwelijksgoederengemeenschap hoorde en dat de man daarom hierover geen vergoeding schuldig is aan de vrouw.

Het hof oordeelt eerst dat het huwelijk naar buitenlands recht rechtsgeldig tot stand is gekomen, omdat beide partijen bekwaam waren tot het aangaan van het huwelijk. Het hof past vervolgens artikel 10:31 jo. artikel 10:32 BW toe om de vraag naar erkenning van het huwelijk te beoordelen. Het hof gaat hierbij uit van hetgeen de man – hier samengevat – heeft gesteld: dat hij ten tijde van het huwelijk niet had begrepen dat hij in het huwelijk was getreden; dat hij geestelijk niet in staat was om toestemming tot het huwelijk te geven (onder overlegging van een verklaring van een zorgverlener, sinds 2006 geestelijke gezondheidszorg heeft, onder meer omdat hij kampt met angst en trauma, sociaal disfunctioneren, onkunde, onmacht); en dat het huwelijk niet met zijn vrije en volledige toestemming was aangegaan. Deze laatste stelling heeft de man niet nader onderbouwd (r.o. 5.2). De man deed hiermee een beroep op artikel 10:32 aanhef en onder d en e BW. Het hof oordeelt – samengevat – hierover dat de man ten tijde van de huwelijksluiting niet kampte met ernstige psychische problemen; dat onderbewindstelling – en niet een onder curatele stelling – niet voldoende is om aan te nemen dat hij niet in staat was om zijn niet-vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen; dat het huwelijk voltrokken werd ten overstaan van twee getuigen-notarissen die kennelijk geen bezwaren tegen de huwelijksluiting hadden geconstateerd, dat zijn vader erbij aanwezig was; dat er geen sprake was van een zodanige geestelijke stoornis dat hij niet zou kunnen begrijpen dat hij in het huwelijk trad met de vrouw; en dat partijen daarna ook een huwelijksfeest in Nederland hebben gegeven (r.o. 5.5).

“Het hof komt op grond van al hetgeen hiervoor is overwogen tot het oordeel dat ook niet voldoende aannemelijk is geworden dat de geestvermogens van de man zodanig zijn gestoord, dat hij niet in staat was zijn wil te bepalen of de betekenis van zijn verklaring te begrijpen ten tijde van de huwelijksvoltrekking. Aan de hand van de erkenningsregels zoals neergelegd in de artikelen 10:31 en 10:32 BW moet naar het oordeel van het hof het huwelijk van partijen in Nederland worden erkend.” (r.o. 5.6).

Uit deze zaak blijkt dat het hof na zorgvuldig onderzoek tot de conclusie komt dat er sprake was van voldoende vrije wilsvorming en dat er derhalve geen sprake was van ‘geestelijk niet in staat zijn tot toestemming’ of ‘dwang’ in de zin van artikel 10:32 aanhef en onder d en e BW.

Rechtbank Den Haag 7 februari 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:1192): betreft het verzoek van de man tot nietigverklaring van het in Nederland gesloten huwelijk. De man stelt dat er sprake is van dwang (op grond van artikel 1:71 lid 1 BW). De man is ontvankelijk in zijn verzoek, omdat hij het verzoek binnen de in artikel 1:71 lid 3 BW genoemde termijn heeft gedaan. De rechtbank wijst het verzoek af, omdat uit niets is gebleken dat de man onder invloed van dwang het huwelijk met de vrouw heeft gesloten, onder meer vanwege het feit dat de man zich voorafgaande aan het huwelijk (op huwelijkse voorwaarden) tot de notaris heeft gewend om zich te laten informeren over de gevolgen van een huwelijkssluiting.

Conclusies

1. In de gevonden, hierboven vermelde zaken, past de rechter de door de Wet aangepaste, relevante wetsartikelen, zoals art. 10:32 aanhef en onder d en e BW, en de art. 1:71 lid 1 BW en art. 1:71 lid 3 BW, toe. Dwang wordt beoordeeld in het licht van de feiten en omstandigheden van het geval. Er zijn geen bijzondere knelpunten of praktische belemmeringen gesignaleerd.
2. Ten aanzien van de uitleg van de term ‘dwang’ blijkt dat:
 - minderjarigheid een factor is die een rol speelt bij de beoordeling of er sprake is van dwang;
 - bij een huwelijk met een minderjarige de rechter vooropstelt dat de vrije wil moet vaststaan (‘boven twijfel verheven’). Met andere woorden: er wordt dus niet gevraagd dat vaststaat dat er *geen* sprake is van vrije wil;
 - de rechter als één van de factoren en/of omstandigheden die relevant is om tot de conclusie te komen dat er *geen* sprake is van dwang, aanmerkt dat iemand voorafgaande bij de notaris is geweest om zich over de gevolgen van het huwelijk te laten informeren of dat het huwelijk voltrokken werd ten overstaan van twee getuigen-notarissen die kennelijk geen bezwaren tegen de huwelijkssluiting hadden geconstateerd.
3. Indien een rechter meer informatie nodig heeft over buitenlands recht (om bijvoorbeeld de rechtsgeldigheid van een huwelijk naar Marokkaans recht te kunnen beoordelen), kan hij een beroep doen op het Internationaal Juridisch Instituut (IJ) te Den Haag, zoals bijvoorbeeld in eerstgenoemde zaak gebeurde.
4. Een gevolg van de toepassing van de Wet, *in casu* artikel 10:31 jo. Artikel 10:32 aanhef en sub e BW in het geval van de zaak van het hof Amsterdam van 19 april 2016, is een zogenoemd hinkend huwelijk voor de vrouw.¹⁶⁴ Het in Marokko gesloten huwelijk wordt naar Nederlands internationaal privaatrecht immers niet-erkend, terwijl het in Marokko wel een rechtsgeldig huwelijk betreft. De vrouw is in Nederland dus niet getrouwd (met *deze* man X), terwijl ze in Marokko met *deze* man X wel getrouwd is. Omdat het huwelijk in Nederland niet wordt erkend, bestaat het huwelijk voor Nederland in juridische zin niet, en kan het huwelijk in Nederland ook niet door echtscheiding ontbonden worden noch nietig verklaard worden. Andersom blijkt uit de uitspraak van het hof

¹⁶⁴ Met een hinkend huwelijk wordt bedoeld dat een huwelijk in het ene land een rechtsgeldig huwelijk is, terwijl het in een ander land als niet rechtsgeldig beschouwd wordt, omdat het in dat land niet erkend wordt. Dientengevolge worden de echtgenoten in het ene land wel als getrouwd beschouwd, maar in het andere land niet.

Arnhem-Leeuwarden van 9 november 2017, dat wanneer een huwelijk wél wordt erkend, echtscheiding alsook verdeling van een ontstaan huwelijksvermogen kan worden verzocht.

4.2.3.2 Nietigverklaring huwelijk wegens polygamie

Hof Amsterdam 26 maart 2019 (ECLI:NL:GHAMS:2019:1027): betreft het verzoek van een Nederlandse man om nietigverklaring van het in Nederland gesloten huwelijk tussen partijen vanwege polygamie door de Indonesische vrouw. De vrouw zou in Indonesië nog steeds met dhr. Y gehuwd zijn, en hem gehuwd hebben terwijl zij nog getrouwd was met dhr. X (van wie zij later is gescheiden). Op grond van artikel 1:33 BW kan één persoon slechts met één andere persoon getrouwd zijn. Omdat dit artikel van openbare orde is, moet een huwelijk waarvan de rechter heeft vastgesteld dat deze in strijd hiermee gesloten is, nietig worden verklaard,¹⁶⁵ ook al wordt het ten tijde van de huwelijksluiting bestaande, eerdere huwelijk van één van de echtgenoten na die huwelijksluiting ontbonden. De vrouw bevestigt dat zij getrouwd was met, maar gescheiden is van dhr. X, en ontkent een huwelijk met dhr. Y. Ze betwist een door de man overgelegde huwelijksakte en wijst op een verklaring van de burgerlijke stand in Indonesië gedateerd een jaar voor haar huwelijk met de man en inhoudende dat zij wettig gescheiden is. Het hof acht het huwelijk en de echtscheiding van de vrouw en dhr. X niet betwist.

Omdat het de vraag is of de stellingen van de man juridisch kunnen leiden tot de nietigheid van het in Nederland gesloten huwelijk, heeft het hof een vijftal vragen over het Indonesische huwelijks- en huwelijksontbindingsrecht aan het Internationaal Juridisch Instituut (IJI) in Den Haag voorgelegd. Het hof geeft partijen de gelegenheid om op deze vragen te reageren, alvorens de opdracht aan het IJI te verstrekken en houdt iedere verdere beslissing aan. Vervolg op deze uitspraak is niet gevonden.

Conclusies

1. De rechter roept de hulp in van het IJI om te weten of in Indonesië een vrouw gelijktijdig met twee mannen kan zijn gehuwd (vraag 1), indien niet, wat hiervan de gevolgen dan zijn voor het tweede huwelijk (vraag 2), en hoe het huwelijk naar Indonesisch recht moet worden beoordeeld als de echtscheiding van de eerste man wordt uitgesproken na het huwelijk met de tweede man: kan het huwelijksgebrek van het tweede huwelijk dan worden opgeheven of dienen partijen dan een nieuw huwelijk aan te gaan (vraag 3)? Zelf beschikt de rechter niet over deze kennis van het Indonesische recht om de rechtsgeldigheid van het huwelijk te beoordelen. Deze kennis heeft hij kennelijk wel nodig om het verzoek te kunnen beoordelen.
2. Nu deze zaak nog niet is afgerond, kunnen hieraan nog geen definitieve conclusies verbonden worden ten aanzien van de beslissing.

4.2.3.3 Niet-erkenning huwelijk wegens dwang

Zie de hierboven besproken rechtspraak van het hof Amsterdam, 19 april 2016 (ECLI:NL:GHAMS:2016:1507) en het hof Arnhem-Leeuwarden (ECLI:NL:GHARL:2017:9791). De aldaar geformuleerde conclusies, zijn ook hier van toepassing.

4.2.3.4 Niet-erkenning huwelijk wegens polygamie

In de bespreking van de casussen in deze categorie, kan een verder onderscheid gemaakt worden tussen verschillende typen casus al naar gelang het kader waarin de vraag naar erkenning van het polygame huwelijk een rol speelt:

¹⁶⁵ Het hof verwijst hierbij naar HR 1 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1035.

1. in het kader van de beoordeling of een echtscheidingsbeschikking moet worden vernietigd c.q. een echtscheidingsverzoek alsnog niet ontvankelijk moet worden verklaard;
2. in het kader van de vaststelling van een afstammingsrelatie tussen een ouder en kind (al dan niet in het kader van de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit);
3. in het kader van de beoordeling of kinderen uit een polygaam huwelijk recht hebben op een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv nareis) bij hun ouder.

Na elke bespreking van een type casus, zal een conclusie volgen.

Hof 's-Hertogenbosch 9 juni 2016 (ECLI:NL:GHSHE:2016:2359): een man betwist de rechtsgeldigheid van het tussen partijen in 1993 in Marokko gesloten huwelijk op grond van polygamie. Hij verzoekt: 1) vernietiging van de echtscheidingsbeschikking van de rechtbank; 2) dan wel de vrouw alsnog niet-ontvankelijk te verklaren in haar verzoek tot echtscheiding; 3) dan wel de beschikking te wijzigen, zodat de man het huurgenot van de woning krijgt, het hoofdverblijf van de kinderen bij hem zal zijn en de vrouw € 50,00 kinderalimentatie per maand aan de man moet betalen. De man zou ten tijde van de huwelijksluiting met de vrouw met nog twee andere vrouwen getrouwd zijn. Die huwelijken zijn inmiddels in respectievelijk 1995 en 2007 ontbonden. Het beroep door de man op het bigamieverbod in artikel 1:33 BW en op artikel 10:32 aanhef onder a BW slaagt niet. Het hof bekrachtigt de echtscheidingsbeschikking door de rechtbank.

Het hof past artikel 10:32 aanhef en sub a BW met beide criteria toe en volgt deze criteria. Het hof gaat daarbij uit van een naar Marokkaans recht beoordeeld geldig huwelijk. Vanwege het feit dat voldaan wordt aan het tweede criterium (*“tenzij het eerder gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig verklaard”*), omdat het eerder in Marokko gesloten huwelijk tussen de man en echtgenote 1 in 2007 in Marokko ontbonden is, oordeelt het hof dat het naar Marokkaans recht geldige huwelijk uit 1993 in Nederland wordt erkend. Het huwelijk van partijen is immers niet langer polygaam.

Conclusie

In deze zaak past de rechter het nieuwe artikel 10:32 BW toe met inachtneming van de door de Wet geïntroduceerde, specifieke invulling van de openbare orde-clausule onder a. Zowel de hierin genoemde criteria worden gevolgd, alsook de regel dat er niet langer van een weigeringsgrond sprake is als het eerdere huwelijk is beëindigd. Onder het oude recht gold enkel een openbare orde clausule, en was ook niet wettelijk verankerd dat bij beëindiging van het eerste huwelijk het tweede huwelijk kon worden erkend. De Wet heeft hierin duidelijkheid gebracht, welke door het hof wordt gevolgd.

Hoge Raad 19 mei 2017 (ECLI:NL:2017:HR:942):¹⁶⁶ in een procedure tegen de Staat (IND) verzoekt een Marokkaans-Nederlandse vader namens zijn minderjarige, Marokkaanse dochter de rechtbank om vast te stellen dat zijn dochter (ook) de Nederlandse nationaliteit bezit. De man was op het moment van de geboorte van de dochter bigaam gehuwd met de moeder in Marokko. Een jaar later is hij van zijn eerste echtgenote in Marokko gescheiden, waardoor er niet langer sprake was van een bigaam huwelijk. Daarna heeft de man nog een tweede dochter met de moeder gekregen, die sinds haar geboorte de Marokkaanse en de Nederlandse nationaliteit bezit. Volgens de IND bezit de eerste dochter niet de Nederlandse nationaliteit en moet het verzoek tot vaststelling daarvan worden afgewezen. Het ten tijde van de geboorte bigame huwelijk van de man met de moeder kan op grond van artikel 10:32 BW niet worden erkend in Nederland vanwege strijd met de openbare orde. Hierdoor kan ook de afstammingsrelatie tussen de man en de dochter die op grond van dit huwelijk in Marokko

¹⁶⁶ In eerdere instanties en uitvoerende beschikking: Rb. Den Haag 18 augustus 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:10145); Rb. Den Haag 17 november 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:14425); Rb. Den Haag 31 augustus 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:10088).

is ontstaan, niet erkend worden in Nederland. Omdat er de onenigheid tussen partijen bestaat over de vraag of bij het toepassen van de erkenningsregel betreffende de afstamming (art. 10:101 BW) de vraag naar de geldigheid van het aan de afstamming ten grondslag liggende huwelijk wel of niet een zelfstandig vereiste zou moeten zijn, legt de rechter vier prejudiciële vragen aan de Hoge Raad voor. Samengevat komt het oordeel van de Hoge Raad op deze prejudiciële vragen op het volgende neer:

- Indien een buitenlands huwelijk niet langer polygaam is, kan dat huwelijk worden erkend (op grond van artikel 10:32 aanhef en onder a BW), waardoor vervolgens de door de geboorte van het kind tot stand gekomen familierechtelijke betrekking tussen de man en het kind ook erkend kan worden. Die erkenning is immers niet langer in strijd met de openbare orde op grond van artikel 10:101 leden 1 en 2 BW jo. artikel 10:100 lid 1 onderdeel c BW. Ten aanzien van het tweede, na ontbinding van het eerste huwelijk geboren kind, kan mitsdien afstamming worden aangenomen. Ook verkrijgt het de Nederlandse nationaliteit van de echtgenoot.

Ten aanzien van het eerste kind, dat werd geboren uit een nog bestaand polygaam huwelijk, beslist de Hoge Raad het volgende:

- Het verzoek tot erkenning van de familierechtelijke betrekking tussen de man en het kind vindt plaats in het kader van de vaststelling dat het kind op grond van artikel 3 lid 1 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) van rechtswege het Nederlanderschap heeft verkregen.
- Blijkens de woorden ‘ten tijde van zijn geboorte’ in artikel 3 lid 1 RWN moet de (erkende) familierechtelijke betrekking bestaan op het tijdstip van de geboorte van het kind. Dat is in deze casus niet het geval, omdat op het moment van geboorte het huwelijk tussen de vader en moeder nog polygaam was, waardoor het niet erkend kon worden en zodoende ook de afstamming tussen de Nederlandse vader en het kind niet erkend kon worden. Dezelfde openbare orde die zich tegen erkenning van het huwelijk verzet, verzet zich ertegen dat familierechtelijke betrekkingen tussen de man en het kind worden aangenomen.
- Omdat artikel 2 lid 1 RWN inhoudt dat de verkrijging van het Nederlanderschap geen terugwerkende kracht heeft, kan het kind ook niet met terugwerkende kracht tot het tijdstip van haar geboorte het Nederlanderschap verkrijgen, en ook niet met ingang van een ander tijdstip zoals het tijdstip dat het huwelijk niet langer polygaam was.
- De Hoge Raad merkt vervolgens op dat met het oog op verkrijging van het Nederlanderschap door het kind op grond van artikel 4 leden 1, 2 en 4 RWN de vader, onder toepassing van het door artikel 10:95 BW respectievelijk artikel 10:97 BW aangewezen recht vanaf het moment waarop het moment dat het huwelijk tussen de vader en moeder niet langer polygaam is, het kind kan erkennen, dan wel het ouderschap van de vader gerechtelijk kan worden vastgesteld. Dat het kind na dit tijdstip een al in Nederland erkende familierechtelijke betrekking met de vader heeft, staat hieraan niet in de weg. Op die manier kan het kind juist niet van rechtswege het Nederlanderschap verkrijgen. Uit artikel 2 lid RWN volgt dat de verkrijging van het Nederlanderschap via de weg van artikel 4 RWN geen terugwerkende kracht heeft, maar pas ingaat op het door artikel 4 RWN aangewezen tijdstip.

Met inachtneming van deze uitspraak van de Hoge Raad wijst de rechtbank het verzoek van de man af, omdat niet kan worden geoordeeld dat de eerste dochter bij haar geboorte of op een ander moment de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen. De man wijst nog op een niet te rechtvaardigen onderscheid tussen de minderjarige en haar jongere zus die wel het Nederlanderschap bezit. Volgens de rechtbank is er geen sprake van een gelijk geval, omdat de minderjarige ten tijde van haar geboorte niet aangemerkt kon worden als kind van haar beide ouders in Nederland, terwijl haar zus bij haar geboorte wel als zodanig aangemerkt kon worden.

In diverse soortgelijke casus zien we vervolgens dat de rechter oordeelt onder verwijzing naar en in overeenstemming met deze beschikking van de Hoge Raad.¹⁶⁷

Raad van State 27 september 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2580): Een Egyptische en (sinds 2000) Nederlandse man gaat in hoger beroep tegen de ongegrond verklaring door de rechtbank van een door de man ingesteld beroep. De rechtbank had geoordeeld dat het college van burgemeesters en wethouders terecht de man niet als juridische vader van de kinderen had aangemerkt, omdat er ten tijde van hun geboorte geen naar Nederlands recht geldig huwelijk tussen de moeder van de kinderen en hem tot stand was gekomen vanwege polygamie. In 2014 had het college een aantekening van onjuistheid vermeld bij de registratie van de familierechtelijke betrekking tussen hem en de kinderen. De man is in 2002 in Egypte met echtgenote 1 en vervolgens in 2005 in Egypte met echtgenote 2 getrouwd. Uit dit tweede huwelijk zijn tussen 2005 en 2011 vier kinderen geboren. In 2013 is de man naar Nederlands recht gescheiden van echtgenote 1.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) verklaart het hoger beroep van de man gegrond en voorziet zelf in de zaak onder verwijzing naar r.o. 3.9.2 in de uitspraak van de Hoge Raad in bovengenoemde casus (ECLI:NL:2017:HR:942):

“Indien aan een buiten Nederland gesloten huwelijk het polygame karakter is ontvallen en aldus niet langer sprake is van een beletsel als bedoeld in art. 10:32, aanhef en onder a, BW dat in de weg staat aan de erkenning van dat huwelijk, is daardoor ook niet langer sprake van een beletsel als bedoeld in art. 10:101 leden 1 en 2 BW in verbinding met art. 10:100 lid 1, onderdeel c, BW dat in de weg staat aan de erkenning van uit zodanig huwelijk voortvloeiende rechtsfeiten en rechtshandelingen waarbij familierechtelijke betrekkingen zijn vastgesteld of gewijzigd.”

De afdeling stelt vast dat

“[...] uit de uitspraak van de Hoge Raad volgt dat de familierechtelijke betrekkingen tussen [appellant] en de kinderen thans in Nederland kunnen worden erkend, nu het bigame karakter aan het huwelijk waaruit de kinderen zijn geboren op 17 juli 2013 is komen te ontvallen.”

Raad van State 8 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3009): een in 1994 genaturaliseerde Nederlandse man stelt hoger beroep in tegen het oordeel van de rechtbank dat de minister van buitenlandse zaken terecht de aanvraag van de man om een Nederlands paspoort voor het, inmiddels meerderjarige, kind niet in behandeling heeft genomen. Het kind heeft niet de Nederlandse nationaliteit verkregen vanwege geboorte tijdens een bigaam huwelijk dat niet in Nederland erkend kan worden, waardoor naar Nederlands recht geen familierechtelijke betrekkingen tussen de man en het kind zijn ontstaan. De man is in 2000 in Nederland gescheiden van zijn eerst echtgenote, niet zijnde de moeder van het kind.

De Afdeling oordeelt dat het hoger beroep ongegrond is. Onder verwijzing naar r.o. 3.6.5. van de hierboven besproken beschikking van de Hoge Raad (ECLI:NL:2017:HR:942) bevestigt de Afdeling het standpunt van de rechtbank:

“Hetgeen hiervoor in 3.6.3 en 3.6.4 is overwogen, is grond om te aanvaarden dat indien een buitenslands tot stand gekomen rechtsfeit of rechtshandeling waarbij een familierechtelijke betrekking is vastgesteld of gewijzigd, voortvloeit uit een buiten Nederland gesloten huwelijk waaraan erkenning wordt onthouden wegens kennelijke onverenigbaarheid met de openbare

¹⁶⁷ Rb. Den Haag 31 Augustus 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10088; RvS 8 November 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3024; RvS 8 November 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3013; RvS 8 November 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3009; RvS 15 November 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3120; RvS 6 December 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3337; Rb. Den Haag 27 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14425; Rb. Den Haag 29 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8471; Rb. Den Haag 3 juni 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7653.

orde in de zin van art. 10:32 BW, (ook) de erkenning van dat rechtsfeit of die rechtshandeling afstuit op de weigeringsgrond van de openbare orde als bedoeld in art. 10:101 leden 1 en 2 BW in verbinding met art. 10:100 lid 1, onderdeel c, BW.”

De Afdeling vervolgt dat de familierechtelijke betrekkingen tussen het kind en de man inmiddels kunnen worden erkend, omdat het huwelijk met de moeder niet meer bigaam is onder verwijzing naar r.o. 3.9.2:

“Indien aan een buiten Nederland gesloten huwelijk het polygame karakter is ontvallen en aldus niet langer sprake is van een beletsel als bedoeld in art. 10:32, aanhef en onder a, BW dat in de weg staat aan de erkenning van dat huwelijk, is daardoor ook niet langer sprake van een beletsel als bedoeld in art. 10:101 leden 1 en 2 BW in verbinding met art. 10:100 lid 1, onderdeel c, BW dat in de weg staat aan de erkenning van uit zodanig huwelijk voortvloeiende rechtsfeiten en rechtshandelingen waarbij familierechtelijke betrekkingen zijn vastgesteld of gewijzigd.”

Uit de uitspraak blijkt voorts dat de man inmiddels zijn kind erkend heeft, een te volgen weg om het Nederlanderschap te verkrijgen, zoals gesugereerd werd door de Hoge Raad in r.o. 3.10.6:

“Opmerking verdient dat art. 4 leden 1, 2 en 4 RWN erin voorziet dat een kind dat niet is geboren uit het huwelijk van de vader met de moeder, van rechtswege het Nederlanderschap kan verkrijgen als gevolg van erkenning door een Nederlandse vader, dan wel als gevolg van gerechtelijke vaststelling van het ouderschap van een Nederlandse vader.”

De minister heeft op grond daarvan alsnog een Nederlands paspoort voor het kind afgegeven.

Rechtbank Den Haag 29 juni 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:8472): een Marokkaanse en sinds 1993 ook Nederlandse man verzoekt de vaststelling van het Nederlanderschap van zijn minderjarige kind. De man is in 1998 in Marokko getrouwd met echtgenote 1 en in 2007 in Marokko getrouwd met echtgenote 2. Uit dit tweede huwelijk is in 2009 het minderjarige kind geboren. Daarna, in 2009, is de man gescheiden van echtgenote 1. Hierna is een tweede kind uit echtgenote 2 geboren die wel de Nederlandse nationaliteit heeft. De man heeft daarom ook aangevoerd dat onderscheid tussen kinderen die buiten en binnen een huwelijk worden geboren in strijd is met onder meer artikel 8 jo. 14 EVRM. De IND en de Officier van justitie concluderen tot afwijzing van het verzoek, omdat een erkende afstammingsrelatie tussen de Nederlandse vader en het kind ontbreekt vanwege het bigame huwelijk van de ouders ten tijde van de geboorte van het kind.

De rechtbank wijst het verzoek af: het kind heeft noch bij geboorte noch op een ander tijdstip van rechtswege de Nederlandse nationaliteit ingevolge artikel 3 RWN verkregen. Ten tijde van de geboorte kon immers het huwelijk tussen de man en de moeder, echtgenote 2, vanwege het bigame karakter van dat huwelijk niet worden erkend. Daarom kon toen ook niet de uit het huwelijk voortvloeiende familierechtelijke betrekking worden erkend. Bij de beoordeling van het verzoek verwijst de rechtbank naar haar eerdere uitspraak van 31 augustus 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:10088) en naar de hierboven besproken prejudiciële beslissing van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2017:942). Hoewel de rechtbank oordeelt dat de man onvoldoende onderbouwd heeft dat er sprake is van strijd van artikel 8 jo. artikel 14 EVRM, gaat de rechtbank hierop wel in. Mogelijk omdat de man ook aangevoerd heeft dat de Hoge Raad in zijn prejudiciële beslissing onvoldoende aandacht heeft besteed aan deze artikelen:

“Uit artikel 8 EVRM vloeit geen verplichting voort tot nationaliteitsverlening en het artikel stelt geen beperkingen aan de nationale autonomie met betrekking tot de regeling van het nationaliteitsrecht. Het onthouden van een nationaliteit aan een persoon zou strijdig met voormelde bepalingen van het EVRM kunnen zijn indien het ‘family life’ of de sociale identiteit van de betreffende persoon door de (toepassing van de) nationale (nationaliteits)bepalingen in het geding zijn. In het onderhavige geval heeft verzoeker echter onvoldoende gesteld om tot de conclusie te kunnen komen dat het ‘family life’ van [minderjarige] of zijn sociale identiteit of

andere door artikel 8 EVRM beschermde belangen in het geding komen indien [minderjarige] de Nederlandse nationaliteit niet zou verkrijgen. Tussen hem en de vader is in Marokko bij zijn geboorte een familierechtelijke betrekking ontstaan (die sinds de ontbinding van het eerste huwelijk ook in Nederland wordt erkend). [minderjarige] woont sinds zijn geboorte met zijn moeder in Marokko, terwijl zijn vader reeds sinds de geboorte van verzoeker in Nederland woont.

De stelling van verzoeker dat de erkenning van de geboorte van een kind uit een tweede – bigaam – huwelijk niet als strijdig met de openbare orde zou moeten worden beschouwd, volgt de rechtbank niet, zoals hiervoor reeds is overwogen. Het gevolg – zij het niet via de conflictenrechtelijke toets, maar door invulling van de strijd met de openbare orde – dat de Nederlandse wetgeving verbindt aan de geboorte van kinderen uit een tweede, bigaam huwelijk (in het buitenland), namelijk het onthouden van het Nederlanderschap aan deze kinderen, is, gelet op hetgeen hiervoor omtrent de artikelen 14 juncto 8 EVRM is overwogen, niet voldoende om te oordelen dat sprake is van een ongeoorloofd onderscheid tussen de voorwaarden voor nationaliteitsverrijking bij kinderen die binnen of buiten een (bigaam) huwelijk zijn geboren.”

Rechtbank Den Haag 29 juni 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:8473): een Senegalees (meerderjarig) kind geboren in 1999, wonend in Senegal verzoekt de vaststelling van zijn Nederlanderschap. Hij zou geboren zijn uit de relatie tussen zijn Senegalese moeder en de Senegalese man. Deze man staat in de basisregistratie persoonsgegevens geregistreerd als zijn vader. Deze man heeft in 1996 de Nederlandse nationaliteit verkregen. Eerder, in 1993, is de man getrouwd met een andere vrouw dan de moeder, maar het huwelijk tussen de man en deze vrouw is in 2000 ontbonden. De Senegalese moeder van verzoeker is in 2013 overleden. Er zijn een kopie geboorteakte, een uittreksel uit het geboorteregister waarop de man als vader van verzoeker wordt vermeld en een akte van gezamenlijke erkenning van een natuurlijk kind uit Senegal overgelegd. De IND en de officier van justitie concluderen tot afwijzing van het verzoek.

De rechtbank wijst het verzoek af. In de beoordeling die daaraan ten grondslag ligt, overweegt de rechtbank met betrekking tot een mogelijk huwelijk tussen de man en de moeder ten tijde van de geboorte van verzoeker dat dat huwelijk dan niet erkend zou kunnen worden. De man had immers de Nederlandse nationaliteit en het zou dan een bigaam huwelijk zijn geweest. De familierechtelijke betrekking die op grond van dat huwelijk zou zijn ontstaan, zou vanwege bigamie van de man ten tijde van de geboorte van de verzoeker op grond van strijd met de openbare orde (ingevolge artikel 10:100 jo. 10:101 BW) niet in Nederland erkend kunnen worden. Daarom zou de verzoeker niet op grond van artikel 3 RWN van rechtswege het Nederlanderschap verkrijgen.

Conclusie

1. Op grond van artikel 10:32 BW moet de erkenning van een buitenlands polygaam huwelijk worden geweigerd als één van de echtgenoten ten tijde van de huwelijksluiting de Nederlandse nationaliteit bezit. Omdat dat in deze zaken voor de man het geval was, dient aan het tweede polygame huwelijk erkenning te worden onthouden. De Hoge Raad volgt deze regel. Voor een belangenafweging is dan geen plaats meer.
2. De openbare orde uit artikel 10:32 BW die zich tegen het polygame huwelijk verzet, werkt door in de vraag of een kind van rechtswege vanwege het huwelijk in juridische zin afstamt van de echtgenoot, en of het diens Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Wordt het huwelijk niet erkend, dan worden afstamming noch Nederlandse nationaliteit van het uit het polygame huwelijk geboren kind, geaccepteerd.
3. Dit beleid kan leiden tot ongelijkheid tussen kinderen binnen één gezin, namelijk als er kinderen worden geboren wanneer nog sprake is van een polygaam huwelijk enerzijds, en er kinderen worden geboren nadat het eerste huwelijk is beëindigd en het polygame karakter aan het tweede

huwelijk is ontvallen anderzijds. Deze ongelijkheid kan zich in allerlei juridische, praktische, sociale en mogelijk psychische en emotionele problemen uiten.

4. Er ontstaan hinkende relaties, zowel ten aanzien van de afstamming als ten aanzien van het huwelijk.
5. De Hoge Raad heeft de regel van artikel 10:32 BW ook toegepast op buitenlandse huwelijken die al vóór 5 december 2015 waren gesloten.
6. De uitspraak van de Hoge Raad is leidend voor andere rechters, en is inmiddels vast beleid in de rechtspraak.

Rechtbank Den Haag 15 maart 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2018:3348): drie minderjarige kinderen stellen beroep in naar aanleiding van de afwijzing van de aanvraag tot een mvv nareis om te kunnen verblijven bij hun in Nederland toegelaten vader. De aanvraag is afgewezen, omdat er op verzoek van de vader al een mvv nareis is verstrekt aan zijn andere, niet-huwelijkse partner en hun dochter. Er kunnen slechts één (huwelijks-)partner en uit die (huwelijks-)relatie voortgekomen kinderen voor verblijf in aanmerking komen ingevolge artikel 3.16 Vb 2000 en artikel 4 lid 4 en artikel 16, lid 1 aanhef en onder c van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De rechtbank verklaart vervolgens het beroep ongegrond onder andere omdat: 1) er nog altijd sprake is van een polygame situatie nu de vader nog getrouwd is met de moeder van de kinderen en niet aannemelijk is gemaakt dat het voor de vader onmogelijk is om van de moeder te scheiden; 2) het afwijzen van de aanvraag geen schending van het recht van de kinderen tot het uitoefenen van het gezinsleven oplevert. Dit beleid is gebaseerd op de mogelijkheid die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt om gezinshereniging van kinderen in polygame situaties te beperken. Het beleid maakt daarbij een objectief en gerechtvaardigd onderscheid tussen kinderen geboren uit polygame en niet-polygame relaties, omdat *“naar in Nederland heersende maatschappelijke opvattingen polygamie in strijd is met de openbare orde”*, en heeft bovendien een wettelijke grondslag in artikel 3.16 Vb (r.o. 4.3).¹⁶⁸

4.2.3.5 Niet-erkenning huwelijk wegens kindhuwelijk

Rechtbank Limburg 11 november 2015 (ECLI:NL:RBLIM:2015:11084): betreft het verzoek van de ‘Stichting Nidos Jeugdbescherming voor vluchtelingen’ om een (tijdelijke) voogd te benoemen over een minderjarige (zestien/zeventienjarige) moeder en haar minderjarige kind. De vrouw is in Syrië in 2013 met de vader van het kind gehuwd en woont sinds 2015 met kind bij de man in Nederland in het kader van gezinshereniging. De kinderrechter benoemt Nidos tot haar voogd en tot voogd over haar zootje om het gezagsvacuüm op te vullen.

Uit de uitspraak blijkt dat de rechter vanwege de zorgen van Nidos over het bestaan van het huwelijk, de Wet tegengaan huwelijksdwang anticiperend toepast:

“De twijfels van Nidos moeten naar het oordeel van de rechtbank worden gezien in het licht van de Wet van 7 oktober 2015 tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken (Wet tegengaan huwelijksdwang). Blijkens de considerans van de Wet, die op 5 december 2015 in werking zal treden, heeft deze mede tot doel te verduidelijken wanneer de erkenning van rechtsgeldig in het buitenland gesloten huwelijken in strijd is met fundamentele beginselen van de Nederlandse rechtsorde.” (r.o. 2.4)

¹⁶⁸ Andere uitspraken over verblijfsrecht van gezinsleden uit polygame huwelijken: Rb. Den Haag 10 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:742; Rb. Den Haag, 4 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8946; Rb. Den Haag 13 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14920.

Omdat de rechter de Wet anticiperend toepast, wordt het huwelijk van de vrouw als zijnde een kindhuwelijk niet erkend:

“Uit het voorgaande leidt de rechtbank af dat naar inmiddels algemeen aanvaarde en met ingang van 5 december 2015 wettelijk verankerde uitgangspunten moet worden aangenomen dat van het bestaan van een voor erkenning binnen de Nederlandse rechtsorde in aanmerking komende huwelijkse band tussen de minderjarige [minderjarige] en [belanghebbende] geen sprake kan zijn.” (r.o. 2.6)

Omdat de vrouw vervolgens gezien wordt als een alleenstaande minderjarige en aangenomen wordt dat haar ouders niet het gezag over haar kunnen uitoefenen, bestaat er een gezagsvacuüm en heeft ze zelf een voogd nodig. Omdat ze als minderjarige niet het gezag kan uitoefenen over haar kind, heeft dat kind ook een voogd nodig. De Raad voor de Kinderbescherming had na onderzoek vastgesteld dat de vrouw en man een gelijkwaardige relatie hebben, dat de minderjarige goed verzorgd wordt en dat er geen zorgen zijn over de opvoeding van hun kind.

Conclusie

Uit deze zaak blijkt dat de rechter de Wet tegengaan huwelijksdwang toepast nog vóór de inwerkingtreding ervan. Er is dan geen ruimte meer voor de erkenning van het (kind-)huwelijk.

Rechtbank Den Haag 11 mei 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:5112): betreft een beroep van een Syrische man op het besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 17 Dublinverordening niet in de behandeling te nemen.¹⁶⁹ De rechter die – vanwege een ruime mate van beleidsvrijheid van de staatssecretaris in artikel 17-zaken, terughoudend moet toetsen, – verklaart zijn beroep ongegrond: de staatssecretaris heeft zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de wens van de man om bij de (minderjarige) vrouw te blijven en de geboorte van het kind mee te maken, geen bijzondere omstandigheid oplevert die maakt dat de overdracht van de man aan Italië onevenredig hard is.

In deze zaak waarin de man een beroep doet op artikel 17 Dublinverordening om niet teruggestuurd te worden naar Italië, maar om bij zijn zwangere vrouw te kunnen blijven, blijkt dat de minderjarige vrouw wel in Nederland is toegelaten tot de asielprocedure ‘om haar te beschermen’:

“Gelet op de minderjarigheid van de gestelde partner van eiser is zij – anders dan eiser – niet geclaimd bij de Italiaanse autoriteiten in het kader van de Dublinverordening, maar in plaats daarvan toegelaten tot de Nederlandse asielprocedure en onder toezicht gesteld van Nidos. Het huwelijk naar Syrisch recht, gesloten op het moment dat de gestelde partner 14 jaar oud was, wordt om dezelfde reden in Nederland niet erkend. Ter zitting heeft de gemachtigde van verweerder verwezen naar de Wet tegengaan huwelijksdwang en te kennen gegeven dat hij de verantwoordelijkheid draagt de betrokken minderjarige in bescherming te nemen. Verweerder heeft in de gegeven omstandigheden van eiser geen aanleiding gezien om de asielaanvraag van eiser onverplicht aan zich te trekken.” (r.o. 4.3)

Conclusie

1. Toepassing van de Wet tegengaan huwelijksdwang die het niet langer mogelijk maakt dat buitenlandse kindhuwelijken in Nederland worden erkend, leidt er onder de Dublinprocedure in dit geval toe dat de echtgenoten van elkaar worden gescheiden en ieder in een andere lidstaat verblijf moet aanvragen.

¹⁶⁹ Op grond van art. 17 Dublinverordening kan elke EU-lidstaat besluiten om een verzoek om asiel van iemand uit een derde land of een staatloze toch te behandelen, ook al is deze staat daartoe op grond van de Verordening niet verplicht.

2. Nu de vrouw zwanger is, betekent dit eveneens dat het gezin niet bij elkaar kan zijn, en het kind en vader niet in gezinsverband kunnen samenleven.
3. Of deze gevolgen daadwerkelijk moeten intreden, wordt mede bepaald door de Dublinprocedure, de beleidsvrijheid die hierin wordt gelaten om, ondanks niet erkenning van het huwelijk, beide ouders toch met elkaar te verenigen, en de bereidheid en mogelijkheid van de staatssecretaris om van eventuele ruimte gebruik te maken.

Raad van State 25 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2914).¹⁷⁰ een vrouw stelt beroep in tegen het besluit tot afwijzing van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv nareis) door de staatssecretaris V&J. De staatssecretaris had de aanvraag afgewezen, omdat zij de leeftijd van achttien jaar nog niet had bereikt; *“de uitzonderingen op het vereiste dat voor het aangaan van een huwelijk de leeftijd van 18 jaar moet zijn bereikt, zijn komen te vervallen”* vanwege de invoering van de Wet, en de Wet geen ruimte laat voor uitzonderingen (r.o. 2). Daartoe is ook de Vreemdelingencirculaire aangepast waardoor paragraaf B7/3.1.2 VC de voorwaarde bevat dat beide echtgenoten achttien jaar moeten zijn als voorwaarde voor nareis. De rechter verklaart het beroep gegrond, omdat de staatssecretaris de aanvraag van de mvv niet heeft beoordeeld op grond van de toepasselijke regelgeving ten tijde van de indiening van de aanvraag (strijd met art. 7:12 lid 1 Awb en art. 1.27 Vb; en motiveringsgebrek).

In deze zaak oordeelt de rechter dat de staatssecretaris V&J ten onrechte de mvv-aanvraag van eiseres heeft afgewezen op grond van de op 18 november 2015 vanwege de Wet gewijzigde paragraaf B7/3.1.2 Vc.

“Uit artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) volgt dat een aanvraag tot het verlenen van een mvv wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de Wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is. De mvv-aanvraag van eiseres is op 3 november 2015 door verweerder ontvangen. Verweerder had de aanvraag dan ook moeten beoordelen op grond van de regelgeving ten tijde van de indiening van de aanvraag. Eiseres was toen 16 jaar oud. Op dat moment gold nog de leeftijdsgrens van 15 jaar en was de regelgeving dus gunstiger voor eiseres.” (r.o. 5)

De rechter overweegt voorts dat ingevolge paragraaf 2.3 van de Richtsnoeren bij de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG)

“de bevoegdheid om een minimumleeftijd te vereisen alleen mag worden gebruikt om de integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen. De lidstaten mogen de minimumleeftijd dus alleen voor dit doel voorschrijven en niet op een manier die afbreuk zou doen aan het doel en het nuttig effect van de Richtlijn.”

Voorts staat in de Richtsnoeren vermeld dat

“de minimumleeftijd als richtsnoer kan fungeren, maar dat deze niet mag worden gebruikt als algemeen minimum waaronder alle verzoeken systematisch worden afgewezen, ongeacht of de situatie van iedere indiener daadwerkelijk is onderzocht. [...] De minimumleeftijd is slechts een van de verschillende factoren waar rekening mee moet worden gehouden [...]. Als deze individuele beoordeling uitwijst dat de motivering van artikel 4, vijfde lid, van de Richtlijn niet van toepassing is, moeten de lidstaten overwegen een uitzondering te maken en gezinshereniging toe te staan in gevallen waar niet aan het vereiste van de minimumleeftijd is voldaan.” (r.o. 8)

De rechter oordeelt dan ook dat staatssecretaris niet kon volstaan met een verwijzing naar de minimum leeftijd van achttien jaar en het standpunt dat er geen ruimte was voor een

¹⁷⁰ In eerste aanleg: Rb. Den Haag 29 juni 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:7916).

belangenafweging. De rechter vernietigt daarom het besluit van de staatssecretaris en draagt de staatssecretaris op een nieuw besluit te nemen.

De minister (voorheen staatssecretaris) stelt vervolgens hoger beroep tegen deze uitspraak in. De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart het hoger beroep ongegrond en bevestigt het oordeel van de rechtbank. Daartoe overweegt de rechter dat de inwerkingtreding van de Wet en de wijziging van de Vc 2000 per 5 december 2015 de zaak voor de vreemdeling niet gunstiger maakt dan de situatie ervoor, nu vóór die inwerkingtreding en de wijziging van de Vc 2000 een minimumleeftijd van vijftien jaar gold voor de erkenning van een huwelijk. Derhalve heeft de minister de aanvraag ten onrechte niet behandeld aan de hand van het geldend recht op het tijdstip van ontvangst van de aanvraag.

Raad van State 25 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1413): de staatssecretaris stelt hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank (zaaknr. 17/11149 d.d. 30-10-2017, niet gepubliceerd) waarin de rechtbank overwoog dat op grond van de Richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn de staatssecretaris de individuele situatie van de vreemdeling had moeten onderzoeken of in haar geval sprake was van een gedwongen huwelijk. Voorts was volgens de rechtbank het arrest *Noorzia t. Oostenrijk* (ECLI:EU:C:2014:2092) van het Europese Hof van Justitie niet van belang voor deze zaak, omdat het arrest betrekking had op een andere rechtsvraag. De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart het hoger beroep gegrond.

In deze zaak oordeelt de Afdeling dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor de uitleg van het begrip ‘huwelijk’ aangesloten moet worden bij de vereisten in artikel 10:32 BW voor een naar Nederlands internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk. De gezinsherenigingsrichtlijn bevat immers geen omschrijving van het begrip ‘huwelijk’ en artikel 9 EU Handvest bepaalt “*dat het recht om te huwen en het recht om een gezin te stichten worden gewaarborgd volgens nationale wetten die de uitoefening van deze rechten beheersen.*” (r.o. 5) Daarom geldt voor de erkenning van een huwelijk de minimum leeftijd van achttien jaar van beide partners bij het aangaan van het huwelijk alsook bij het verzoek om erkenning van dat huwelijk. Deze minimumleeftijd is ook opgenomen in par. B7/3.1.2 Vc 2000 en geldt ook voor toepassing van artikel 29 lid 2, aanhef en onder a Vw 2000.

Voorts kan, volgens de Afdeling, uit het arrest *Noorzia* afgeleid worden dat: 1) het stellen van een algemene minimumleeftijd *in casu* van achttien jaar, niet in strijd is met Gezinsherenigingsrichtlijn, en 2) dat een onderzoek van de individuele situatie die aanleiding zou geven tot afwijken van een algemene minimum leeftijd, niet vereist is (art. 4 lid 5 en art. 17 Gezinsherenigingsrichtlijn). Nu er deze duidelijke uitleg van artikel 4 lid 5 Gezinsherenigingsrichtlijn door het Europese Hof van Justitie is, kunnen de van eerdere datum daterende Richtsnoeren niet tot een ander oordeel leiden, aldus de Afdeling.

Deze uitspraak is van belang, omdat de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State onder verwijzing naar de Wet is omgegaan, en afstand heeft genomen van de tot dan toe geldende koers waarbij de minimum leeftijd van achttien jaar slechts één van de factoren was bij de beoordeling in het kader van toelating van de vreemdeling op grond van een mvv-aanvraag in het kader van nareis.

Zie echter **Raad van State 30 september 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3289;** nadere bespreking volgt als laatste in deze categorie) waar de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State terugkomt op de hierboven besproken uitspraak (ECLI:NL:RVS:2018:1413)! De uitspraak van 25 april 2018 blijft echter tot aan de uitspraak van de Raad van State van 30 september 2019 richtinggevend voor de lagere rechtspraak die hieronder nog aan de orde komt.

Raad van State 9 november 2018 (ECLI:RVS:2018:3625):¹⁷¹ een vrouw stelt beroep in tegen besluit tot afwijzing van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv nareis) door de staatssecretaris V&J. Omdat de vrouw en haar referent als niet-huwelijkse partners worden beschouwd vanwege een in Syrië gesloten traditioneel huwelijk (huwelijksakte van imam of sheikh en niet van rechtbank of bekrachtigd door rechtbank), moeten zij allebei (tenminste) achttien jaar zijn en een duurzame, exclusieve relatie hebben op grond van de Wet, aldus de staatssecretaris. Een niet-huwelijks partnerschap onder de achttien jaar is in strijd met de openbare orde. De rechter verklaart het beroep gegrond vanwege een motiveringsgebrek.

In deze zaak oordeelt de rechter dat niet volstaan mag worden met een enkele verwijzing naar de minimumleeftijd van achttien jaar en het standpunt dat niet aan een individuele belangenafweging wordt toegekomen om tot een afwijzing van de mvv te komen. De staatssecretaris had een individuele belangenafweging moeten toepassen.

“Als deze individuele beoordeling uitwijst dat de motivering van artikel 4, vijfde lid, van de Richtlijn niet van toepassing is, moeten de lidstaten overwegen een uitzondering te maken en gezinshereniging toe te staan in gevallen waar niet aan het vereiste van de minimumleeftijd is voldaan.” (r.o. 7)

De staatssecretaris gaat in hoger beroep. De Afdeling verklaart het hoger beroep gegrond. Omdat er geen sprake is van een erkend rechtsgeldig huwelijk, kan de vrouw niet als echtgenote in de zin van art. 29 Vw 2000 en art. 4 Gezinsherenigingsrichtlijn aangemerkt worden. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 25 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1413; hiervoor besproken) overweegt de Afdeling dat een algemene leeftijd van achttien jaar niet in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn en dat de Richtsnoeren niet tot een ander oordeel leiden. De staatssecretaris heeft daarom terecht vastgesteld dat de vreemdeling ten tijde van het besluit de leeftijd van achttien jaar nog niet had bereikt. Ook indien wel sprake was van huwelijk, was een beoordeling van de individuele situatie niet vereist, hetgeen de rechtbank niet onderkend heeft. De Afdeling oordeelt voorts dat afwijzing van de mvv-aanvraag niet in strijd is met artikel 8 EVRM, omdat de staatssecretaris terecht heeft geoordeeld dat het huwelijk van een minderjarige in strijd is met de openbare orde op grond van artikel 10:32 BW.

Rechtbank Noord-Holland 4 april 2018 (ECLI:NL:RBNHO:2018:5344): een Nederlandse man verzoekt vervangende toestemming tot erkenning van en gezamenlijk gezag over zijn drie biologische kinderen. De gemeente heeft eerder een verzoek tot erkenning van de kinderen geweigerd, omdat in de basisregistratie personen (hierna: brp) een geregistreerd huwelijk tussen de Eritrese moeder en een andere, Eritrese man opgenomen staat. Op grond daarvan hebben de kinderen ook de achternaam van deze man gekregen. In verweer stemt de moeder in met de erkenning. Mocht de rechter het geregistreerde huwelijk echter als rechtsgeldig aanmerken, dan doet ze een zelfstandig verzoek om ten aanzien van de kinderen de ontkenning van het vaderschap van de geregistreerde echtgenoot gegrond te verklaren en vervolgens het ouderschap van de Nederlandse man betreffende de kinderen vast te stellen. De in deze zaak door de rechter benoemde bijzonder curator bepleit ook de mogelijkheid van erkenning en doet ook zelfstandige verzoeken tot ontkenning van het vaderschap van geregistreerde echtgenoot en gerechtelijke vaststelling van het ouderschap van de Nederlandse man over de kinderen. De rechter beslist onder meer dat 1) de gemeente de onterechte opname van het geregistreerde huwelijk van de moeder in de BRP moet aanpassen en de ambtenaar burgerlijke stand de geboorteakten van de kinderen en mogelijke andere registraties moet aanpassen in die zin dat de geregistreerde echtgenoot niet langer als de vader van de kinderen wordt aangemerkt; 2) stelt het ouder(vader-)schap van de man over de drie kinderen vast en bepaalt dat de moeder en man nu gezamenlijk gezag over de kinderen hebben.

¹⁷¹ In eerste aanleg: Rb. Den Haag 2 november 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13507).

In deze zaak staat als voorvraag (bij de vraag naar de afstamming van de kinderen) centraal of de gemeente het in Eritrea gesloten huwelijk tussen de moeder en de geregistreerde echtgenoot terecht heeft erkend en als gevolg daarvan heeft geregistreerd in de BRP. Het betreft een huwelijk dat de vrouw op zeventienjarige leeftijd in Eritrea sloot, terwijl ze nog gehuwd was, omdat ze op twaalfjarige leeftijd gedwongen een rechtsgeldig huwelijk gesloten had met een andere man. Omdat de moeder geen bewijsstukken van beide huwelijken had, heeft de gemeente haar een verklaring onder ede (als bedoeld in art. 10:31 lid 4 BW) laten afleggen. De gemeente heeft destijds het eerste huwelijk dat ze op twaalfjarige leeftijd sloot vanwege strijd met de openbare orde vanwege die leeftijd en daarom niet rechtsgeldig was, niet erkend. De gemeente merkte het tweede huwelijk wel als rechtsgeldig aan, omdat de gemeente ervan uitging *“dat de moeder door het afleggen van de verklaring onder ede, ingestemd heeft met de erkenning van dit huwelijk”* (r.o. 6.4). Volgens de rechter moet de ambtenaar ambtshalve onderzoeken of het huwelijk erkend kan worden ingevolge artikel 10:31 jo. 10:32 BW. De rechter stelt vast dat de vrouw destijds de verklaring zonder bijstand van een tolk heeft afgelegd en dat zij – destijds en ook nu nog – niet dan wel onvoldoende de Nederlandse of Engelse taal beheerste. De rechter oordeelt dat de gemeente het tweede huwelijk niet had mogen erkennen ingevolge artikel 10:32 aanhef en onder c BW:

“Waar de gemeente terecht het eerste huwelijk van de moeder niet heeft erkend, als zijnde, gelet op de leeftijd van de moeder destijds, op grond van artikel 10:32 BW in strijd met onze openbare orde, had de gemeente dit naar het oordeel van de rechtbank ook moeten concluderen ten aanzien van het tweede huwelijk. Dit ongeacht de vraag of dat huwelijk in 2006 in Eritrea rechtsgeldig tot stand is gekomen. De moeder had ten tijde van de tweede huwelijksluiting immers ook nog niet de leeftijd van achttien jaar bereikt en uit de verklaring onder ede is níet gebleken dat de moeder nadrukkelijk om erkenning van dat huwelijk heeft gevraagd. Die vraag – of zij het huwelijk uit 2006 in Eritrea wilde erkennen – is niet als zodanig aan haar voorgelegd noch is dit met de moeder besproken. Integendeel, de moeder heeft ter zitting verklaard dat zij niet begreep waarom zij bij de gemeente was en wat zij heeft ondertekend.” (r.o. 6.5)

Rechtbank Den Haag 3 april 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:3319): een vrouw gaat in beroep tegen de ongegrondverklaring van haar bezwaar tegen de afwijzing van een mvv nareis door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Volgens de rechter heeft de vrouw niet kunnen aantonen dat een (kerkelijk) huwelijk met een minderjarige in Eritrea rechtsgeldig is. Voorts was eiseres op de huwelijksdatum en op de peildatum, de datum van binnenkomst van de referent (de man) in Nederland, minderjarig en nog geen achttien jaar. Daarom kan het huwelijk ook naar Nederlands internationaal privaatrecht niet als rechtsgeldig beschouwd worden. Dientengevolge kan de vrouw niet aangemerkt worden als echtgenote in de zin van artikel 29 lid 2 aanhef en onder a Vw. De rechter merkt op:

“Dat eiseres nu meerderjarig is, dat in de basisregistratie personen (brp) is geregistreerd dat referent gehuwd is en dat Nederland het huwelijk van eiseres met referent thans zou kunnen erkennen, is niet van belang. Het gaat bij nareis om het herstellen van de gezinssituatie die bestond ten tijde van de vlucht/het vertrek van referent uit Eritrea. Het herstel van die gezinssituatie is in strijd met de (Nederlandse) openbare orde omdat eiseres toen (en ook toen referent Nederland binnenkwam) nog minderjarig was.” (r.o. 6.3).

De rechtbank merkt ook op dat er geen officieel verzoek tot erkenning van het huwelijk met de vrouw door de referent is gedaan in Nederland. Volgens de rechter kan de vrouw ook niet als partner ingevolge artikel 29 lid 2 aanhef en onder b Vw worden aangemerkt, omdat ze op het peilmoment van de inreis van haar partner minderjarig was en de relatie tussen haar en referent daarom niet kan worden gelijkgesteld met een rechtsgeldig huwelijk. Op het betoog van de vrouw dat de staatssecretaris een individuele belangenafweging had moeten verrichten, verwijst de rechter naar de uitspraak van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2018:1413, zie hiervoor) waarin de rechter oordeelde dat de

Gezinsherenigingsrichtlijn de staatssecretaris niet verplicht tot een onderzoek naar de feiten en omstandigheden in het individuele geval die aanleiding zouden geven tot een afwijking van een algemene minimumleeftijd.

Raad van State 30 september 2019, zaaknummer 201901941/1/V2¹⁷² (niet gepubliceerd, verkregen via advocaat): een man gaat in beroep tegen de ongegrondverklaring van zijn bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag tot verlening van een mvv nareis. De rechter verklaart het beroep ongegrond. Ten eerste kan de eiser niet als echtgenoot van referente worden aangemerkt ingevolge artikel 10:32 aanhef en onder c, omdat hun kerkelijk huwelijk gesloten is toen man en vrouw ieder zestien jaar waren en dat huwelijk niet alsnog geregistreerd is, nadat zij beiden meerderjarig zijn geworden; dientengevolge is er geen sprake van een erkend rechtsgeldig gesloten huwelijk tussen partners. Ten tweede heeft de staatssecretaris zich voldoende gemotiveerd op het standpunt gesteld dat tussen man en vrouw geen duurzame, exclusieve relatie bestaat die beschouwd kan worden als partnerschapsrelatie. De staatssecretaris heeft daarbij belang mogen hechten aan de volgende omstandigheden: man en vrouw hebben slechts twee maanden samengewoond; de vrouw is daarna weer bij haar ouders gaan wonen; de plannen om samen een toekomst op te bouwen waren vaag en nog niet geconcretiseerd; de vrouw hoorde pas in januari 2012 dat de man in oktober 2011 Eritrea had verlaten; de vrouw weet niet of de man niet in dienst wilde, omdat hij wilde werken of dat er andere redenen waren; en uit verslagen van chatgesprekken tussen beiden kan alleen afgeleid worden dat de verslagen slechts enkele korte perioden tussen 2015 en 2018 beslaan, zodat de man niet heeft aangetoond dat hij sinds zijn vertrek uit Eritrea contact met de vrouw heeft onderhouden.

De man en vrouw stellen vervolgens hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank. De Afdeling verklaart dit beroep ongegrond en bevestigt de uitspraak van de rechtbank. Het oordeel hoeft niet nader gemotiveerd te worden, omdat het hoger beroepschrift geen vragen bevat die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden.

Raad van State 30 september 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3289): een Eritrese vrouw (geboren 1999) gaat in hoger beroep vanwege de afwijzing van het verzoek tot machtiging tot voorlopig verblijf regulier door haar Eritrese partner (geboren 1997) die sinds 2014 een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft. De rechter overweegt dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar individuele feiten en omstandigheden onder verwijzing naar het *Noorzia* arrest. De Afdeling volgt de rechtbank hier en geeft aan dat hij daarbij afwijkt van de uitspraak van 25 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1413):

“Dit betekent dat de staatssecretaris voor ieder individueel geval een beoordeling van alle relevante factoren moet maken. Het moet daarbij gaan om de door de betrokken vreemdeling naar voren gebrachte zwaarwegende belangen. Gelet op het doel van het stellen van het leeftijdsvereiste, betere integratie en het voorkomen van gedwongen huwelijken, kunnen deze belangen slechts in uitzonderlijke gevallen aanleiding geven om af te wijken van de algemene minimumleeftijdseis van 21 jaar.”

De Afdeling gaat vervolgens in op het nieuwe besluit van de staatssecretaris genomen na de uitspraak van de rechtbank waarbij de staatssecretaris, na een nieuwe afweging, het beroep weer ongegrond heeft verklaard:

“5. De staatssecretaris heeft het bezwaar van de vreemdeling opnieuw ongegrond verklaard. Hij stelt in het besluit dat hij, gelet op het doel van het stellen van het leeftijdsvereiste, een zwaarwegend belang toekent aan het feit dat de vreemdeling en referent niet beiden aan deze eis voldoen. Hij stelt zich op het standpunt dat wat de vreemdeling heeft aangevoerd, onvoldoende zwaarwegend is om aan deze eis voorbij te gaan.

¹⁷² In eerste aanleg: Rb. Den Haag 8 februari 2019, zaaknummer: AWB 18/5423.

5.1. De vreemdeling betoogt in de beroepsgronden dat uit het besluit niet volgt dat en hoe de staatssecretaris de door de rechtbank weergegeven feiten en omstandigheden, en de andere door haar en referent aangevoerde omstandigheden, heeft betrokken in zijn afweging om al dan niet aan de leeftijdseis voorbij te gaan. De vreemdeling voert, samengevat weergegeven, aan dat zij en referent elkaar al kenden in Eritrea, vrijwillig met elkaar zijn getrouwd, samen een kind hebben en dat is gebleken dat referent de verantwoordelijkheid voor zijn gezin neemt. Zij wijst er voorts op dat referent op minderjarige leeftijd naar Nederland is gekomen, naar de middelbare school is gegaan, een vmbo-diploma heeft gehaald, al redelijk Nederlands spreekt en elke avond telefonisch met haar de Nederlandse taal oefent. Het voorgaande maakt volgens de vreemdeling dat het tegenwerpen van de leeftijdseis onevenredig is en het doel, te weten een betere integratie en het voorkomen van gedwongen huwelijken, voorbyschiet.

5.2. De staatssecretaris stelt zich terecht op het standpunt dat aan de in het Vb 2000 gestelde leeftijdseis een zwaar gewicht toekomt. Dat de vreemdeling en referent ongeveer even oud zijn en beiden ten tijde van het aangaan van het huwelijk meerderjarig waren, maakt niet dat zij in dat opzicht verschillen van vele andere vreemdelingen die ouder zijn dan 18 jaar, maar nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Dit geldt eveneens voor de omstandigheden dat zij samen een kind hebben en referent al redelijk Nederlands spreekt. Wat zij naar voren hebben gebracht, heeft de staatssecretaris terecht niet als bijzondere, individuele omstandigheden aangemerkt die maken dat hij van het leeftijdsvereiste zou moeten afwijken. De staatssecretaris heeft de belangenafweging dan ook niet ten onrechte in het nadeel van de vreemdeling laten uitvallen.”

De Afdeling volgt de staatssecretaris in zijn afwijzing en verklaart het hoger beroep ongegrond.

Conclusies

- 1 De hierboven besproken rechtspraak ziet op de vraag of, wanneer de vreemdelingenwetgeving voor echtgenoten een minimumleeftijd, stelt waarop hen toelating in het kader van gezinshereniging kan worden toegestaan, er dan in het concrete geval, wanneer die leeftijd nog niet is bereikt, nog ruimte kan zijn om de omstandigheden van het geval in het oordeel te betrekken. Die ruimte lijkt wel te worden gegeven in de Gezinsherenigingsrichtlijn, de Richtsnoeren bij deze Gezinsherenigingsrichtlijn en het arrest *Noorzia* van het Hof van Justitie. Tot april 2018 was dit ook de Nederlandse lijn (zie bijvoorbeeld RvS 25 oktober 2017). Met een beroep op de Wet tegengaan huwelijksdwang, waarin een absolute minimum huwelijksleeftijd van achttien jaar geldt, gaat de Raad van State in 2018 om (RvS 25 april 2018). In de uitspraak van 30 september 2019 lijkt daar weer enigszins op teruggekomen te worden, en in bijzondere omstandigheden een uitzondering toe te staan. De Raad van State overweegt hier:

“Dit betekent dat de staatssecretaris voor ieder individueel geval een beoordeling van alle relevante factoren moet maken. Het moet daarbij gaan om de door de betrokken vreemdeling naar voren gebrachte zwaarwegende belangen. Gelet op het doel van het stellen van het leeftijdsvereiste, betere integratie en het voorkomen van gedwongen huwelijken, kunnen deze belangen slechts in uitzonderlijke gevallen aanleiding geven om af te wijken van de algemene minimumleeftijdseis van 21 jaar.”

Wel blijkt uit de toepassing van de regel in deze casus, dat er strenge eisen worden gesteld om te mogen aannemen dat naast de leeftijd ook andere omstandigheden betrokken kunnen worden.

2. Voorts laat de hier besproken rechtspraak zien dat het bewijs en vaststellen van het bestaan van een rechtsgeldig huwelijk in het buitenland, lastig kan zijn, om ten minste twee redenen: De beoordeling van de rechtsgeldigheid van een buitenlands kindhuwelijk naar het buitenlandse, *in casu*, Eritrese recht kan een knelpunt zijn, en er kunnen twijfels bestaan omtrent de waarachtigheid van het buitenlandse huwelijk wanneer echtgenoten kort voor binnenkomst van Nederland zijn getrouwd en in het buitenland nog niet of nauwelijks hebben samengewoond.

3. Tenslotte oordeelde de Rechtbank Noord-Holland (4 april 2018) dat een door de vrouw onder ede gestelde verklaring van het bestaan van het buitenlandse huwelijk, niet impliceert dat zij hiermee om erkenning van dit huwelijk heeft gevraagd.

4.2.3.6 Niet-erkenning huwelijk, overig

Rechtbank Den Haag 12 maart 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:2944): een man heeft beroep ingesteld tegen het besluit van de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid om zijn (tweede) aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling te nemen, omdat Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. In deze nieuwe aanvraag heeft de man een beroep gedaan op het feit dat hij getrouwd is en daarvan een huwelijksakte overgelegd. De rechter verklaart het beroep ongegrond: het verweer van de staatssecretaris dat het huwelijk geen *novum* is, slaagt. De man had de trouwakte gedateerd 9 februari 2017, al in de eerdere procedure op 14 maart 2017 naar voren moeten brengen. Omdat het primaire verweer van de staatssecretaris al slaagt, gaat de rechtbank niet in op het subsidiaire verweer van de staatssecretaris dat hij het gesloten huwelijk van de man niet rechtsgeldig acht gelet op Wet tegengaan huwelijksdwang

Uit deze zaak blijkt niet op welke gronden van de Wet tegengaan huwelijksdwang de staatssecretaris het gesloten huwelijk niet rechtsgeldig acht. Het is niet onwaarschijnlijk dat het in deze zaak om een kindhuwelijk ging.

Hoge Raad 3 juli 2018 (ECLI:NL:HR:2018:1053): een man is door het hof veroordeeld voor mishandeling van zijn echtgenote. In cassatie wordt namens de verdachte gesteld dat uit de bewijsmiddelen niet volgt dat het slachtoffer de echtgenote is van verdachte. In deze zaak is immers sprake van een in Irak volgens islamitisch recht gesloten huwelijk en dat huwelijk brengt niet mee dat het slachtoffer van de mishandeling kan worden aangemerkt als 'echtgenoot' in artikel 304 Sr.

De Hoge Raad verwerpt het beroep, omdat het berust op een onjuiste rechtsopvatting: bij de uitleg van het begrip 'echtgenoot' zoals bedoeld in art. 304 heeft wetgever zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het systeem personen- en familierecht neergelegd in het Burgerlijk Wetboek. Hierdoor kan onder meer ook sprake zijn van zo'n echtgenoot in geval van een buiten Nederland, aldaar gesloten rechtsgeldig huwelijk, tenzij blijkt dat het huwelijk niet erkend kan worden op grond van artikel 10:31 jo. 10:32 BW.

4.2.3.7 Overig

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, 18 mei 2018, zaaknr. AWB 17/13677 (niet gepubliceerd, verkregen via advocaat): een vrouw stelt beroep in naar aanleiding van de afwijzing door de staatssecretaris V&J van de aanvraag tot een machtiging voorlopig verblijf (mvv) met als verblijfsdoel 'gezinshereniging met vader in kader van nareis'. De rechter verklaart het door de vrouw ingestelde beroep gegrond, vernietigt besluit en draagt de staatssecretaris op een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

De rechter oordeelde dat er sprake was van een motiveringsgebrek: de staatssecretaris heeft ten onrechte het toepasselijke nareisbeleid, dat wil zeggen toetsing aan paragraaf C2/4.1 Vc 2000, niet toegepast en onvoldoende gemotiveerd dat de feitelijke gezinsband met de vader verbroken is geweest. De staatssecretaris heeft met de in paragraaf C2/4.1 Vc 2000 genoemde contra-indicaties niet getoetst, met name of eiseres voorzag in eigen onderhoud in de periode dat zij zelfstandig (met haar man is gaan samenwonen. Dit klemt temeer, omdat de vrouw verklaard heeft dat zij altijd financieel afhankelijk van haar ouders was, ook toen zij samenwoonde met haar man. Uit het nareisbeleid blijkt bovendien ook dat slechts in zeer bijzondere omstandigheden de feitelijke gezinsband als verbroken zal worden beschouwd.

N.B.: in deze casus is in een eerder stadium het instellen van een gerechtelijke procedure om een mvv in het kader van nareis van de vrouw via de echtgenoot aan te vragen, aan de orde geweest. Het werd echter ontraden om deze procedure door de echtgenoot te laten instellen, omdat deze vanwege het kindhuwelijk kansloos werd geacht. Dit huwelijk zou immers op grond van de Wet niet worden erkend.

Hof Arnhem – Leeuwarden 30 april 2019 (ECLI:NLGHARL:2019:3744):¹⁷³ een onder curatele gestelde man verzoekt om toestemming achteraf tot het sluiten van een huwelijk in Marokko met een 21 jaar jongere, Marokkaanse vrouw. De huwelijksluiting heeft al plaatsgevonden in 2016. De kantonrechter wijst het verzoek af, omdat hem gebleken is dat de man de betekenis van het aangaan van een huwelijk niet begrijpt.

De man verzoekt vervolgens in hoger beroep het hof om de beschikking van de rechtbank te vernietigen en doet opnieuw het verzoek om hem toestemming achteraf tot het aangaan van het huwelijk te verlenen. Het hof vernietigt de beschikking van de rechtbank en wijst het verzoek tot toestemming achteraf af. Het hof constateert ten eerste dat het verzoek van de man buiten het bestek van artikel 1:38 BW valt, omdat dit artikel ziet op het verbod van het aangaan van een huwelijk *naar Nederlands recht* door een onder curatele gestelde zonder toestemming door de kantonrechter. Het hof stelt vast dat het in deze zaak gaat om een in Marokko gesloten huwelijk tussen twee personen met de Marokkaanse nationaliteit als gemeenschappelijke nationaliteit en dat het hof niet gevraagd is om de erkenning van dit huwelijk te beoordelen. Naar Nederlands internationaal privaatrecht is Marokkaans recht van toepassing op de formele en materiele vereisten voor het aangaan van een huwelijk in Marokko. Omdat het huwelijk al voltrokken is, moet in principe van de rechtsgeldigheid van het huwelijk in Marokko worden uitgegaan, aldus het hof. Het Marokkaanse recht is ook van toepassing op de beoordeling van een eventuele nietigheid van het huwelijk. Het hof overweegt daarom (ten overvloede) dat het onder toepassing van artikel 1:69 inroepen van de nietigheid van het huwelijk wegens het ontbreken van de toestemming op grond van artikel 1:38 BW niet van toepassing is.

Conclusie

Het hof bevestigt hier de regel dat een verzoek om nietigverklaring van een buitenlands huwelijk beoordeeld dient te worden aan de hand van het vreemde op de huwelijksluiting van toepassing zijnde recht. De in de Wet tegengaan huwelijksdwang opgenomen verruimde mogelijkheid om nietigverklaring van een huwelijk op grond van dwang te verzoeken, zou in navolging van deze uitspraak, dan ook niet kunnen worden toegepast op buitenlandse huwelijken.

4.2.4 Samenvattende conclusies

In deze paragraaf staat de bespreking van de bevindingen naar aanleiding van de analyse in de voorgaande paragraaf 4.2.3 centraal. De bevindingen zijn ingedeeld naar de drie categorieën die ook gebruikt werden voor de analyse: toepassing door en werkbaarheid van de Wet voor rechters (par. 4.2.4.1); gevolgen van de wijze waarop de rechters de Wet toepassen (par. 4.2.4.2), en knelpunten met de Wet ervaren in de procedures of als gevolg van de uitspraken (4.2.4.3).

4.2.4.1 Toepassing en werkbaarheid van de Wet voor de rechters

Artikel 10:32 BW biedt na de wijziging als gevolg van de Wet meer helderheid. In plaats van een algemene verwijzing naar ‘de openbare orde’ worden nu immers zeer specifieke regels gegeven. De wetgever beoogt hiermee een restrictief erkenningsbeleid. De toepassing daarvan zien we bijvoorbeeld terug in zaken waarin de staatssecretaris J&V/IND moet oordelen over situaties in het kader van toelatingsbeleid van vreemdelingen, bijvoorbeeld wanneer iemand toelating verzoekt tot

¹⁷³ In eerste aanleg: Rb. Midden-Nederland 25 mei 2018 (ECLI:NL:RBMNE:2018:2284).

Nederland (als echtgenoot of partner). Gevolg van de strikte toepassing van de Wet is dan dat de toelating vervolgens wordt geweigerd.

De Wet heeft voor een nog verdere restrictie van het toelatingsbeleid gezorgd, doordat de rechter nu gebonden is aan de eis van een minimumleeftijd van achttien jaar van beide echtgenoten en in de Vreemdelingencirculaire deze eis werd overgenomen. De (beperkte) vrijheid die de rechter had onder het oude artikel 10:32 BW om van geval tot geval te beoordelen om eventueel af te wijken van een strikte leeftijdseis, is met de invoering van de Wet vervallen. We zien bijvoorbeeld dat hierdoor de zaak voor de vreemdeling niet gunstiger is gemaakt dan in de situatie ervoor. Vóór die inwerkingtreding en de wijziging van de Vc 2000 kon immers een minimumleeftijd van vijftien jaar voor de erkenning van een huwelijk worden geaccepteerd. Door de strengere en imperatief gestelde weigeringsgronden, zien we dus dat rechters deze openbare orde-exceptie in de praktijk invoeren, en dat deze kindhuwelijken en polygame huwelijken, zowel in familierechtelijke zaken als in bestuursrechtelijke zaken, niet langer worden erkend. Aan de erkenning van een kindhuwelijk, wanneer door echtgenoten de leeftijd van achttien jaar is bereikt, kunnen ook nog eisen worden gesteld. Wanneer een kindbruid bij de gemeente onder ede een verklaring van haar buitenlandse kindhuwelijk heeft afgelegd, impliceert dit niet dat zij hiermee ook om erkenning van dit huwelijk heeft gevraagd.

Soms wordt met het niet erkennen van een buitenlands huwelijk op grond van de Wet een zekere bescherming geboden. Dat was bijvoorbeeld het geval in de zaak waarin een buitenlands kindhuwelijk moest worden beoordeeld.¹⁷⁴ Daar overwoog het hof Amsterdam ten aanzien van dwang: *“Naar het oordeel van het hof behoort, zeker bij een huwelijk van een minderjarige, boven twijfel verheven te zijn dat de instemming met de voltrekking uit vrije wil is gegeven.”* Uit dit citaat blijkt dat de rechter een bepaalde uitleg geeft aan de term ‘dwang’ ter bescherming van de vrouw die op het moment van de huwelijksluiting minderjarig was. Minderjarigheid blijkt dus bij de beoordeling van dwang een factor van betekenis te zijn. En bij een huwelijk met een minderjarige stelt de rechter bovendien voorop dat de vrije wil moet vaststaan (‘boven twijfel verheven’). Anderzijds lijkt dwang minder snel aangenomen te kunnen worden als iemand voorafgaande aan het huwelijk bij de notaris is geweest om zich over de gevolgen van het huwelijk te laten informeren¹⁷⁵ of als een buitenlands huwelijk werd voltrokken ten overstaan van twee getuigen-notarissen die blijkbaar geen bezwaren tegen de huwelijksluiting hadden geconstateerd.¹⁷⁶

Niet gebleken is van specifieke knelpunten ten aanzien van de kwalificatie, uitleg en toepassing van de Wet. Wel kan er bij de rechter behoefte bestaan aan meer kennis over het buitenlandse recht om de rechtsgeldigheid van een buitenlands huwelijk goed te kunnen beoordelen. Op de vraag of een niet-erkennen van een buitenlands polygaam huwelijk op grond van artikel 10:32 BW van de Wet ook gevolgen heeft voor de afstamming en de nationaliteit van de kinderen, heeft de Hoge Raad duidelijkheid gegeven.¹⁷⁷ Deze uitspraak van de Hoge Raad geeft andere rechters houvast en wordt in de rechtspraak, inclusief de bestuursrechter (RvS) gevolgd.

Het niet-aanwezig zijn van specifiek overgangsrecht m.b.t. artikel 10:31 jo 10:32 BW heeft niet tot problemen geleid. De rechter past de regels van artikel 10:32 BW met ‘terugwerkende kracht’ toe, dus ook op huwelijken uit het buitenland die al vóór 5 december 2015 tot stand waren gekomen.

¹⁷⁴ Hof Amsterdam 19 april 2016 (ECLI:NL:GHAMS:2016:1507).

¹⁷⁵ Rb. Den Haag 7 februari 2019 (ECLI:NLRBDHA:2019;1192).

¹⁷⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 9 november 2017, (ECLI:NL:GHARL:2017:9791).

¹⁷⁷ HR 19 mei 2017 (ECLI:NL:HR:2017:942).

4.2.4.2 Gevolgen van toepassing van de Wet

De rechtspraak waaruit volgt dat bij niet erkende polygame huwelijken de afstamming en Nederlandse nationaliteit van de uit deze huwelijken geboren kinderen niet kan worden aangenomen, heeft nog verder strekkende gevolgen. Het kan namelijk tot gevolg hebben dat er een verschil binnen één gezin is in afstamming en nationaliteit tussen de kinderen die werden geboren uit het tweede huwelijk, terwijl het eerste huwelijk nog in stand was, en de kinderen die werden geboren na de ontbinding van het eerste huwelijk. Afgezien van de juridische gevolgen, kan dit weer tot allerlei praktisch, sociale, financiële en emotioneel-psychische gevolgen leiden. Men kan zich afvragen of de Wet hier niet zijn doel voorbij schiet.

Paradoxaal genoeg kan de Wet tegengaan huwelijksdwang in het strafrecht juist gunstiger uitpakken voor een dader (of vermeende dader). Als het buitenlandse huwelijk niet wordt erkend, is de partner immers niet als echtgenoot aan te merken, en gelden voor de dader van mishandeling niet de hierbij behorende strafverzwarende omstandigheden.¹⁷⁸

In het vreemdelingenrecht heeft de Wet ertoe geleid dat beneden de leeftijd van achttien jaar echtgenoten niet langer in het kader van gezinshereniging kunnen worden toegelaten. De Wet heeft tegelijkertijd het gevolg gehad dat er, wanneer die leeftijd nog niet is bereikt, er minder ruimte is dan voorheen om bij een beoordeling over het verblijf nog rekening te houden met andere omstandigheden van het geval.

In de vorige paragraaf zagen we dat met een niet erkennen van het buitenlandse kindhuwelijk een positief gevolg kan optreden in de zin van dat een zekere bescherming kan worden geboden. Dat is echter niet altijd vanzelfsprekend het geval. Zo zijn er in de rechtspraak gevallen gevonden waarin de vrouw zwanger is van een kind van de man die toelating verzoekt als vluchteling. Het weigeren van de man met inachtneming van de Wet kan in situaties waarbij een zestien- of zeventienjarige vrouw wel toegelaten wordt, niet in haar belang noch in dat van haar kind zijn. Ook de zaak die op 11 november 2015 werd beslist door de rechtbank Limburg¹⁷⁹ roept de vraag op of de minderjarige (bijna meerderjarige) vrouw wel 'beschermd' wordt door een weigering haar huwelijk te erkennen. Hier kunnen vragen in het kader van proportionaliteit en subsidiariteit en het recht op gezinsleven worden gesteld. Dat laatste ook in het licht van de constatering van de Raad voor de Kinderbescherming die streefde naar een gelijkwaardige relatie tussen partners en het vermijden van zorgen over de opvoeding van het gezamenlijke kind. Doordat het huwelijk niet werd erkend, ontstond er een gezagsvacuüm; iets dat onder de oude Wet minder snel kon gebeuren.

Een ander negatief gevolg van het niet erkennen van een buitenlands rechtsgeldig huwelijk, is het ontstaan van een 'hinkend' huwelijk voor de vrouw en man. Dat is de situatie waarin de vrouw en man in het ene land (bijvoorbeeld waar het huwelijk is gesloten) wel als rechtsgeldig gehuwd worden beschouwd, maar in het andere land, in dit geval in Nederland, niet. Dat werkt vervolgens door in allerlei juridische, sociale, praktische en mogelijk psychisch-emotionele gevolgen.

Rechters werden in alle onderzochte zaken geconfronteerd met situaties waarin er al sprake was van een gedwongen huwelijk, kindhuwelijk of polygaam huwelijk. De rechter kan dan niet veel meer doen dan een dergelijk huwelijk nietig verklaren, erkenning eraan onthouden of daaraan geen gevolgen verbinden. In zoverre kan uit de rechtspraak niet worden geconcludeerd dat de rechtspraak preventieve werking heeft.

¹⁷⁸ Art. 304 Sr. Zie HR 3 juli 2018 (ECLI:NL:HR:2018:1053).

¹⁷⁹ ECLI:NL:RBLIM:2015:11084.

4.2.4.3 Knelpunten met de Wet ervaren in de procedures of als gevolg van de uitspraken

Situaties waarin de toepassing van de Wet, en met name de imperatieve weigeringsgronden ten aanzien van buitenlandse huwelijken, leidt tot situaties waarin vrouw, man en kinderen onbeschermd blijven, hun gezinsleven in het geding komt, en er binnen één gezin ongelijkheid tussen de (rechten van) de kinderen ontstaat, kunnen worden gezien als een knelpunt die de Wet in haar toepassing oplevert.

De *overall* conclusie op grond van deze analyse van de rechtspraak is dat de Wet niet echt of nauwelijks ziet op situaties waarin ongewenste huwelijken daadwerkelijk worden voorkomen, of op de vraag of een 'omstreden huwelijk' al dan niet kan worden geaccepteerd. Het merendeel van de gevallen ziet immers op situaties waarin deze Wet gebruikt wordt om andere doeleinden te verwezenlijken, zoals het verhinderen van toelating tot Nederland en het onthouden van de Nederlandse nationaliteit.

4.3 Ambtenaren IND

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt het beleid en de toepassing van de Wet tegengaan huwelijksdwang bij de IND besproken.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst IND is in het onderzoek betrokken omdat zij te maken krijgt met in het buitenland gesloten huwelijken en geregistreerde partnerschappen. Voor het onderhavige onderzoek is van belang dat IND-ambtenaren met buitenlandse huwelijken in aanraking komen wanneer er een aanvraag is om de echtgenoot uit het buitenland, bij of samen met zijn of haar echtgenoot in Nederland toe te laten. De IND-ambtenaar dient dan immers vast te stellen of sprake is van een echtgenoot.

Aangezien de interviews bedoeld waren om zicht te krijgen op de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang bij aanvragen om een echtgenoot uit het buitenland verblijf in Nederland toe te staan, werden de vragen in de interviews beperkt tot huwelijken die buiten Nederland waren gesloten (buitenlandse huwelijken).

De IND kent verschillende directies, afdelingen en diensten. Deze hebben niet allemaal te maken met situaties die onder het toepassingsbereik van de Wet tegengaan huwelijksdwang vallen. Alleen de diensten waarvoor dit wel het geval is, zijn in het empirisch deel van het onderzoek betrokken. Er werden interviews afgenomen met medewerkers van de afdelingen Asiel nareis, Regulier, Asiel contactpunt mensenhandel, de Dublin-Unit, een juridisch adviseur, en een beleidsmedewerker/adviseur nationaliteit en naturalisatie. Voorts werd een interview afgenomen met Nidos (de landelijke instelling die door de minister van justitie is belast met het gezag over alleenstaande minderjarige vreemdelingen). Bij de IND werden zes interviews afgenomen, steeds met één of twee medewerkers. Er werden twee beleidsmedewerkers, twee beslismedewerkers, één juridisch adviseur/beleidsmedewerker, één beoordelingsambtenaar Dublin, en een adviseur/beleidsmedewerker nationaliteit bevestigd.

Beslis- en beoordelingsmedewerkers hebben vooral gerapporteerd over situaties waarmee zij in hun eigen praktijk ervaring hadden. Beleidsmedewerkers zijn aanspreekpunt voor ambtenaren aan wie praktijksituaties en vragen kunnen worden voorgelegd. Zij hebben vaak ook zicht op wat in de uitvoeringspraktijk speelt. De juridisch adviseurs vertegenwoordigen de IND ook in rechterlijke procedures. Beleidsmedewerkers en juridische adviseurs hebben daarom in het bijzonder zicht op

situaties die niet per se de alledaagse praktijk weergeven, situaties waarin het reguliere beleid niet voldoende antwoorden geeft, situaties die vanwege de in het geding zijnde belangen bijzondere aandacht vragen, en situaties die juridische vragen oproepen.

Beleidsmedewerkers en adviseurs werden zowel bevraagd over het geldende beleid bij de IND als over hetgeen zij wisten uit de uitvoeringspraktijk van beslismedewerkers. De beoordelaar bij de Dublin-Unit is bevraagd over het beleid ten aanzien van en de ervaring met toepassing van de Dublinverordening. De medewerker van Nidos is specifiek bevraagd naar het beleid en de praktijk bij gehuwde minderjarige vreemdelingen.

De beslissingen die door de IND worden genomen over het verblijf van vreemdelingen, betreffen de vraag of, en zo ja op welke grond, iemand verblijf in Nederland kan krijgen, of dit verblijf in Nederland kan aanvragen. Deze beslissingen worden genomen op basis van het vreemdelingenrecht, en niet, althans niet rechtstreeks, op basis van het internationaal privaatrecht (IPR). Als de Wet tegengaan huwelijksdwang relevant is, komt deze dus via het vreemdelingenrecht in beeld.

De vreemdelingenwetgeving is ten behoeve van de uitvoerende beslismedewerkers van de IND uitgewerkt in beleidsregels, die zijn neergelegd in de Vreemdelingencirculaire. Dat betekende dat in de vraaggesprekken gelaagdheid aangebracht moest te worden. De eerste soort vragen die in interviews werden voorgelegd, waren vragen die waren gericht op het krijgen van zicht op het beleid van de IND en op de vraag of, en zo ja, hoe de Wet tegengaan huwelijksdwang hierin vorm heeft gekregen. De tweede soort vragen waren gericht op het krijgen van zicht op de uitvoeringspraktijk. Zeker bij deze laatste categorie vragen werd niet direct naar de Wet tegengaan huwelijksdwang gevraagd, maar werd veeleer onderzocht of en in hoeverre de geldigheid en erkenning van het buitenlandse huwelijk van belang was voor beslissingen op aanvragen om toelating van echtgenoten in Nederland. Het gaat hier dan om een mogelijke indirecte werking van de Wet. Iets vergelijkbaars geldt voor Nidos; ook zij passen Wet tegengaan huwelijksdwang niet rechtstreeks toe, maar deze kan indirect wel gevolgen hebben, maar dan in het kader van een beslissing of voogdij moet worden verzocht.

Deze paragraaf zal worden begonnen met een uiteenzetting van de ter zake doende vreemdelingenwetgeving (par. 4.3.2). Vervolgens wordt bekeken hoe het beleid luidt na de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang. Hoe werd deze Wet omgezet in de Vreemdelingencirculaire? Welke ontwikkelingen heeft dit beleid sinds de inwerkingtreding van de Wet doorgemaakt als gevolg van de rechtspraak, en wat zeggen de ambtenaren zelf hierover? Dit werd onderzocht voor de drie onderscheiden huwelijken: kindhuwelijken, polygame huwelijken en gedwongen huwelijken. In deze paragraaf wordt ook de uitvoeringspraktijk besproken. Hoe passen de beslis- en beoordelingsmedewerkers de regels toe? Zijn de regels werkbaar? Welke knelpunten worden ervaren? Welke gevolgen heeft de wetgeving gehad? En zien zij een preventieve werking van de Wet? Ook hier zullen de drie soorten huwelijken worden onderscheiden: kindhuwelijken, polygame huwelijken en gedwongen huwelijken (par. 4.3.3). Tenslotte worden enkele samenvattende conclusies geformuleerd in een laatste paragraaf (par. 4.3.4).

4.3.2 Juridisch kader: Regelgeving vreemdelingenrecht¹⁸⁰

In het kader van het onderhavige onderzoek is voor het vreemdelingenrecht van belang vast te stellen of iemand aangemerkt kan worden als echtgenoot. De status van echtgenoot is met name van belang

¹⁸⁰ Zie over de verhouding vreemdelingenrecht – IPR voor enkele andere Europese landen ook: S. Corneloup a.o., *Private International Law in a Context of Increasing International Mobility: Challenges and Potential*, Rapport 2017 <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583157/IPOL_STU\(2017\)583157_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583157/IPOL_STU(2017)583157_EN.pdf)>.

bij de beoordeling of iemand als echtgenoot in het kader van gezinshereniging of nareis kan worden toegelaten. Er bestaan verschillende vormen waarin een vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland kan krijgen. Al deze vormen staan opgesomd in artikel 8 van de Vreemdelingenwet (Vw). Welke regels van toepassing zijn, is afhankelijk van de situatie en van de grond waarop verblijf wordt verzocht. Aldus kunnen van belang zijn en zullen worden besproken: het verblijf regulier, verblijf asiel nareis, verblijf bij EU-burger, de *Dublin*-procedure, verblijfsrecht op andere gronden, en het verblijf van (gehuwde) alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Verblijf regulier (gezinshereniging en gezinsvorming)

De nationale regels over gezinshereniging zijn afgeleid en in overeenstemming met de gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁸¹ In artikel 15 Vw is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat aan familie- of gezinsleden van Nederlanders en van vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend. De algemene maatregel van bestuur waarin dit nader wordt geregeld, is het Vreemdelingenbesluit (Vb). De aan het familie- of gezinslid verleende verblijfsvergunning is een afhankelijke verblijfsvergunning. De Vb onderscheidt echtgenoten en geregistreerde partners van 21 jaar of ouder (gezinsvorming)¹⁸² en overige echtgenoten en geregistreerde partners (gezinshereniging).¹⁸³ Steeds zal er een naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk of geregistreerd partnerschap moeten bestaan.¹⁸⁴ Dat is immers uitdrukkelijk bepaald in artikel 3.14 Vb en paragraaf B7/3.1.2. Vreemdelingen-circulaire (Vc).

Verblijf asiel nareizende gezinsleden

Indien een vreemdeling asiel is verleend in Nederland, dan volgt uit artikel 29 lid 2 en onder a Vw dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend aan diens echtgenoot, mits deze op het tijdstip van binnenkomst van de eerste vreemdeling (de referent) behoorde tot diens gezin, en hij of zij gelijktijdig met die vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden nadat aan de vreemdeling de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd¹⁸⁵ is verleend. Deze verblijfsvergunning kan ook nog worden verleend indien binnen die drie maanden een machtiging tot voorlopig verblijf voor de echtgenoot is aangevraagd (art. 29 lid 4 Vw). Verstreken de drie maanden zonder dat een aanvraag ten behoeve van de echtgenoot is ingediend, en wil de echtgenoot alsnog komen, dan kan een aanvraag worden gedaan voor een verblijfsvergunning regulier (gezinshereniging) (art. 15 Vw; zie boven). Volgens een van de respondenten wordt door vreemdelingen wel hun best gedaan de termijn van drie maanden te halen, want “*de overschrijding van die drie maanden is meteen fataal.*”

De IND beschouwt een huwelijk als een *naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk* indien het huwelijk volgens de wetgeving van het land waar het is gesloten, als rechtsgeldig wordt aangemerkt.¹⁸⁶

¹⁸¹ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, Pb EU L 251/12.

¹⁸² Art. 3.14 jo. 3.13 lid 1 Vb.

¹⁸³ Art. 3.13 lid 2 Vb.

¹⁸⁴ Aan deze echtgenoot of geregistreerde partner kan ook verblijf op andere grond worden toegelaten, bijvoorbeeld als meereizend gezinslid (echtgenoot resp. geregistreerd partner) van een vreemdeling die rechtmatig verblijf voor medische behandeling in Nederland heeft (par. B7/3.5. Vc).

¹⁸⁵ Art. 28 Vw.

¹⁸⁶ Par. C2/4.1. Vc.

Verblijf bij EU-burger

Op grond van artikel 4 lid 1 aanhef en onder a van de Richtlijn vrij verkeer van personen¹⁸⁷ kan aan de echtgenoot van een EU-burger (niet zijnde een Nederlander) verblijf in de EU worden verleend.¹⁸⁸ De richtlijn bevat geen omschrijving van het begrip huwelijk. Voor de uitleg van dit begrip dient volgens de Raad van State aangesloten te worden bij de vereisten voor een naar Nederlands internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk.¹⁸⁹

Dublin-procedure

De Dublinverordening van de EU¹⁹⁰ geeft criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend. Wordt een asielverzoek in Nederland ingediend, dan dient in Nederland te worden beoordeeld welke lidstaat verantwoordelijk is. In Nederland vindt deze beoordeling plaats bij de Unit Dublin van de IND. Is Nederland verantwoordelijk, dan wordt de aanvraag doorgeleid naar de Nederlandse bevoegde autoriteiten waar de aanvraag in behandeling kan worden genomen. Indien op grond van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel tijdelijk, dan wordt de aanvraag in Nederland niet in behandeling genomen,¹⁹¹ dan wordt er een Dublinprocedure opgestart, en wordt de vreemdeling overgedragen aan de andere lidstaat. De Dublinverordening regelt ook procedures voor verzoeken van gezinsleden, waaronder echtgenoten.¹⁹² Of, in de woorden van de respondent van de Unit Dublin: *“Wij zijn eigenlijk een voorportaal.”*

En:

“Het zijn niet alleen mensen die een asielverzoek in Nederland indienen, maar ook mensen die door politie, marechaussee, op een andere manier met de Nederlandse overheid in aanraking komen en waar vervolgens blijkt dat ze geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben en dat ze naar een andere lidstaat kunnen worden teruggestuurd. (...) Het werkt ook omgekeerd: als er mensen in een andere lidstaat zijn die in Nederland thuishoren, krijgen we vanuit die lidstaten een verzoek om te beoordelen of Nederland voor hen verantwoordelijk is. Is dat het geval, dan gaan ze de Nederlandse asielprocedure in.”

Een naar Nederlands IPR rechtsgeldig huwelijk

Uit vaste rechtspraak van de Raad van State volgt dat in al de hierboven beschreven situaties voor de uitleg van het begrip huwelijk en echtgenoot, aangesloten moet worden bij de vereisten die gelden voor een naar Nederlands internationaal privaatrecht (IPR) rechtsgeldig huwelijk.¹⁹³ Buitenlandse huwelijken zijn rechtsgeldige huwelijken als zij in Nederland op grond van het IPR kunnen worden

¹⁸⁷ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb EU L229/35.

¹⁸⁸ De procedure is nader uitgewerkt in art. 8.9 t/m 8.27 Vb en in par. B10/2 Vc.

¹⁸⁹ RvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1413.

¹⁹⁰ Verordening (EU) Nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking). Pb L 180/31.

¹⁹¹ Art. 30 Vw.

¹⁹² De Dublin-procedure is nader uitgewerkt in art. 3.109c Vb en par. C1/2.6. Vc.

¹⁹³ O.m. RvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1413; RvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1509, 1637 en 1638; RvS 29 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3515; RvS 11 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1161; RvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1901; RvS 17 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1920.

erkend. Deze IPR-erkenningregels zijn te vinden in Boek 10 BW, en kennen twee stappen. Eerst dient te worden vastgesteld of het huwelijk rechtsgeldig is of rechtsgeldig is geworden volgens het recht van het land waar het huwelijk werd gesloten (art. 10:31 BW). Indien dat het geval is, wordt het huwelijk door Nederland erkend, tenzij het huwelijk onverenigbaar is met de openbare orde (art. 10:32 BW). Via deze weg dient daarom bij de toepassing van het vreemdelingenrecht, sinds 5 december 2015 de Wet tegengaan huwelijksdwang in acht te worden genomen.

Tijdstip waarop de rechtsgeldigheid van het huwelijk moet worden beoordeeld

In deze paragraaf worden twee uitspraken van de Raad van State besproken die van belang zijn voor het tijdstip waarop de rechtsgeldigheid van een huwelijk moet worden beoordeeld.

Tijdstip van de aanvraag of tijdstip van het geven van de beschikking?

Niet het tijdstip waarop wordt beslist op een verblijfsaanvraag, maar het tijdstip waarop de aanvraag om verblijf wordt ontvangen, is bepalend voor de beoordeling van de rechtsgeldigheid van het huwelijk, tenzij uit de Wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is (art. 1.27 Vb). In deze door de Raad van State besliste zaak was op 3 november 2015,¹⁹⁴ dus ruim een maand vóór de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang, een aanvraag voor asiel nareis ingediend voor de minderjarige echtgenote van de referent. Ten tijde van de beslissing op de aanvraag was de Wet tegengaan huwelijksdwang inmiddels in werking getreden, waarin was bepaald dat huwelijken in Nederland niet kunnen worden erkend wanneer de echtgenoten de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt. De Raad van State was van oordeel dat in dit geval de aanvraag had moeten worden beoordeeld aan de hand van het recht dat gold op het tijdstip van ontvangst van de verblijfsaanvraag. De nieuwe Wet is namelijk niet gunstiger voor de vreemdeling. Op dat moment was erkenning van een kindhuwelijk vanaf de leeftijd van 15 jaar niet uitgesloten.

Tijdstip van binnenkomst (aanvraag/beschikking) of tijdstip van rechtsgeldig worden?

In een procedure bij de Raad van State over een nareisaanvraag asiel, is de vraag aan de orde geweest hoe moet worden beoordeeld of op het tijdstip van binnenkomst sprake was van een rechtsgeldig huwelijk, als het huwelijk pas na binnenkomst wordt bekrachtigd.¹⁹⁵ In deze zaak was de referent in september 2015 Nederland binnengekomen en was aan hem in januari 2016 een verblijfsvergunning asiel verleend. De echtgenoot had gesteld op 1 mei 2014 met de referent in Syrië religieus te zijn gehuwd, welk huwelijk eerst eind december door de sharierechtbank in Syrië was bekrachtigd, waarbij de huwelijksdatum op 1 mei 2014 was bepaald. Ten tijde van binnenkomst was deze bekrachtiging er dus nog niet. De Raad van State heeft geoordeeld dat, nu op grond van artikel 10:31 BW van de rechtsgeldigheid van het Syrische huwelijk uitgegaan moet worden vanaf de datum die de Sharierechtbank heeft bepaald, bij de toepassing van artikel 29 lid 2 aanhef en onder a Vw, het huwelijk op het moment van binnenkomst van de referent in Nederland rechtsgeldig was.

Tot aan deze uitspraak was de uitleg van de IND om de relatie van betrokkenen op het moment van binnenkomst in Nederland te beoordelen. Dat wil zeggen dat, wanneer bij binnenkomst wordt gemeld dat iemand getrouwd is maar alleen religieus, of dat iemand verloofd is, dat op dat moment wordt bepaald in welke categorie iemand valt: echtgenoot of partner. Als op dat moment geen sprake is van een rechtsgeldig huwelijk, volgt de kwalificatie 'partner'. De relevantie van de kwalificatie is er vooral in gelegen dat bij de kwalificatie 'partner' meer inhoudelijke getoetst kan worden of sprake is van een duurzame exclusieve relatie. Dat is wenselijk, omdat het een fraudegevoelige categorie betreft:

¹⁹⁴ RvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2914. Uitvoeriger over deze uitspraak, zie par. 4.2.3.5.

¹⁹⁵ RvS 11 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1161.

“Op het moment dat mensen zeggen dat ze alleen religieus zijn getrouwd maar er twee kinderen zijn, dan is er geen discussie. Die kinderen zijn het bewijs dat er sprake is van een duurzame relatie; die worden dan gewoon ingewilligd. Maar er zijn ook mensen die één week voordat ze naar Nederland komen zich verloven, en niet hebben samengewoond of geen eenduidige verklaringen afleggen over hoe het huwelijksleven er uitziet, dan komen ze naderhand met aktes van de Shariarechtbank naar de IND en zeggen dat de IND ze gewoon moet accepteren.”

Door de uitspraak van de Raad van State wordt de IND verplicht voortaan betrokkenen alsnog als echtgenoten te behandelen (hoewel de rechtsgeldigheid van het huwelijk ten tijde van de aanvraag nog niet vaststaat), en dus de aanvraag, zoals een respondent stelde “*niet makkelijk is af te wijzen.*”

Verblijf op andere gronden

Indien een echtgenoot niet op grond van het huwelijk als echtgenoot kan worden toegelaten, kan een huwelijk onder omstandigheden mogelijk een rol spelen in de beoordeling van een verblijfsaanvraag op andere gronden, bijvoorbeeld partnerschap of

familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM.¹⁹⁶ Daarnaast kan verblijf op andere gronden, onafhankelijk van het huwelijk, worden gevraagd. De Wet tegengaan huwelijksdwang speelt dan geen rol.

Een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan ook worden verleend aan een slachtoffer van eengerelateerd en huiselijk geweld.¹⁹⁷ De Vc kent geen speciale bepaling voor gedwongen huwelijken. Huwelijksdwang, of de dreiging hiermee, kan een indicatie vormen voor huiselijk geweld, en onder omstandigheden worden aangemerkt als eengerelateerd of huiselijk geweld. De Vc kent een aantal cumulatief geldende voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om op deze grond verblijf te kunnen krijgen.

Verblijf minderjarigen

Indien het buitenlandse huwelijk niet wordt erkend, en de echtgenoot die om verblijf heeft gevraagd, heeft ten tijde van de aanvraag nog niet de leeftijd van achttien jaar bereikt, dan wordt deze echtgenoot aangemerkt als alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv).^{198 199} Ouders of verzorgers verblijven in deze situaties veelal niet in Nederland. Omdat zij in de onmogelijkheid verkeren om het gezag uit te oefenen (of hun verblijfplaats onbekend is), is het gezag van rechtswege geschorst²⁰⁰ en ontstaat er een gezagsvacuüm. Nidos zal vervolgens veelal overgaan tot het indienen van een verzoek bij de rechter om de voogdij. Meestal zal de rechter de minderjarige onder tijdelijke voogdij plaatsen van Nidos.²⁰¹ Na toewijzing hiervan, gaat Nidos werken als jeugdbeschermer.

Naar aanleiding van het bekend worden van een aantal casussen waarbij minderjarige meisjes bij binnenkomst in Nederland aangaven gehuwd te zijn, heeft Nidos in november 2015 beleid hiervoor ontwikkeld. Hierin is ook rekening gehouden met de Wet tegengaan huwelijksdwang alsook met de strafbaarstelling van seksuele gemeenschap *buiten de echt* beneden de leeftijd van zestien jaar (art. 245 Wetboek van Strafrecht). Nidos gaat eerst een gesprek aan met de minderjarige.

¹⁹⁶ Par. B7/3.8.1. Vc jo. art. 3.13 lid 2 Vb.

¹⁹⁷ Par. B8/2.1. Vc jo. art. 3.48 lid 1 aanhef en onder e Vb.

¹⁹⁸ Althans, indien er ook geen andere volwassene is die hem of haar vergezelt en verzorgt. Par. B8/6.1. Vc. Zie bijv. Rb. Limburg 11 november 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:11084 (zie ook hfdst. 4, par. 4.2.3.5).

¹⁹⁹ De verlening van tijdelijk verblijf aan de AMV op humanitaire gronden, is geregeld in B8/6 Vc.

²⁰⁰ Art. 1:253r lid 2 BW.

²⁰¹ Art. 1:253r jo. 1:253q BW jo. art. 1:302 lid 2 BW.

“We gaan in gesprek met alle partijen, ook de familie van de jongere. Bij voorkeur vangen we gescheiden op maar als het om een solide relatie lijkt te gaan en er is een kind in beeld, dan gaan we kijken of we toch tot een soort samenwoonconstructie kunnen komen”.

Onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwde minderjarigen beneden de zestien jaar en gehuwde minderjarigen van zestien jaar en ouder. *“Onder zestien jaar is het uitgangspunt niet samenwonen. Dat heeft ook met die strafbaarheid te maken.”* Wordt niettemin besloten het meisje te laten samenwonen met haar man, dan wordt een speciale procedure gevolgd. Boven de zestien jaar wordt bij het meisje gepolst of zij bij haar echtgenoot zou willen wonen en of daarbij sprake is van vrijwilligheid. Gaat zij niet bij haar echtgenoot wonen, dan wordt bij de plaatsing gezocht naar een oplossing waarbij het risico op eerschending en eerwraak zo klein mogelijk is.

Heeft een minderjarige moeder die is gehuwd, maar wier huwelijk in Nederland niet wordt erkend, een kind, dan wordt ook dit kind als alleenstaand aangemerkt.²⁰² Wordt het huwelijk van de moeder wel erkend, dan wordt de moeder als meerderjarig aangemerkt en is haar kind niet een alleenstaande vreemdeling.

Komt een echtgenoot beneden de leeftijd van achttien jaar naar Nederland zonder partner, en vraagt zij alleen voor zichzelf verblijf aan, dan wordt zij eveneens behandeld als alleenstaande minderjarige vreemdeling.

4.3.3 Beleid na de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang

In deze paragraaf zal worden onderzocht of en hoe de Wet tegengaan huwelijksdwang heeft doorgewerkt in het IND-beleid. Dat zal worden gedaan aan de hand van drie vragen: 1) Hoe werd de Wet tegengaan huwelijksdwang omgezet in de Vreemdelingencirculaire: Heeft de Wet geleid tot een wijziging in de Vc en zo ja, welke? 2) Welke ontwikkelingen heeft het beleid sinds de inwerkingtreding van de Wet doorgemaakt als gevolg van rechtspraak van de Raad van State? 3) Wat zeggen de ambtenaren zelf over de toepassing van het beleid in de praktijk? Voor deze laatste vraag wordt geput uit de interviews die met IND-ambtenaren werden gehouden. Het beleid na inwerkingtreding van de Wet zal worden onderzocht voor de drie onderscheiden huwelijken: kindhuwelijken, polygame huwelijken en gedwongen huwelijken.

4.3.3.1 Kindhuwelijken

Kindhuwelijken in de vreemdelingenwetgeving

Tot 5 december 2015 gold in artikel 10:32 BW nog een open geformuleerde openbare orde-clausule. Deze maakte het mogelijk dat, wanneer een buitenlands huwelijk beneden de achttien jaar rechtsgeldig was gesloten in het land van huwelijksvoltrekking, dit onder omstandigheden ook in Nederland kon worden erkend.²⁰³ Met de Wet tegengaan huwelijksdwang mogen huwelijken die in het buitenland worden gesloten, terwijl op het moment van huwelijksluiting niet beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, niet meer worden erkend zolang niet beide echtgenoten deze leeftijd hebben bereikt.

²⁰² Par. B8/6.1. Vc.

²⁰³ Voor kindhuwelijken waarmee Nederland tot die tijd te maken kreeg, kan worden verwezen naar: Susan Rutten e.a., *Gewoon Getrouwd. Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland*, Universiteit Maastricht & Verwey-Jonker Instituut, 2015.

Naar aanleiding van de Wet tegengaan huwelijksdwang werd de Vreemdelingencirculaire gewijzigd.²⁰⁴ In paragraaf B7²⁰⁵/3.1.2. Vc (gezinshereniging regulier) werd bepaald dat²⁰⁶ een verblijfsvergunning kan worden verleend als aan drie voorwaarden is voldaan: i) de vreemdeling en de referent hebben de leeftijd van achttien jaar bereikt; ii) er is sprake van een naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk of geregistreerd partnerschap; en iii) het huwelijk of geregistreerd partnerschap bestond al in het buitenland, voordat de referent rechtmatig verblijf in Nederland had. Ook verblijf in Nederland in het kader van nareis asiel wordt pas toegelaten als beide echtgenoten de leeftijd van (in ieder geval) achttien jaar hebben bereikt.²⁰⁷ Als gevolg van de Wet tegengaan huwelijksdwang werd hierdoor de minimumleeftijd voor echtgenoten en geregistreerde partners verhoogd van vijftien jaar naar achttien jaar.²⁰⁸

De toelichting zegt hierover het volgende:

(gezinshereniging regulier)

“In het op grond van die Wet aangepaste artikel 10:32 BW, staat dat erkenning aan een buiten Nederland gesloten huwelijk onder meer wordt onthouden, indien deze erkenning kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde en in ieder geval indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van dat huwelijk niet de leeftijd van achttien jaar had bereikt, tenzij de echtgenoten op het moment dat erkenning van het huwelijk gevraagd wordt beiden de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Hetzelfde geldt voor geregistreerd partnerschappen. Artikel 10:62 BW, de openbare orde bepaling ten aanzien van geregistreerde partnerschappen, laat zich mede invullen door het aangepaste artikel 10:32 BW.

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van gezinshereniging moet de vreemdeling, als hij de achttienjarige leeftijd nog niet heeft bereikt ten tijde van de aanvraag, deze wel hebben bereikt, op het moment dat de beslissing op zijn aanvraag wordt genomen.²⁰⁹

(nareis asiel)

In de paragraaf C2/4.1 Vc wordt thans voor het eerst een minimumleeftijd (18 jaar) opgenomen voor echtgenoten, geregistreerd partners en ongehuwde partners bij gezinshereniging in het kader van asiel. Het is echter reeds lang staande praktijk dat voor de vereiste minimumleeftijd voor echtgenoten, geregistreerd partners en ongehuwd partners bij gezinshereniging in het kader van asiel aansluiting wordt gezocht bij de minimumleeftijd die geldt voor echtgenoten en geregistreerd partners bij reguliere gezinshereniging. Deze was 15 jaar en wordt thans 18 jaar in verband met de recente aanvaarding van de Wet Tegengaan Dwanghuwelijken in de Eerste Kamer (...).”

Ook voor ongehuwde (niet geregistreerde) partners nareis asiel is een leeftijd van achttien jaar gaan gelden om verblijf bij partner in Nederland toe te staan. Destijds is de keuze gemaakt voor aansluiting bij de minimumleeftijd die geldt voor echtgenoten en geregistreerd partners bij reguliere gezinshereniging, en niet bij ongehuwde partners gezinshereniging regulier, omdat ongehuwde partners van een houder van een asielvergunning zich in het land van herkomst mogelijk in een

²⁰⁴ Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 november 2015, *Stcrt.* 2015, 43131. Datum inwerkingtreding: 5 december 2015.

²⁰⁵ B behandelt het verblijf regulier; B7 behandelt gezinsmigratie.

²⁰⁶ In afwijking van art. 3.14, aanhef en onder a, Vb en art. 3.15, eerste lid, Vb, en met toepassing van art. 3.13, tweede lid, Vb.

²⁰⁷ Par. 4.1. C2/Vc jo. par. B7/3.1.2. Vc.

²⁰⁸ Aldus ook de toelichting bij het Besluit van de staatssecretaris (zie noot 204).

²⁰⁹ Met dit laatste wordt uitvoering gegeven aan de tenzij-clausule in art. 1.27 Vb. In dit artikel wordt het tijdstip van de aanvraag als uitgangspunt genomen, maar geldt het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, als dit voor de vreemdeling gunstiger is.

onveilige situatie bevinden. In het debat over de Wet tegengaan huwelijksdwang heeft de staatssecretaris daarom toegezegd ook voor ongehuwde partners bij gezinshereniging asiel de minimumleeftijd van achttien jaar te zullen aanhouden.²¹⁰

Op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het aan lidstaten toegestaan om met het oog op een betere integratie en teneinde gedwongen huwelijken te voorkomen, te eisen dat gezinshereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben. Deze minimumleeftijd mag niet hoger zijn dan 21 jaar.²¹¹ In de Richtsnoeren die de Europese Commissie heeft gegeven voor de toepassing van deze Richtlijn, wordt gemeld dat ook als er een minimumleeftijd wordt vereist, bij een verzoek in elk individueel geval nog alle relevante omstandigheden moeten worden beoordeeld.²¹² Naar het oordeel van de Raad van State is een algemene minimumleeftijd niet in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn en leiden de Richtsnoeren niet tot een ander oordeel.²¹³ Onder verwijzing naar artikel 10:32 BW kan de staatssecretaris zich terecht op het standpunt stellen dat een kindhuwelijk onverenigbaar met de openbare orde wordt geacht.²¹⁴

Een beleidsmedewerker van de IND geeft dan ook aan dat “*nu de leeftijd is veranderd van vijftien jaar naar achttien jaar, de grens altijd achttien jaar is, en dus daaronder zal de verblijfsaanvraag altijd worden afgewezen.*” Kennelijk wordt er geen ruimte meer gezien om verblijf als echtgenoot toe te kennen beneden de leeftijd van achttien jaar. Dat sluit aan bij het door de Raad van State goedgekeurde standpunt dat een kindhuwelijk in algemene zin onverenigbaar met de openbare orde wordt geacht.²¹⁵

Kindhuwelijken in de praktijk

Buitenlandse kindhuwelijken die voor de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang relevant zijn, zijn de huwelijken die moeten worden beoordeeld als verblijf bij echtgenoot wordt aangevraagd. Deze kindhuwelijken worden dan vooral gesignaleerd in asielzaken. In de interviews worden hierbij overigens geen grote aantallen genoemd.²¹⁶ Het betreft dan bijvoorbeeld kindhuwelijken uit Syrië. Een beslismedewerker rapporteert echter ook over kindbruiden die alleen naar Nederland komen, dus zonder echtgenoot. Vooral meisjes uit Guinee en Somalië. De Wet tegengaan huwelijksdwang speelt hier niet direct een rol; er wordt zelfstandig verblijf gevraagd. De medewerker haalt een aantal voorbeelden aan van dossiers waarin het ging om kindbruiden uit Guinee; die komen meestal alleen naar Nederland. Deze respondent vertelt in meer detail over een meisje dat gedwongen werd uitgehuwelijkt terwijl ze nog minderjarig was. In dat geval wordt geen nareis aangevraagd. Het gedwongen huwelijk wordt dan als motief gezien voor het aanvragen van asiel. Uit het asielrelaas van meisjes uit Guinee komt naar voren dat zij geen huwelijk hadden gewenst, maar ertoe gedwongen werden vanuit de familie. Behalve de huwelijksdwang, gaat het bij deze meisjes vaak ook om vrees voor besnijdenis en soms seksueel misbruik.

Beoordeling vóór het bereiken leeftijd van achttien jaar

Respondenten gaven aan dat sinds de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang huwelijken met een echtgenoot onder de achttien jaar niet meer kunnen worden erkend en dat dan

²¹⁰ Aanpassing van art. 29, lid 2 Vw, Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 november 2015, *Stcrt.* 2015, 43131 en de hierbij gegeven toelichting.

²¹¹ Art. 4 lid 5 Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG. Over het tijdstip van beoordeling van de leeftijd, zie HvJ EU 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2092, *Noorzia v. Oostenrijk*.

²¹² Richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn, Europese Commissie 3 april 2014, COM (2014) 210, onder 2.3.

²¹³ RvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1413.

²¹⁴ RvS 9 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3652.

²¹⁵ Uitvoerder over deze rechtspraak: par. 4.2.3.5.

²¹⁶ Voor preciezere cijfers, zie par. 3.8.

geen verblijf meer bij echtgenoot wordt toegestaan. Die regel wordt als duidelijk ervaren, waaraan een van de respondenten nog toevoegt: *“dat we redelijk waarborgen dat er langs die weg geen kinderbruiden inreizen.”*

De respondent van Nidos verklaart daarover dat de winst van de Wet is dat voor hen nu helder is wanneer zij de voogdij krijgen.

Beoordeling ná het bereiken leeftijd van achttien jaar

Volgens de Wet tegenaan huwelijksdwang kunnen kindhuwelijken worden erkend zodra beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Uit het beleid zoals geformuleerd in de Vc volgt dat vanaf die leeftijd verblijf als echtgenoten kan worden toegestaan. Respondenten bevestigen dit beleid. Een van de respondenten zegt hierover:

“Op het moment dat zij meerderjarig zijn, treedt er een soort verandering op. We kijken dan of zo’n in het buitenland gesloten huwelijk naar de wetten van het land van herkomst rechtsgeldig is. (...). Als dat het geval is dan is het, zodra beide partners meerderjarig zijn, ook volgens internationaal privaatrecht een rechtsgeldig huwelijk, en is het rechtsgeldig met terugwerkende kracht tot aan de datum van sluiting. We gaan daar dan geen extra eisen aan stellen.”

Dat neemt niet weg dat er nog (andere) omstandigheden kunnen zijn op grond waarvan verblijf toch niet wordt toegekend. Dezelfde respondent verklaart hierover:

“We nemen dan wel alle feiten en omstandigheden mee, en we onderzoeken signalen van dwang of misbruik, we kijken of deze personen wel herenigd moeten worden. (...) We kijken bijvoorbeeld hoelang de partners gescheiden zijn geweest, en of je door die scheiding verbreking van de band moet aannemen. Daarna kan de nareisaanvraag pas worden ingewilligd. In de praktijk zijn we wel extra alert op feiten zoals de leeftijd ten tijde van het voltrekken van het huwelijk.”

Maar uitgangspunt is toch wel dat het huwelijk wordt erkend zodra de echtgenoten beide achttien zijn. Sommige respondenten verklaarden ook dat als beide echtgenoten bij de aanvraag achttien zijn, de leeftijd waarop zij trouwden geen aandacht meer krijgt.

Tijdstip vanaf welk het kindhuwelijk wordt erkend

Meerdere respondenten geven aan dat, zodra beide echtgenoten achttien jaar zijn en het huwelijk kan worden erkend, het huwelijk dan met terugwerkende kracht tot datum huwelijkssluiting wordt erkend.

“Bijvoorbeeld een Syrische casus van een zestienjarig meisje dat rechtsgeldig gehuwd was naar Syrisch recht. We konden het huwelijk toen niet erkennen, maar op het moment dat het meisje achttien wordt vervalt het erkenningsbeletsel en wordt het huwelijk met terugwerkende kracht erkend.”

Een van de respondenten (juridisch adviseur asiel nareis) wijst erop dat er dan een verschil kan ontstaan jegens vreemdelingen uit landen waar kindhuwelijken rechtens niet zijn toegestaan en landen waar kindhuwelijken rechtens wel zijn toegestaan. Bij de laatste categorie (betrokkene noemde Syrië) kunnen de huwelijken na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar met terugwerkende kracht tot datum van huwelijkssluiting worden erkend. Bij de eerste categorie (betrokkene noemde Eritrea), waar het kindhuwelijk niet geldig is, maar het bereiken van de achttienjarige leeftijd het huwelijksbeletsel opheft, is die terugwerkende kracht niet mogelijk en

worden de huwelijken pas erkend vanaf het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Dat heeft gevolgen voor de voorwaarden voor toelating in het kader van gezinshereniging.²¹⁷

Kindbruiden met kinderen

Kindbruiden die zelf al kinderen hebben, en die met hun kind of kinderen naar Nederland komen, blijken een aparte zorg te vormen. Die zorg is er ook als kindbruid nog in het buitenland verblijft, en de vader in Nederland overkomst van zijn kind aanvraagt. Omdat het huwelijk niet wordt erkend, kunnen de kindbruiden niet verblijf krijgen als echtgenoot bij hun echtgenoot in Nederland. Zij worden als alleenstaande minderjarigen aangemerkt.

Mede naar aanleiding van het advies van IPR-deskundigen, heeft de IND hiervoor de volgende handelwijze afgesproken, aldus meerdere beleidsmedewerkers:

De kinderen van de kindbruid dient verblijf in het kader van gezinshereniging bij hun vader te worden toegestaan. Moeder, de kindbruid, is echter verzorgende ouder van deze kinderen. Beleid is dan dat ook aan de moeder verblijf op grond van artikel 8 EVRM wordt toegestaan. Nidos beslist vervolgens of de vrouw, in theorie een amv, met haar kinderen bij de echtgenoot kan gaan wonen.

Respondenten voegen daar wel aan toe:

“met de kanttekening dat er één centraal aanspreekpunt komt binnen de IND voor deze aanvragen, zodat we kunnen borgen dat die kindbruid ook echt onder onze zorg komt, zodat dit goed wordt gemonitord.”

Of dit in de praktijk ook veel voorkomt, is wat moeilijker te achterhalen. Terwijl dit vanuit de beleidskant duidelijk aandacht heeft en een van de beleidsmedewerker ook aangaf dit vaak te zien, zegt een beslismedewerker:

“Tot nu toe is niet een zaak op deze manier aan mij voorgelegd. Het komt vaak voor dat er kindhuwelijken zijn waar al kinderen uit dat huwelijk zijn geboren, maar ik heb nog geen zaken gezien waar de hier verblijvende vader wel een aanvraag indient ten aanzien van dat kind, maar niet van de moeder. Dat is nog niet voorgekomen, niet langs deze route.”

Een beleidsmedewerker verwijst wel naar een concrete Syrische casus van een meisje van zestien met één kind, wiens echtgenoot in Nederland zat. Deze vroeg om overkomst van zijn vrouw en kinderen. De overkomst van de vrouw werd geweigerd op basis van de Wet tegengaan huwelijksdwang, maar de overkomst van het kind kon niet geweigerd worden, want die heeft recht herenigd te worden met zijn vader. Het kind werd dus toegelaten, en de moeder kan dan meereizen via art. 8 EVRM.

Kindhuwelijken en dwang

Verschillende respondenten onderkennen het dilemma dat kan bestaan wanneer bij een (aanvankelijk) kindhuwelijk de echtgenoot in Nederland zijn vrouw uit het buitenland naar Nederland wil laten komen, terwijl de vrouw vanwege haar leeftijd mogelijk bij de huwelijksluiting niet in staat was haar wil te bepalen. Dat spanningsveld is extra groot wanneer de vrouw ook zelf al kinderen heeft. De man zou het dan immers *“in zijn macht hebben om de vrouw ook nog eens te dwingen naar Europa te komen.”* Alleen, hoe krijg je zicht op die dwang? Voor het beleid op dit punt, wordt verwezen naar de rapportage verderop in deze paragraaf (zie par. 4.3.3.3). Uit de interviews wordt wel duidelijk dat men er oog voor heeft dat, afhankelijk van de omstandigheden, bij een huwelijk op jonge leeftijd dwang in het spel kan zijn.

²¹⁷ Zie par. 4.3.2.

Terugwerkende kracht bij erkenning kindhuwelijken

De wetgever heeft niet voorzien in een overgangsbepaling. Dat kan de vraag oproepen of de nieuwe erkenningsregel, die voorschrijft dat huwelijken die werden gesloten terwijl een van de huwelijkskandidaten nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, niet mogen worden erkend zolang de echtgenoten niet beiden de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, wel of niet ook al kan worden toegepast op kindhuwelijken die vóór 5 december 2015 waren gesloten. Een ambtenaar wijst op een bericht via welk de IND-medewerkers in december 2015 waren geïnformeerd waaruit volgt dat ook op aanvragen die vóór 5 december 2015 waren ingediend, de nieuwe Wet moest worden toegepast. Een enkele respondent meent – inderdaad – dat de nieuwe Wet onmiddellijke werking heeft en dus ook op oude kindhuwelijken kan worden toegepast. Een van de beleidsadviseurs geeft aan te denken dat de wetgever zich niet had gerealiseerd dat de Wet *geen* onmiddellijke werking had. Hij licht toe dat hierover een procedure is geweest bij de RvS, die heeft gezegd dat artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit eerbiedigende werking heeft. Dat zou in afwijking zijn van de Algemene wet bestuursrecht, het toetsingskader in vreemdelingenzaken, waarin onmiddellijke werking de regel is. De RvS heeft gezegd dat de IND beoordeling van aanvragen die ingediend zijn vóór 5 december 2015 naar oud recht moet behandelen. Respondent verwijst naar de uitspraak van de Raad van State van 25 oktober 2017²¹⁸ (hierboven besproken in par. 4.3.2). Dat heeft tot gevolg gehad dat na de inwerkingtreding van de Wet alsnog kindhuwelijken met bruiden van ouder dan vijftien jaar, zijn toegelaten tot Nederland.

“In de periode december 2015 tot oktober 2017 is er dus een aantal huwelijken ten onrechte geweigerd. (...) Mensen hebben hierdoor twee jaar langer op gezinshereniging moeten wachten, dat heeft ook weer gevolgen voor de integratie.”

Hij adviseert:

“Als de wetgever wel directe werking had gewild, had men ook een *lex specialis* moeten opnemen voor het Vreemdelingenbesluit. De Wet heeft hier eigenlijk geen duidelijkheid over gegeven.”

Knelpunten bij kindhuwelijken

Onvoldoende kennis van het buitenlandse recht

Een respondent geeft aan dat ambtsberichten niet altijd gedetailleerd genoeg zijn om het buitenlandse recht op correcte wijze uit te leggen. Als voorbeeld noemt hij de regels uit het Eritrese recht ten aanzien van kindhuwelijken.

Het bewijs van de leeftijd

Met name bij aanvragen in het kader van asiel kan het probleem van het achterhalen van de juiste leeftijd een probleem zijn. Een van de respondenten: “*Als iemand niet gedocumenteerd is, dan is het mogelijk moeilijk om de juiste leeftijd vast te stellen.*” En een andere respondent: “*Je weet nooit of iemand zijn echte leeftijd vertelt.*”

Het bewijs van een huwelijk

Je weet als ambtenaar of medewerker niet altijd of een minderjarige is getrouwd. Verschillende respondenten wezen op de mogelijkheid dat het bestaan van een huwelijk bij binnenkomst in Nederland wordt verzwegen, maar dat er in werkelijkheid wel een huwelijk is gesloten, en dat iemand na verblijf te hebben gekregen, alsnog bij de echtgenoot gaat wonen. Dat is bijvoorbeeld mogelijk als mensen los van elkaar Nederland inreizen, of als er een ander familielid, bijvoorbeeld een meerderjarige neef of een oom, met het gezin meereist. Omdat het wordt verzwegen, kunnen

²¹⁸ RvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2914.

respondenten niet bevestigen dat deze situaties zich ook daadwerkelijk voordoen. De respondent van Nidos benadrukt het belang om hierop erg alert te zijn.

“Het feit dat de Wet er is en dat het erop lijkt dat het minder vaak voorkomt dat jonge meiden zeggen te zijn gehuwd, betekent niet dat het er niet is. Het hoeft namelijk niet te zijn uitgesproken.”

Spanningsveld ten aanzien van houding tegenover kindhuwelijken

Meerdere respondenten wijzen op de inconsistentie in de motieven van de wetgever om een beleid te hebben dat zich richt tegen kindhuwelijken, maar tegelijkertijd deze huwelijken accepteert zodra betrokkenen achttien jaar zijn. Een van de beleidsmedewerkers voegt daaraan toe dat, doordat het huwelijk dan ook nog eens moet worden erkend vanaf datum huwelijksluiting, je zit met de juridische fictie dat de man op het moment van binnenkomst toch gehuwd was, en dan gelden er gunstigere regels wat betreft gezinshereniging. Daar is een spanningsveld.

Morele dilemma's bij beoordeling

Enkele respondenten gaven aan dat de strenge regel om kindhuwelijken niet te erkennen zolang echtgenoten nog geen achttien jaar zijn, ambtenaren in het vreemdelingenrecht bij beslissingen omtrent verblijf voor morele dilemma's kan stellen, zeker als de kindbruid ook zelf al kinderen heeft.

Weigering is niet in het belang van het kind

Wanneer en zolang een kindbruid nog in het buitenland zit, en zij geen verblijf bij haar echtgenoot in Nederland kan krijgen omdat zij nog geen achttien jaar is en het huwelijk in Nederland niet wordt erkend, kan het zijn dat zij in het buitenland alleen en in een gevaarlijke situatie moet achterblijven. Een respondent verwijst naar een situatie waarin een zestienjarig meisje alleen, zonder familie en zonder man, in Syrië achterblijft. Een andere respondent wijst op de situatie waarin een minderjarige bruid alleen in een vluchtelingenkamp achterblijft. *“Zou zij niet beter afzijn bij haar man in Nederland?”*

Misbruik of gebruik van de Wet?

Een respondent rapporteert ook over een omgekeerde situatie: Ouders die in Nederland wonen, en een aanvraag indienen voor de overkomst van hun gehuwde dochter van beneden de achttien jaar. Omdat dit huwelijk in Nederland niet wordt erkend, wordt dit huwelijk niet tegengeworpen en kan de dochter in het kader van gezinshereniging bij haar ouders worden toegelaten. Zodra zij achttien is, kan het huwelijk wel worden erkend, en kan de dochter zelfstandig een aanvraag voor overkomst van haar echtgenoot indienen en zich daarbij beroepen op gunstigere voorwaarden voor nareis. De respondent geeft aan: *“Ik geloof dat de laatste keer is gezegd dat het meisje moet kiezen; In het migratierecht kun je immers in de regel maar tot één gezin behoren.”* Het kunnen de ouders zijn die zelf het meisje hebben uitgehuwelijkt. Er kan sprake zijn van fraude. Volgens de respondent heeft de Raad van State een uitspraak gedaan waaruit volgt dat, als iets juridisch is toegestaan, het is toegestaan, ook al is mogelijk sprake van misbruik. Deze respondent geeft aan dit soort zaken vaker te hebben meegemaakt, en geeft daarbij het voorbeeld van een Syrische casus.

Gevolgen

Dublinverordening; scheiden van echtgenoten

Voor de medewerker van de Dublin Unit geldt dat de ervaring met de Wet altijd terug is te voeren op derde landen. Het huwelijk wordt gesloten in een derde land, bijvoorbeeld Syrië. Een of beide echtgenoten gaat naar een andere lidstaat dan Nederland, en vervolgens wordt verblijf in Nederland aangevraagd.

“Het zijn vaak stelletjes die vanuit Duitsland naar Nederland komen om dan in Nederland opnieuw een asielverzoek in te dienen. Er komen ook andere landen voor hoor, bijvoorbeeld Italië en Frankrijk, maar ik denk wel dat meer dan de helft van de zaken ziet op Duitsland.”

De Dublin Unit heeft nog regelmatig te maken met kindhuwelijken. Volgens de Dublin medewerker is dit zo'n een keer per maand of per twee maanden. De Wet tegengaan huwelijksdwang heeft tot direct gevolg gehad dat, in situaties die onder de Dublinverordening vallen, de echtgenoten uit een kindhuwelijk van wie er één de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, niet in dezelfde lidstaat asiel kunnen aanvragen. Door de procedure uit de Dublinverordening worden zij verplicht van elkaar gescheiden. Hoe komt dat? Omdat huwelijken niet meer worden erkend als niet beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. De minderjarige wordt dan gezien als een alleenstaande minderjarige en kan de Nederlandse asielprocedure in. Indien haar echtgenoot al een andere lidstaat heeft aangedaan, valt hij onder de werking van de Dublinverordening, en wordt naar de andere lidstaat teruggestuurd. Tot december 2015 kon het huwelijk wél worden erkend, en konden de gehuwden als koppel worden teruggestuurd naar de andere lidstaat.

Respondent licht daarbij toe dat het even zoeken is geweest hoe het begrippen 'gehuwde minderjarige' en 'onbegeleide minderjarige' in de Dublinverordening moesten worden geïnterpreteerd, mede in verhouding tot de nieuwe regeling in de Wet tegengaan huwelijksdwang. Alleen de ongehuwde minderjarige kinderen vallen onder de definitie van een 'gezinslid' in artikel 2 van de Dublinverordening. En bij de definitie van 'niet begeleide minderjarige' steekt de Wet tegengaan huwelijksdwang er een stokje voor dat de echtgenoot, die mogelijk feitelijk de minderjarige wel begeleidt, de minderjarige niet tot een 'begeleide minderjarige' maakt, omdat de echtgenoot, door de weigering van Nederland het huwelijk te erkennen, niet verantwoordelijk is voor de minderjarige.

De respondent van de Unit Dublin sluit niet uit dat echtgenoten die als gevolg van de Dublinprocedure niet naar Nederland kunnen komen maar in een andere lidstaat moeten worden opgevangen, op eigen houtje toch naar Nederland reizen. Dat onttrekt zich echter aan het zicht van de Nederlandse autoriteiten.

Mocht een lidstaat zich niettemin verantwoordelijk willen stellen voor de echtgenoot, dan kent de Dublinverordening een humanitaire clause, die van geval tot geval bekeken zou moeten worden, aldus de respondent.

Alleenstaande minderjarige vreemdeling; Voogdij Nidos

De respondent van Nidos geeft aan dat de Wet tegengaan huwelijksdwang feitelijk geen grote gevolgen heeft gehad voor het beleid van Nidos. Waar thans minderjarige gehuwden niet langer als echtgenoot worden erkend, daardoor alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden, Nidos hierover de voogdij kan krijgen en dan gaat bekijken waar de minderjarige het beste kan gaan wonen, werd voorheen naar de rechter gegaan; deze beoordeelde dan of het huwelijk kon worden erkend, of het meisje bij haar echtgenoot kon gaan wonen, en of de voogdij aan Nidos moest worden toegewezen.

Bekendheid met de Wet

Beleidsmedewerkers aan wie is gevraagd of zij denken dat de mensen in het buitenland de Wet op dit punt van de leeftijd kennen, antwoorden unaniem dat zij denken dat dit niet het geval is en dat deze Wet dus ook geen rol speelt bij de keuze om wel of niet in Nederland verblijf aan te vragen. De Nidos-respondent denkt daar anders over. Op de vraag of betrokkene het idee heeft dat dit bekend is bij beiden in het buitenland, wordt geantwoord:

“Dat denk ik. Maar dat weet ik eigenlijk wel zeker. Met alle beleidswijzingen, wetgeving e.d. zie je dat dat gewoon heel snel gaat. Dat kan op het terrein van asielbeleid, als het vergunningsstelsel wordt veranderd; dat weet men in de landen van herkomst heel snel.”

4.3.3.2 Gedwongen huwelijken

Gedwongen huwelijken en de vreemdelingenwetgeving

Op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het aan lidstaten toegestaan om, teneinde gedwongen huwelijken te voorkomen, te eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben. Deze minimumleeftijd mag niet hoger zijn dan 21 jaar.²¹⁹ Voor buitenlandse huwelijken die zonder vrije toestemming zijn aangegaan (gedwongen huwelijken) zijn in de Vreemdelingencirculaire geen aparte regels geformuleerd die de erkenning van het buitenlandse huwelijk betreffen. Wel werd naar aanleiding van de Wet tegengaan huwelijksdwang paragraaf B8/2.3 Vc (bewijsmiddelen voor eengerelateerd en huiselijk geweld) gewijzigd. Hierin werd onder meer bepaald dat de IND ook als bewijsmiddel van huiselijk geweld beschouwt: “*de beschikking waaruit blijkt dat het huwelijk door de Nederlandse rechter nietig is verklaard omdat het huwelijk onder dwang is gesloten zoals bedoeld in artikel 1:71 lid 1 BW.*”²²⁰ Hiermee wordt, en dat wordt ook verklaard in de toelichting bij de wijziging, expliciet vastgesteld dat een onder dwang gesloten huwelijk als een vorm van geweld wordt aangemerkt.

Een respondent geeft aan dat dit beleid alleen wordt toegepast bij mensen die al een verblijfsvergunning in Nederland hebben. Het kan zijn dat bij binnenkomst het gedwongen karakter van het huwelijk niet wordt vermeld, en dat verblijf als echtgenoot in het kader van gezinshereniging wordt toegestaan. Eenmaal verblijfsgerechtigd in Nederland, kan de huwelijksdwang ter sprake komen. Mensen blijken dan niet altijd te gaan samenwonen, en er kan een echtscheiding volgen. Het verlaten van de echtgenoot kan echter de verblijfsvergunning in gevaar brengen. In dergelijke gevallen kan een beroep op verblijf vanwege eengerelateerd of huiselijk geweld aan de orde zijn. Een respondent beschrijft het volgende voorbeeld:

“Stel je voor, een Marokkaanse vrouw heeft gevraagd om te mogen verblijven in Nederland bij haar Nederlands Marokkaanse echtgenoot. Daarin bewilligt de IND, dus ze komt naar Nederland, ze krijgt een verblijfsvergunning. Op enig moment neemt ze contact op met de IND en ze zegt: ‘dit huwelijk is onder dwang aangegaan’, en misschien gaat het zelfs gepaard met huiselijk geweld. Misschien zit ze op dat moment in een blijf van mijn lijf huis. Dan kan ze een aanvraag indienen voor een zelfstandige verblijfsvergunning zodat ze in Nederland kan blijven zonder afhankelijk te zijn van haar echtgenoot. (...) Dat is naar mijn mening een voortvloeiende uit de Wet tegengaan huwelijksdwang; Dat lijkt me er in ieder geval wel mee te maken hebben. (...) Dan is het wel zo dat de IND het verblijfsrecht tegen het licht houdt want als jij met een bepaald verblijfsdoel een verblijfsvergunning hebt gekregen en je voldoet niet meer aan dat verblijfsdoel, kan dat een reden zijn om de verblijfsvergunning in te trekken. Er kan dan worden gekeken of er een andere grond is om verblijf toe te staan bijvoorbeeld huiselijk geweld.”

Gedwongen huwelijk en beoordeling in de praktijk

De medewerker van de Unit Dublin geeft aan dat het voor de uitvoering van de Dublinverordening niet uitmaakt of er sprake is van een gedwongen huwelijk of niet. “*Je zult beiden toch terugsturen naar die andere lidstaat.*”

Bij gezinshereniging regulier en asiel zou het wel relevant kunnen zijn. Twee van de respondenten geven expliciet aan dat als de dwang bekend is, dit een weigeringsgrond is. Een van hen geeft daarbij

²¹⁹ Art. 4 lid 5 Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG. Over het tijdstip van beoordeling van de leeftijd, zie HvJ EU 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2092, *Noorzia v. Oostenrijk*.

²²⁰ Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 november 2015, *Stcrt.* 2015, 43131.

aan dat de regel om ingeval van huwelijksdwang het huwelijk niet te erkennen, daarom wel een wenselijke regel is. Probleem dat veel vaker werd genoemd was dat je niet altijd de vinger achter dwang kunt krijgen. Mensen melden niet gauw als er een verblijfsaanvraag wordt gedaan dat sprake is van dwang. Een van de respondenten zei:

“Ik kan me niet zo heel goed voorstellen dat er mensen een verblijfsvergunning aanvragen en dan bij die aanvraag aangeven dat er sprake is van huwelijksdwang; dat zal niet zo snel gebeuren. Dat lijkt me een vrij theoretische mogelijkheid.”

Een andere medewerker vraagt zich af of het de taak van de IND-ambtenaar wel is om dit tot de bodem uit te willen zoeken. Deze respondent geeft aan dat

“je ergens een aanknopingspunt moet hebben, anders ga je ook onrechtmatig dingen uit de kast trekken. Het ligt heel gevoelig. We zijn er alert op, we doen ons best om dit te ondervangen.(...) Het is een lastige kwestie. De cultuurbanden zijn bijvoorbeeld heel anders daar, het is iets minder zwart wit dan we vaak denken hier. Het is toch een andere wereld waar je intreedt, met andere gebruiken en sociale normen en waarden. Het is moeilijk om onze Westerse normen en waarden zo over te brengen.”

Als het gaat om een kindbruid, is men wel alerter. Een respondent geeft aan dat in de Memorie van Toelichting bij de Vreemdelingenwet staat dat de ambassade voordat zij een visum verlenen ook een gesprek moeten hebben met de vreemdeling om te controleren of er geen sprake is van dwang. Dat zou in de praktijk echter niet gebeuren. De respondent: *“Ik durf te zeggen dat dit in de praktijk niet gebeurt. Ik heb er vaak om gevraagd om te zorgen dat ambassades dit doen, maar dat gebeurt gewoon niet.”* Vervolgens kunnen IND-ambtenaren dit dan doen. Maar ook dan geldt, zoals een andere respondent stelde, *“dat we openstaan voor signalen, maar niet met iedereen die op minderjarige leeftijd is gehuwd een soort kruisverhoor gaan houden.”* Een andere respondent stelt: *“Ik zou het eerlijk gezegd niet weten hoe je zoiets kan herkennen als je een huwelijksakte ter beoordeling krijgt.”* Volgens hem wordt wel altijd gekeken of de echtgenote wel aanwezig is geweest bij de huwelijksplechtigheid en dat ze ook zelf de huwelijksakte heeft ondertekend. *“Het blijft echter lastig om vast te stellen dat de ondertekening niet onder druk gebeurd is.”*

Een beslismedewerker geeft aan dat als de vrouw geen signaal geeft dat ze niet wil, zij er niet achter komen. Maar als ze wel signalen krijgen, dat ze daar dan wel achteraan gaan. Er wordt niet gericht naar dwang gevraagd. Hij geeft wel aan bij een aantal zaken te hebben gezien dat een vrouw in interviews op de ambassade aangeeft absoluut niet herenigd te willen worden met haar partner, maar ook aangeeft dat ze niet wilde dat haar partner daar achter kwam. Dat is lastig, want dan zou er voor afwijzing van de aanvraag een andere weigeringsgrond gevonden moeten worden.

Een respondent wees op het belang dat medewerkers er zich bewust van kunnen zijn dat dwang kan spelen, en stelt voor om medewerkers hiervoor te belonen.

Wat het vaak extra gecompliceerd maakt, is dat het vaak gaat om mensen die qua veiligheid in een lastige situatie zitten. Dat veiligheidsbelang prevaleert dan.

Een andere respondent wijst ook op 'tijdgebrek'.

“Enerzijds is er een roep dat we zaken sneller moeten afhandelen, want het duurt nu lang voordat een aanvraag wordt behandeld door de hoge aantallen, maar aan de andere kant wil je een zorgvuldige procedure en eigenlijk met iedereen praten. Dat is niet werkbaar. Er zijn meerdere belangen, maar waar ligt de grens?”

De knelpunten die uit de interviews volgen betreffen dan ook op de eerste plaats het probleem om achter het bestaan van dwang te komen, en ten tweede het probleem om de dwang daadwerkelijk als

weigeringsgrond te gebruiken. De dwang wordt dan kenbaar gemaakt, terwijl men bescherming wil bieden aan de vrouw, die in een kwetsbare positie zit en niet per se geholpen is met een dergelijke beslissing.

4.3.3.3 Polygame huwelijken

Polygame huwelijken in de vreemdelingenwetgeving

In artikel 4 lid 4 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het volgende bepaald:²²¹

“In het geval van een polygaam huwelijk geeft de betrokken lidstaat, indien de gezinshereniger reeds met een echtgenoot samenwoont op het grondgebied van die lidstaat, geen toestemming tot gezinshereniging voor een andere echtgenoot.

In afwijking van lid 1, onder c), kunnen de lidstaten de gezinshereniging van minderjarige kinderen van een andere echtgenoot met de gezinshereniger beperken.”

Art. 3.16 Vb bepaalt:

“Zolang de vreemdeling of de hoofdpersoon met meer dan één andere persoon tegelijkertijd door een huwelijk of een partnerschap is verbonden, wordt de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, slechts verleend aan één echtgenoot, geregistreerde partner of partner tegelijkertijd, alsmede aan de uit die vreemdeling geboren minderjarige kinderen.”

In paragraaf B7/3.1.4. Vc (gezinshereniging regulier) is over polygamie het volgende opgenomen:

“De IND wijst de aanvraag van de buitenlandse echtgenoot alsmede eventuele gezinsleden af als de in Nederland verblijvende referent met een andere man of vrouw duurzaam samenleeft.”

In de bepaling zelf wordt niet nader geregeld dat of hoe dit polygame huwelijk moet worden getoetst. Uit artikel 3.14 Vb dan wel paragraaf B7/3.1.2. Vc volgt echter dat hier sprake moet zijn van een naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk.

Wat de kinderen uit een tweede (of verder) polygaam huwelijk betreft, geldt dat de rechtsgeldigheid van het huwelijk maar in zeer beperkte mate invloed heeft op de vraag of de uit dit huwelijk geboren kinderen verblijf in het kader van gezinsmigratie kunnen krijgen. Immers, zowel de juridische als biologische kinderen die tot het gezin van de referent behoren, komen voor dit verblijf in aanmerking.²²² Is sprake van kinderen uit een polygaam huwelijk, dan geldt de volgende regeling:²²³

“Als de referent met meer dan één andere persoon tegelijkertijd door een huwelijk of (geregistreerd) partnerschap is verbonden, verleent de IND op grond van artikel 3.16 Vb geen verblijfsvergunning aan het minderjarige biologische of juridische kind van de referent als sprake is van één van de volgende omstandigheden:

- de referent in Nederland leeft samen met één van de partners én deze partner is niet de biologische of juridische ouder van het minderjarige kind; of
- de referent in Nederland leeft samen met een kind dat is geboren uit een andere relatie dan die tussen de biologische of juridische ouders van het minderjarige kind.”

²²¹ In verband met de afwijzingsgronden, te bezien in samenhang met art. 16 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

²²² Uitvoeriger over de criteria: art. 3.13 lid 2 Vb, 3.14 aanhef en onder c Vb jo. par. B7/3.2.1. en 3.2.2.Vc.

²²³ Par. B7/3.2.6.Vc.

Voor situaties van polygamie bij nareis asiel wordt in paragraaf C2/4.1. Vc het volgende bepaald:

“Indien ten tijde van de aanvraag sprake is van een polygame situatie komen slechts een echtgenoot of (geregistreerd) partner en de uit dit huwelijk/deze relatie voortgekomen kinderen voor verblijf in aanmerking. Van een polygame situatie is sprake als de vreemdeling of de persoon bij wie de vreemdeling verblijf beoogt, tegelijkertijd met een andere persoon (of meerdere andere personen) een huwelijk of een duurzame relatie heeft (inclusief geregistreerd partnerschap).”²²⁴

Polygame huwelijkssituaties uit de praktijk

Hoewel respondenten aangeven dat het bij polygame huwelijkssituaties niet over grote aantallen gaat, volgt uit de interviews dat toch in ieder geval een drietal situaties zijn te onderscheiden: Polygame huwelijken onder Syrische asielzoekers, polygame huwelijken in relatie tot nationaliteitsvraagstukken, en polygame huwelijkssituaties in Dublinprocedures. De nationaliteitsvragen betreffen de vraag of kinderen die zijn geboren uit een polygaam huwelijk van een man die (ook) de Nederlandse nationaliteit bezit, de Nederlandse nationaliteit bezitten. In de Dublinprocedures komt polygamie het meest voor bij mensen die uit Griekenland komen.

“Mensen reizen op een of andere manier vanuit Turkije naar Griekenland. Ze dienen in Griekenland een asielverzoek in en zeggen daar: ‘mijn man of mijn vrouw zit in Nederland’. (...) Griekenland stuurt ons dan een verzoek en zegt: wij hebben hier mevrouw X zitten en die zegt dat haar man in Nederland in de procedure zit of hier de vergunning heeft. Op het moment dat wij die zaak dan beoordelen, blijkt dat die man die in Nederland zit, al gehuwd te zijn en hier al een vrouw en kinderen te hebben. Wij zeggen dan tegen Griekenland: ook al is het helemaal gedocumenteerd en de vrouw die in Griekenland zit, een huwelijksakte kan overleggen waarin staat dat ze werkelijk met de man in Nederland gehuwd is, dan zeggen wij tegen Griekenland dat we het verzoek afwijzen omdat er sprake is van polygamie (...). Wij nemen die vrouw niet over.”

Beoordeling van het polygame huwelijk

Het beleid dat een polygaam gehuwde man maar één echtgenote naar Nederland mag laten komen, naar eigen keuze welke, en alleen de uit haar geboren kinderen, is vast beleid.

Voor het vreemdelingenrecht maakt het eigenlijk niet uit of er sprake was van een rechtsgeldig huwelijk, maar gaat het veeleer om relaties die gelijk te stellen zijn aan huwelijken. “*Wij hoeven het huwelijk dus niet eens te beoordelen*”, aldus een respondent. En ook als Nederland op grond van het IPR een tweede polygaam huwelijk uit het buitenland wél zou erkennen, kan in het kader van het vreemdelingenrecht maar één echtgenote naar Nederland komen. “*Dat verklaart mijn opmerking dat de rechtsgeldigheid van het huwelijk in Nederland niet zo heel erg van belang is.*” Dit standpunt wordt benadrukt door een andere respondent, die erop wijst dat in het vreemdelingenbeleid feitelijk met een veel ruimer polygamiebegrip wordt gewerkt dan in het IPR. Waar in het vreemdelingenrecht verblijf met meerdere partners wordt tegengegaan, poogt het IPR alleen het aangaan van meerdere formele relaties te voorkomen. In het vreemdelingenrecht kan dus ook verblijf aan een echtgenoot worden geweigerd als de referent al duurzaam samenwoont met een andere partner. Het IPR zou een dergelijke relatie niet in de weg staan. Ook kan een polygaam huwelijk dat geen verbondenheid met Nederland heeft, worden erkend en geregistreerd in de BRP, maar je kunt toch maar een van die echtgenoten laten overkomen. “*Dit lijkt in het vreemdelingenrecht meer te gebeuren op grond van de ‘één tegelijk regel’ dan op grond van het polygamieverbod.*” Dat maakt dan ook onduidelijker wat men in het vreemdelingenrecht nou moet met het openbare orde-begrip uit het IPR. Deze respondent vond het niet vanzelfsprekend om het verblijf enkel via de openbare orde uit het IPR te toetsen, maar hierbij ook bijvoorbeeld de Gezinssherenigingsrichtlijn te betrekken. Hij zei:

²²⁴ Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 november 2015, *Stcrt.* 2015, 43131.

“Voor de vraag of er sprake is van een echtgenoot, dan passen we in principe de regels van IPR toe; daar speelt de openbare orde uit het BW wel een rol. Misschien meer subsidiair ook de Gezinsherenigingsrichtlijn (art. 16). Ik heb wel het idee dat er alternatieve gronden zijn om op af te wijzen. Ik denk dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet vanuit het oogpunt van IPR is geschreven.”

Dat het buitenlandse huwelijk niet op rechtsgeldigheid wordt beoordeeld, blijkt toch niet helemaal waar. Dat blijkt uit een volgende opmerking van de respondent: *“Het gaat om rechtsgeldige huwelijken in het land van herkomst; als het huwelijk niet wordt erkend, heb je toch een afwijzingsgrond.”* Er wordt eigenlijk ook altijd om documenten gevraagd.

Een andere respondent geeft echter aan dat je niet altijd op de hoogte bent van het bestaan van het andere huwelijk. Daardoor is het ook niet altijd mogelijk om de eisen die de Wet aan erkenning stelt, te kunnen toetsen.

De juridisch adviseur zegt met de nieuwe Wet goed uit de voeten te kunnen. Waar in de oude Wet een algemene openbare orde clause gold, heeft de nieuwe Wet de criteria uitdrukkelijk in de Wet opgenomen. Ook de Memorie van Toelichting geeft duidelijke handvaten over de wijze waarop de Wet moet worden toegepast.

Beëindiging van het eerste huwelijk

Het polygame huwelijk verliest haar polygame karakter als het eerste huwelijk eindigt. Uit de interviews blijkt dat in asielzaken in deze situaties niet langer aan het polygamiebeleid wordt getoetst. Er is sprake van een monogaam huwelijk en er wordt ook niet meer uitgezocht of er wellicht een eerder huwelijk is geweest. Bij verblijf regulier kan dit anders liggen omdat dan veelal uit de BRP duidelijk wordt of er nog een huwelijk is of is geweest.

Uit rechtspraak van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat een polygaam huwelijk waaraan het polygame karakter ontvalt, door beëindiging van het eerste huwelijk, als rechtsgeldig kan worden erkend met ingang van het tijdstip waarop het huwelijk monogaam geworden is.²²⁵

Kinderen uit polygame huwelijken

Beleid is dat alleen een verblijfsvergunning kan worden verleend aan de kinderen van de echtgenote die verblijf in Nederland heeft. Een respondent voegt hieraan toe dat wanneer het polygame huwelijk niet zou worden erkend, hij zich kan voorstellen dat ook niet kan worden aangetoond dat de man het gezag heeft over zijn kinderen, hetgeen eveneens een weigeringsgrond is.

De Hoge Raad heeft in mei 2017 geoordeeld dat wanneer en zolang een buitenlands polygaam huwelijk niet kan worden erkend, ook de afstamming van de uit dit huwelijk geboren kinderen niet kan worden aangenomen.²²⁶ De juridisch adviseur nationaliteit zet uiteen wat de nationaliteitsrechtelijke gevolgen zijn die dit volgens de Hoge Raad heeft: Niet alleen zolang het polygame huwelijk nog in stand is, kan de Nederlandse nationaliteit van de man niet aan het kind worden doorgegeven; ook als het eerste huwelijk is geëindigd en het tweede huwelijk niet meer polygaam is, en de afstamming kan worden erkend, heeft dit geen gevolgen voor het Nederlanderschap van het kind. *“Dat was ook al het standpunt van de IND, en dat heeft de Hoge Raad nu kracht bij gezet.”* Mocht de vader na de ontbinding van het eerste huwelijk, het kind erkennen, dan kan die erkenning op zich wel weer leiden tot verkrijging van het Nederlanderschap, aldus respondent.

²²⁵ HR 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:942. Uitvoeriger hierover par 4.2.3.4. In deze zin ook: Rutten, in T&C Personen- en familierecht, art. 10:32, aant. 2; Asser/Vonken 10-II 2016/110.

²²⁶ HR 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:942. Uitvoeriger hierover hfdst. 4, par 4.2.3.4.

Terugwerkende kracht bij erkenning polygame huwelijken

De vraag of de erkenningsregel van polygame huwelijken zoals die in de Wet van 2015 werd geformuleerd, ook werd toegepast op polygame huwelijken die al vóór 5 december 2015 waren gesloten, werd het meest expliciet beantwoord door de juridisch adviseur nationaliteit: Deze antwoordde: *“Ja, Volgens mij hebben we dat gewoon gelijk toegepast. Maar ik weet niet echt of het nou uitmaakt aangezien er materieel niet zo heel veel veranderd is, alleen verduidelijkt.”* Het vreemdelingenbeleid bij polygamie (in de Vc) heeft als gevolg van de Wet tegengaan huwelijksdwang geen wijzigingen ondergaan. Daar speelde de vraag naar terugwerkende kracht dan ook niet.

Knelpunten

Bewijs van polygamie

Een knelpunt dat door meerdere IND-ambtenaren wordt gemeld, is dat mogelijk niet altijd alle gegevens bekend worden gemaakt. Het bestaan van nog een ander huwelijk kan worden verzwegen, een eerdere echtscheiding kan worden verzwegen, en een man kan verzwijgen dat zijn kinderen verschillende moeders hebben. Dat laatste kan aan de orde zijn wanneer de documenten ontbreken waaruit de identiteit van de kinderen moet volgen. Wat de huwelijken betreft merkte een respondent op:

“Je kunt niet alles achterhalen; bij rechtsfeiten die in het buitenland hebben plaatsgevonden, is het natuurlijk voor ons niet te achterhalen of er sprake is van bigamie of polygamie. Dat is en blijft heel lastig, dus dan is het een kwestie van kijken of en in hoeverre de bronnen die je hier in Nederland hebt, indicaties geven.”

De huwelijkse staat die in de BRP is genoteerd, is wel bekend; *“Een BRP-check is wel ongeveer standaard denk ik, ja.”* Als in de BRP staat dat iemand al is gehuwd met een andere vrouw, dan is het duidelijk. *“Maar als er een huwelijk uit het buitenland niet wordt vermeld, bijvoorbeeld in Egypte of Pakistan, dan is het natuurlijk voor ons niet te achterhalen of er sprake is van bigamie of polygamie”,* aldus een respondent.

Medewerkers die in de praktijk ervaring hebben, bevestigen dan ook dat het bewijs vaak lastig is. Eén respondent geeft het volgende voorbeeld waarin de IND er wél achter kwam.

“Iemand vroeg om overkomst van zijn vrouw en zes kinderen. Hij had alle documenten. Alle zes de kinderen stonden ingeschreven als kinderen van de eerste echtgenote. Normaal doet de IND dan geen DNA onderzoek. Maar om de een of andere reden had de beslismedewerker toch besloten om over te gaan tot een DNA onderzoek. Nog voordat de uitslag bekend was zei de man dat het jongste kind een kind van zijn tweede echtgenoot was. Hieruit bleek ook dat de referent heel goed wist dat dit jongste kind niet mocht komen omdat het was geboren uit een tweede huwelijk. Het kind is toen alsnog afgewezen. Dit was een geval waar we er dan achter zijn komen.”

Het komt vaker voor dat, als een ambtenaar hierop aanstuurt, wel openheid over het bestaan van het tweede huwelijk wordt gegeven. Een beslismedewerker asiel verwijst in dezen naar een casus van een man uit Syrië: *“Ik heb twee vrouwen. Wanneer mag ik ze laten overkomen? En dat je dan moet zeggen: in Nederland mag je maar een vrouw laten overkomen omdat polygamie niet is toegestaan.”*

Onmogelijkheid van scheiden in land van herkomst

Een beslismedewerker wijst erop dat een complicerende factor kan zijn dat het in het land van herkomst problematisch kan zijn om te scheiden.

Polygamie als gevolg van zelfstandige verblijfsaanvragen

Een respondent rapporteert over één zaak van twee halfbroers, die allebei als alleenstaande minderjarige vreemdeling naar Nederland waren gereisd en hier allebei een asielstatus hebben gekregen. Op dat moment mag je verzoek doen tot overkomst van de biologische ouders. Toen bleek dat ze allebei dezelfde vader maar een andere moeder hadden. Als we dan alle drie de verzoeken zouden inwilligen, zou er alsnog een polygame situatie ontstaan in Nederland. *“Het is wel ook bij deze ene casus gebeven.”* Een voorbeeld van een andere respondent betrof een Syrische man die getrouwd was met twee vrouwen en met beide vrouwen naar Nederland kwam. De eerste vrouw kon verblijf krijgen in het kader van gezinshereniging als echtgenote; de tweede echtgenote kon een zelfstandige asielaanvraag doen en gehonoreerd krijgen.

Gevolgen

Schijnoplossing en bevordering van schijnscheidingen

Wat ook kan, is dat is dat mensen in polygame huwelijken vlak na binnenkomst scheiden en dan nareis van de ander aanvragen, want dan geldt het polygamieverbod niet meer. Een respondent vertelt:

“Dan ontstaat de discussie of de echtscheiding oprecht is, of dat het een schijnscheiding is. Afgelopen jaar heb ik hier een zaak over gedaan bij de meervoudige kamer in Haarlem, daar ging het over de geloofwaardigheid van een echtscheiding. De IND gaf toen aan dat ze het vermoeden hadden dat het een schijnscheiding was om de regels over polygamie te omzeilen. Er was het vermoeden dat de kinderen zodra ze hier waren om overkomst van de moeder zouden vragen, wat niet geweigerd zou worden omdat de man gescheiden is. Maar vervolgens zou er dan in Nederland wel worden geleefd alsof ze nog gehuwd zijn. Volgens de Sharia zijn ze vaak ook nog gewoon gehuwd dan. Er wordt dan eigenlijk meer op papier gescheiden.”

Het betrof een Syrische man met twee echtgenotes. Hij had zijn eerste echtgenote al naar Nederland gehaald, maar zijn tweede vrouw en haar kinderen zaten nog in Syrië. Hij zei toen dat hij zijn tweede vrouw al had verstoten, en hij wilde dit formuleren middels een echtscheidingsprocedure, maar hij kreeg de dagvaarding niet getekend omdat hij niet wist waar zijn vrouw zat. De rechtbank concludeerde dat er inderdaad niet kon worden vastgesteld of de tweede vrouw zelf op de hoogte was van de echtscheidingsprocedure.

4.3.4 Samenvattende conclusies

4.3.4.1 Algemeen

De vreemdelingenwetgeving algemeen

De Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire sluiten, om te bepalen of iemand die in het buitenland is getrouwd, als echtgenoot kan worden aangemerkt, aan bij de erkenningsregels uit het internationaal privaatrecht (art. 3.1.4 Vb, par. B7/3.1.2. Vc en par. C2/4.1. Vc). De Raad van State bevestigt dat het begrip; ‘echtgenoot’ in de vreemdelingenwetgeving via het eigen Nederlandse IPR dient te worden beoordeeld. In de Vreemdelingencirculaire is dit uitgewerkt door in de bepaling dat *“een huwelijk als rechtsgeldig wordt aangemerkt indien het huwelijk volgens de wetgeving van het land waar het is gesloten, als rechtsgeldig wordt aangemerkt”* (par. C2/4.1. Vc). Deze formulering sluit aan bij artikel 10:31 BW, waarin de hoofdregel voor erkenning van buitenlandse huwelijken is vastgelegd. Alleen de zinsnede *“of nadien rechtsgeldig is geworden”*, vinden we in de Vreemdelingenwetgeving niet met zoveel woorden terug. Uit rechtspraak van de Raad van State blijkt echter dat dit in het vreemdelingenrecht ook zo dient te worden opgevat.²²⁷ De openbare orde-

²²⁷ RvS 11 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1161.

exceptie, zoals deze is geregeld in artikel 10:32 BW, wordt als zodanig in de Vreemdelingencirculaire niet apart genoemd. Wel is deze omgezet in materiële bepalingen in de Vreemdelingencirculaire.

Overgangsrechtelijke issues

De Raad van State heeft enkele uitspraken gedaan over overgangsrechtelijke issues in het vreemdelingenrecht, waarbij de uitkomst mede bepaald wordt door de Wet tegengaan huwelijksdwang. De overgangsrechtelijke vragen betreffen het tijdstip *waarnaar* de rechtsgeldigheid van een huwelijk bij een verblijfsaanvraag beoordeeld dient te worden, en het tijdstip *waarop* de rechtsgeldigheid van een huwelijk bij een verblijfsaanvraag beoordeeld dient te worden.

4.3.4.2 Kindhuwelijken

De met de Wet tegengaan huwelijksdwang ingevoerde regel dat buitenlandse huwelijken in Nederland niet meer kunnen worden erkend als ten tijde van huwelijksluiting beide huwelijkskandidaten niet de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt, zolang zij beiden die leeftijd niet bereikt hebben, heeft geleid tot een duidelijke wijziging in zowel het vreemdelingenbeleid als de uitvoeringspraktijk bij de IND-ambtenaren. Tot 5 december 2015 konden kindhuwelijken tussen de vijftien en achttien jaar nog worden erkend, en konden echtgenoten uit een kindhuwelijk verblijf als of bij echtgenoot worden toegestaan, ook al waren de echtgenoten nog niet allebei achttien jaar. Sinds de inwerkingtreding van de Wet, is regel dat verblijf bij of als echtgenoot pas mogelijk is als beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.

Deze met de Wet tegengaan huwelijksdwang ingevoerde regel, is dus meer dan alleen van symbolische betekenis. Uit het onderzoek volgt echter ook dat deze regel niet altijd per definitie ook in het belang van de minderjarige uitpakt.

De vreemdelingenwetgeving

In de Vreemdelingencirculaire is bepaald dat beide echtgenoten achttien jaar moeten zijn om als echtgenoot in het kader van gezinshereniging te kunnen worden toegelaten (par. B7/3.1.2. Vc voor regulier en par C2/4.1 Vc voor asiel). Dit sluit aan bij de leeftijd van achttien jaar zoals die in de Wet tegengaan huwelijksdwang als weigeringsgrond voor erkenning is opgenomen.

Vanwege de uitleg die de Raad van State aan artikel 1.27 Vb heeft gegeven, zouden volgens een beleidsmedewerker aanvragen die voor 5 december 2015 werden gedaan door echtelieden van wie er een de leeftijd van achttien jaar nog niet had bereikt, tot 25 oktober 2017 (de datum van de uitspraak) ten onrechte zijn afgewezen.

Toepassing en werkbaarheid van de Wet

Uit het onderzoek blijkt dat de regel dat echtgenoten achttien jaar moeten zijn in de uitvoeringspraktijk wordt gevolgd, en dat deze duidelijkheid heeft gegeven. Beneden de leeftijd van achttien jaar is verblijf bij echtgenoot niet mogelijk. Afhankelijk van de omstandigheden, kunnen er wel andere verblijfsgronden aan de orde zijn. Echtgenoten beneden de achttien jaar worden als alleenstaande minderjarige vreemdelingen aangemerkt, die komen onder de hoede van Nidos.

Zodra echtgenoten uit een kindhuwelijk de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, kan het huwelijk worden erkend en kan ook verblijf bij echtgenoot worden toegestaan. Ook die regel wordt in de praktijk gevolgd. Een openbare orde toetsing vindt niet meer plaats. De Vc schrijft dit niet voor, maar in de praktijk wordt dan ook niet meer uitdrukkelijk naar de huwelijksleeftijd gekeken; deze is immers voor de verblijfsaanspraak niet meer relevant. Hooguit werd, als daarvoor een indicatie was, op mogelijke dwang gecontroleerd. Het valt op dat respondenten aangeven dat het huwelijk dan vanaf de datum van huwelijksluiting kan worden erkend. In de Wet tegengaan huwelijksdwang is hierover

niets bepaald, en ook de Memorie van Toelichting zwijgt hier. In de literatuur vond men het eerder aannemelijk dat deze regel juist níét zou terugwerken tot de datum huwelijksluiting.²²⁸

Overgangsrecht

De wetgever had niet voorzien in een overgangsregel. In de Vc is hierover evenmin iets opgenomen. Op de vraag aan respondenten of de nieuwe erkenningsregel ook wordt toegepast op kindhuwelijken die vóór 5 december 2015 waren gesloten, terwijl betrokkenen bij binnenkomst in Nederland de leeftijd van achttien jaar al wel hebben bereikt, wordt geen duidelijk noch eenduidig antwoord gegeven. Sommige respondenten menen dat de nieuwe erkenningsregeling onmiddellijk kon worden toegepast.

Knelpunten

De knelpunten die werden ervaren kunnen worden onderscheiden in knelpunten die de uitvoerders ervaren bij het toepassen van de formele criteria en knelpunten die te maken hebben met de wenselijkheid van de beslissing, gelet op de belangen die in het geding kunnen zijn.

Tot de eerste categorie horen de mogelijke problemen om het buitenlandse recht goed te kennen, de problemen die er kunnen zijn omtrent het bewijs van de leeftijd van de betrokkenen, en bewijsmoeilijkheden over het bestaan van een huwelijk. Met dit laatste hangt ook samen dat de uitvoerders er rekening mee houden dat een huwelijk kan worden verzwegen, en kunnen zij hierover ook een zorg hebben.

Tot de tweede categorie knelpunten behoren de vaststelling dat met een weigering gehandeld kan worden tegen de wens van betrokken echtgenoten zelf om bij elkaar te kunnen blijven, en het mogelijk noodgedwongen achterblijven van de kindbruid in een onveilige en onbeschermd situatie in het buitenland. Verschillende respondenten rapporteren ook over het bestaan van dwang en onvrijwilligheid bij het huwelijk van een kindbruid, of het feit dat het meisje vanwege haar leeftijd bij de huwelijksluiting niet in staat was zelf haar wil te bepalen. Beslissers kunnen daarom voor allerlei morele dilemma's komen te staan.

Voor kindbruiden die zelf al kinderen hebben, wordt aangegeven dat een bijzondere handelwijze wordt gevolgd. Omdat het huwelijk niet kan worden erkend, kan hen geen verblijf bij echtgenoot worden verleend. Door de kinderen wel in het kader van gezinshereniging toe te staan, en vervolgens te bekijken of moeder via artikel 8 EVRM verblijf kan worden toegestaan, wordt toch een mogelijkheid gecreëerd om het gezin samen te houden.

Gevolgen

Belangrijk gevolg van het niet erkennen van een kindhuwelijk en het weigeren van verblijf als echtgenoot, is dat de echtgenoten van elkaar kunnen of moeten worden gescheiden. In Dublinprocedures betekent dit dat de echtgenoten niet in hetzelfde land verblijf kunnen aanvragen. Voor kindbruiden die verblijf in Nederland aanvragen, betekent dit dat zij als alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden aangemerkt en onder de hoede van Nidos komen. Aan deze alleenstaande minderjarigen zal doorgaans wel verblijf worden toegekend, en Nidos kijkt wat de beste woonsituatie voor de minderjarige is.

Respondenten van IND en Nidos houden er rekening mee dat betrokkenen zoeken naar andere mogelijkheden om toch bij elkaar in Nederland te verblijven. Dat kan via een creatief gebruik van de mogelijkheden en gronden die het vreemdelingenrecht biedt, maar ook via frauduleuze weg. Omdat

²²⁸ Rutten, in T&C Personen- en familierecht, art. 10:32, aant. 2; Asser/Vonken 10-II 2016/110.

deze situaties niet aan het licht komen, en ook het onderhavige onderzoek hier niet op was gericht, is het lastig iets te concluderen over de vraag of en in welke omvang deze gevallen zich voordoen.

Tenslotte heeft de staatssecretaris in verband met de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang ook voor ongehuwde partners bij gezinshereniging asiel de minimumleeftijd voor overkomst van partner bepaald op achttien jaar.

4.3.4.3 Gedwongen huwelijken

Met de Wet tegengaan huwelijksdwang werd expliciet verwoord dat buitenlandse huwelijken in Nederland niet meer erkend kunnen worden als een van de echtgenoten niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk heeft gegeven. Deze regel heeft niet geleid tot een aanpassing van het vreemdelingenbeleid, in de zin dat bij huwelijksdwang het huwelijk niet erkend kan worden en betrokkenen dus niet als echtgenoten worden aangemerkt. Evenmin heeft de Wet geleid tot een wijziging in de uitvoeringspraktijk. Als sprake was van dwang, kon ook onder het oude recht aan het huwelijk erkenning worden onthouden. Probleem is veeleer het vaststellen van de dwang. Wel heeft de aandacht voor huwelijksdwang geleid tot enkele andere aanpassingen van de Vreemdelingencirculaire.

Meer dan een effectieve werking, heeft de Wet een symbolische betekenis en signaalfunctie. Of, om een van de respondenten te citeren:

“Ik vind het op zich heel sympathiek om dat [*dwang als weigeringsgrond, SR*] in de Wet op te nemen, maar ja, ik zou eerlijk gezegd niet weten hoe je zo iets kan herkennen als je een huwelijksakte ter beoordeling krijgt.”

Toepassing en werkbaarheid van de Wet

Met voorgaand citaat wordt direct het grootste probleem van deze weigeringsgrond benoemd, dat door vele van de respondenten wordt ge-echoot: Dwang is, om uiteenlopende redenen, moeilijk vast te stellen. Het wordt in de praktijk dan ook zelden gebruikt als grond om de erkenning van een huwelijk of het verblijf bij een echtgenoot te weigeren. Wel wordt gesignaleerd dat zich na toelating bij echtgenoot problemen voordoen die op dwang of geweld in het huwelijk wijzen. Als echtgenoten dan vervolgens uit elkaar gaan, en er blijkt sprake te zijn van huwelijksdwang, dan kan dit worden aangemerkt als een vorm van geweld, hetgeen een grond voor zelfstandig verblijf kan zijn. Dat staat echter los van de erkenning van het huwelijk.

Knelpunten

Knelpunt is dan ook de moeilijkheid om de vinger achter dwang te krijgen: mensen melden het zelf niet, als er geen indicaties zijn, wordt het niet als taak van de ambtenaar gezien om hier nader onderzoek naar te doen, betrokkene(n) zelf heeft of hebben het vanuit hun eigen cultuur mogelijk niet als huwelijksdwang ervaren, en het stelt ambtenaren voor een moreel dilemma. Als huwelijksdwang boven tafel komt, kan dit de echtgenoot of echtgenoten in gevaar brengen, en zou er aan betrokkenen ook voldoende bescherming moeten worden geboden. Met een beslissing om het huwelijk vanwege dwang niet te erkennen en daarom verblijf bij echtgenoot af te wijzen, is betrokken echtgenoot dan ook niet in alle gevallen gediend. Zelfs als zij er wel mee is of zijn gediend, kan voorzichtigheid zijn geboden bij de beslissing, en kan het nodig zijn extra beschermingsmaatregelen te treffen.

4.3.4.4 Polygame huwelijken

In de Wet tegengaan huwelijksdwang werd een nadere omschrijving gegeven van de situaties waarin buitenlandse polygame huwelijken in Nederland niet meer mogen worden erkend. Tot 5 december 2015 gold een open geformuleerde openbare orde clausule waaraan polygame huwelijken moesten

worden getoetst. Het beleid was niet unaniem in de toepassing. De wijziging heeft niet geleid tot een aanpassing van het vreemdelingenbeleid noch van de uitvoeringspraktijk. Zowel voor als na de Wet gold dat bij polygamie maar aan een van de echtgenotes met haar kinderen verblijf bij de echtgenoot in Nederland kan worden toegestaan.

Alleen de respondent nationaliteitszaken geeft aan dat de nadere concretisering in de Wet en de bijbehorende uitleg in de Memorie van Toelichting meer duidelijkheid heeft gegeven.

De vreemdelingenwetgeving

De nuance die de Wet tegenaan huwelijksdwang aanbrengt in wel en niet te erkennen polygame huwelijken, wordt in de Vc niet gemaakt. Dat heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat polygame huwelijken die in het IPR erkend kunnen worden (bijvoorbeeld omdat er bij huwelijksluiting geen band met Nederland was), niet tot verblijf van de tweede echtgenote in Nederland kan leiden als de eerste echtgenote hier al verblijft. Het vreemdelingenrecht volgt het IPR hier dus niet, en heeft daarvoor zijn eigen reden.

De Vc bepaalt voorts niets expliciets over de openbare orde clause uit het IPR als weigeringsgrond. Dat roept de vraag op of voldoende duidelijk is wat het beleid is wanneer het polygame huwelijk rechtsgeldig is gesloten in het land van huwelijksluiting, en er nog geen echtgenote bij de man in Nederland is: kan hij dan de tweede echtgenote laten overkomen, ook zonder toetsing van het huwelijk aan de openbare orde uit het IPR? Of als de tweede echtgenote al in Nederland woont, kan zij dan haar man uit het buitenland naar Nederland laten komen?

Toepassing en werkbaarheid van de Wet

Het vreemdelingenbeleid uit de Vc wordt heel werkbaar gevonden, en ambtenaren lijken geen last te hebben van de criteria die de Wet tegenaan huwelijksdwang formuleert. De beoordeling van de rechtsgeldigheid van het huwelijk is vaak niet een groot issue. In het vreemdelingenrecht kan men gewoon maar met één partner samenleven.

In asielzaken kan dit verder nog worden verklaard omdat er doorgaans bij de huwelijksluiting nog geen band met Nederland is. Bij reguliere gezinsherenigingszaken waar de man in Nederland verblijft en een tweede huwelijk sluit, zal een tweede huwelijk niet worden erkend. Als een tweede echtgenote als echtgenote wordt geweigerd, zal voor haar niet de weg openstaan om als partner te worden toegelaten, omdat de aanwezigheid van de eerste vrouw ook aan een verblijf van een tweede partner in de weg staat.

Respondenten geven gevolg aan het voorgeschreven beleid dat slechts één van de echtgenotes bij de echtgenoot in Nederland kan worden toegelaten. Er werden geen zaken gerapporteerd waarin nog aan de openbare orde uit het IPR werd getoetst.

Zodra het eerste huwelijk is beëindigd, waardoor het aanvankelijk polygame huwelijk monogaam is geworden, kan het worden erkend. De uitvoeringspraktijk volgt deze regel. Als echtgenoten zich melden nadat hun huwelijk monogaam is geworden, kan verblijf bij echtgenoot worden toegestaan. Van het bestaan van een eerdere (beëindigde) polygame situatie, zullen ambtenaren niet eens altijd kennis hebben.

Knelpunten

Knelpunt dat het meest werd genoemd betrof de mogelijke onbekendheid met en daarom de moeilijkheid van bewijs van het bestaan van een eerder huwelijk. Mensen zullen hiervan mogelijk niet altijd melding maken. Een respondent wees erop dat er situaties kunnen zijn dat men niet of moeilijk

kan scheiden in het land van herkomst, ook als het huwelijk met een eerste echtgenote feitelijk niet meer bestaat.

Gevolgen

Het niet erkennen van een polygaam huwelijk, kan doorwerken in tal van andere kwesties.²²⁹ Uit het onderzoek binnen de IND is vooral gebleken wat de gevolgen zijn voor de nationaliteit van de kinderen. Het polygame huwelijk van een man die ten tijde van huwelijksluiting de Nederlandse nationaliteit beat, mag op grond van de nieuwe Wet niet langer worden erkend. Kinderen die uit dit huwelijk worden geboren, verkrijgen daarom niet de Nederlandse nationaliteit door geboorte.

4.3.4.5 Tot slot

Op basis van de onderzoeksbevindingen is het moeilijk vast te stellen hoe vaak de hier beschreven problemen, knelpunten, zorgen en gevolgen zich in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk manifesteren. Van de meer dan duizend beslismedewerkers bij de IND werden er slechts enkelen geïnterviewd. De problemen met kindhuwelijken in de Dublinprocedure zijn duidelijk; er is maar één Unit die hierover oordeelt, dus de gegevens die van deze Unit afkomstig zijn, komen direct uit de praktijk. Ook staat wel vast dat zich kindbruiden bij de Nederlandse grens melden, maar niet altijd om een aanvraag voor verblijf bij echtgenoot te doen. Hoeveel aanvragen voor verblijf van kindbruiden bij de echtgenoot in Nederland worden gedaan, kan zorgvuldiger worden afgeleid uit de cijfers die hiervan bij de IND worden geregistreerd (zie par. 3.8). Beleidsmedewerkers en juridisch adviseurs hebben weliswaar ook zicht op de praktijk, maar bij hen melden zich in ieder geval ook de specifiekere, ernstigere of gecompliceerdere situaties. Deze laatste vormen slechts een selectie van hetgeen zich in de dagelijkse praktijk afspeelt. Beslismedewerkers volgen in de praktijk de beleidsregels zoals uiteengezet in de Vreemdelingencirculaire. Een van de respondenten zegt hierover: *“Ik krijg weinig vragen uit de praktijk, dus kennelijk werkt het beleid.”* Een zorg die wel regelmatig is geuit, is dat mensen hun eigen oplossingen zoeken, dat daarop geen of moeilijk zicht te krijgen is, en dat de Wet daarbij niet altijd de richtinggevende factor is.

Tenslotte waren er verschillende respondenten die benadrukten dat in het vreemdelingenrecht wordt gewerkt met andere belangen dan in het IPR. De plaats van het huwelijk vervult in het vreemdelingenrecht een andere rol dan in het IPR. Het huwelijk is bovendien niet steeds de enige omstandigheid die bepalend is voor een beslissing omtrent verblijf.

²²⁹ Zie par. 4.2.3.4 waarin rechtspraak wordt besproken waaruit blijkt dat de niet erkenning van polygame huwelijken gevolgen heeft voor verschillende familierechtelijke kwesties.

Hoofdstuk 5: Gebruik van de Wet

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het gebruik van de Wet tegengaan huwelijksdwang besproken. Het hoofdstuk begint met een omschrijving van de onderzoeksgroep, de zgn. gebruikers. Gebruikers van de Wet zijn professionals en sleutelfiguren uit het veld die gebruik kunnen maken van de bevoegdheden en voorzieningen die de Wet biedt, zoals bijvoorbeeld verzoeken om nietigverklaring, stuiting of verzoeken om erkenning van een buitenlands huwelijk. In de eerste plaats is het belangrijk te kijken naar de kenbaarheid van de Wet (par. 5.2). In hoeverre zijn professionals en sleutelfiguren bekend met het bestaan en de inhoud van de Wet? Weten zij voor wie en wanneer de Wet van toepassing is, en hoe de Wet kan of moet worden gebruikt? Zijn zij bekend met de criteria en voorzieningen die de Wet biedt? Tenslotte wordt in deze paragraaf ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de primaire doelgroep bekend is met de Wet. Vervolgens wordt ingezoomd op het gebruik van de Wet in de praktijk, waarbij ook uitgebreid wordt stilgestaan bij de knel- en aandachtspunten bij (de toepassing) van de Wet (par. 5.3). Maken professionals en sleutelfiguren gebruik van de Wet en zo ja, hoe en in welke omstandigheden? Hoe werkbaar of juist onwerkbaar vinden ze de criteria en voorzieningen die de Wet biedt? In paragraaf 5.4 wordt ingegaan de zorg- en knelpunten en de (mogelijk) negatieve gevolgen van de Wet. Er wordt hier stilgestaan bij de volgende vragen: welke knelpunten en belemmerde factoren ervaren of zien professionals en sleutelfiguren in de toepassing van de Wet? Welke alternatieven of oplossingen worden aangewend naast of in plaats van de Wet? En welke (negatieve) gevolgen worden er gezien en ervaren door gebruikers? Tenslotte worden enkele samenvattende conclusies in de laatste paragraaf geformuleerd (par. 5.5).

De bevindingen in het onderhavige hoofdstuk zijn gebaseerd op gebruikmaking van de volgende onderzoeksmethoden:

- Bevindingen uit de enquête 'gebruikers' (juridische en maatschappelijke professionals);
- Interviews met professionals en sleutelfiguren in het maatschappelijke veld.

In dit onderzoek is niet alleen gekeken naar de toepassing van de Wet door de uitvoerders, maar er is ook onderzocht hoe de Wet werkt voor degenen die gebruik maken van de Wet, ofwel de doelgroep of 'gebruikers'. Gebruikers van de Wet worden in dit onderzoek aangemerkt als degenen die een beroep op de Wet kunnen doen – bijvoorbeeld (aanstaande) echtgenoten of hun familieleden – en degenen aan wie de Wet bepaalde bevoegdheden toekent, bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. Binnen het kader van de gegeven opdracht was het niet haalbaar om de primaire doelgroep, te weten echtgenoten en potentiële huwelijkskandidaten rechtstreeks bij dit onderzoek te betrekken. Daarom zijn professionals en sleutelfiguren uit het maatschappelijke veld die in hun werk en activiteiten met huwelijksituaties in aanraking komen, als respondenten betrokken bij dit onderzoek. Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over 'gebruikers', dan worden daarmee professionals en sleutelfiguren bedoeld.

De professionals en sleutelfiguren die aan dit onderzoek hebben meegewerkt zijn onder meer: advocaten, COA-medewerkers, vertegenwoordigers van Vluchtelingenwerk Nederland, migrantenorganisaties, en professionals huwelijksdwang, huiselijk en eergerelateerd geweld (zie bijlage 2). Deze professionals en sleutelfiguren maken niet zelf gebruik van de Wet maar kunnen zicht hebben op het gebruik ervan door mensen zelf. Zij weten bijvoorbeeld of mensen bekend zijn met, en gebruik maken van de mogelijkheid om een stuitingsakte in te dienen, het indienen van een verzoekschrift tot nietigverklaring of een verzoek tot erkenning van een buitenlands huwelijk. Het is ook mogelijk dat een professional beroepshalve (een van) de echtgenoten ondersteunt bij het indienen van een verzoekschrift, bijvoorbeeld als deze professional optreedt als advocaat namens de

echtgeno(o)t(en). Daarnaast kunnen professionals en sleutelfiguren, beroepshalve of vanwege hun activiteiten, te maken krijgen met de werking van de Wet door toepassing van de Wet door een uitvoerder of door het handelen van derden. Denk hierbij aan een asieladvocaat die in beroep wil gaan tegen een beslissing van de IND, een beslissing die is gemaakt op grond van de Wet tegengaan huwelijksdwang; of een familierechtadvocaat die verweer voert tegen een verzoek tot nietigverklaring op grond van dwang.

5.2 Bekendheid met de Wet

Uit het onderzoek bleek de meerderheid van de respondentengroep 'gebruikers' op de hoogte was van het bestaan van de Wet tegengaan huwelijksdwang. De geïnterviewde professionals en sleutelfiguren waren, op één na, allen bekend met de Wet tegengaan huwelijksdwang.²³⁰ Uit de uitkomsten van enquête 2 blijkt dat 52 van de in totaal 61 (of te wel 85,2%) juridische en maatschappelijke professionals bekend waren met de Wet tegengaan huwelijksdwang.

5.2.1 Bekendheid met de reikwijdte van de Wet

Als we kijken naar wat de geïnterviewde en geënquêteerde respondenten konden vertellen over welke huwelijken onder de Wet vallen, oftewel de reikwijdte van de Wet, dan zien we dat de volledige reikwijdte van de Wet niet bij alle bevroegden bekend was.

In enquête 2 is na de vraag of respondenten bekend waren met de Wet, de vraag gesteld of zij konden aangeven welke huwelijken onder de Wet vallen.²³¹ De enquête-uitkomsten laten zien dat bovenal bekend is dat kindhuwelijken (n=58) en gedwongen huwelijken (n=56) onder de Wet vallen, gevolgd door polygame huwelijken (n=43). De geënquêteerden bleken minder bekend te zijn met het feit dat neef/nichthuwelijken ook onder de Wet vallen, minder dan de helft (n=24) was hiervan op de hoogte.

Tabel 26: Bekendheid met de reikwijdte van de Wet

| Welke huwelijken vallen volgens u onder de Wet tegengaan huwelijksdwang? | Antwoorden (n=61) |
|--|-------------------|
| Kindhuwelijken | 58 |
| Polygame huwelijken | 43 |
| Gedwongen huwelijken | 56 |
| Neef/Nichthuwelijken | 24 |

Vervolgens is de vraag gesteld of respondenten bekend waren met de voorwaarden in het gebruik van de Wet, dat wil zeggen of zij wisten voor wie en wanneer de Wet van toepassing is. Uit de antwoorden, zoals weergegeven in tabel 27 blijkt dat de voorwaarden bij veel respondenten (55,7%) slechts gedeeltelijk bekend waren; 16% gaf aan op de hoogte te zijn van de voorwaarden, en 11% van de respondenten gaf aan niet op de hoogte te zijn. Het merendeel van de geënquêteerde gebruikers blijkt dus slechts gedeeltelijk of helemaal niet op de hoogte te zijn voor wie en wanneer de Wet van toepassing is; een minderheid geeft aan dit wel te weten.

²³⁰ Een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie was niet op de hoogte van het bestaan en de precieze inhoud van de Wet tegengaan huwelijksdwang. Deze persoon had echter wel kennis en ervaring met huwelijksdwang als fenomeen.

²³¹ De respondenten die vraag 1 met 'nee' hadden beantwoord (n=9) konden doorgedaan met het invullen van de enquête; dit hebben zij allen gedaan.

Tabel 27: Bekendheid met de voorwaarden van de Wet

| Bent u bekend met de voorwaarden in het gebruik van de Wet (weet u voor wie en wanneer de Wet van toepassing is)? | Antwoorden | |
|---|---------------|------|
| | Aantal (n=61) | % |
| Ja | 16 | 26,2 |
| Nee | 11 | 18 |
| Gedeeltelijk | 34 | 55,7 |

Uit de interviews met professionals en sleutelfiguren komt een soortgelijk beeld naar voren. Alle zestien respondenten wisten te vertellen dat kind- en gedwongen huwelijken onder de reikwijdte van de Wet vallen; ook het verbod op polygame huwelijken was, op één na, bekend bij de respondenten.²³² Het verbod op neef/nichthuwelijken (tenzij een beëdigde verklaring van vrijwilligheid wordt afgelegd) was minder bekend onder respondenten. Enkel wisten wel dat een huwelijk tussen verwanten in de eerste of tweede graad in Nederland niet mogelijk is, maar niet alle respondenten waren bekend met het feit dat het verbod sinds 2015 is uitgebreid naar huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad.²³³ Het verbod op het neef/nichthuwelijk (in de derde of vierde graad) lijkt van de vier typen (dwang)huwelijken die de Wet beoogt tegen te gaan dus het minst bekend te zijn.

5.2.2 Bekendheid met de voorzieningen die de Wet biedt

De Wet voorziet in verschillende voorzieningen en bevoegdheden die ingezet kunnen worden om huwelijksdwang tegen te gaan, waarvan gebruikers ook gebruik kunnen maken. Onder voorzieningen van de Wet verstaan wij: verklaring van vrijwilligheid, stuiting van een huwelijk, verzoek om nietigverklaring van een huwelijk, en verzoek om erkenning of registratie van een buitenlands huwelijk. Respondenten zijn via enquête 2 en tijdens de interviews bevraagd over hun kennis van de voorzieningen die de Wet biedt. Hieronder worden deze uitkomsten uit de enquête en de interviews besproken.

Verklaring van vrijwilligheid

In enquête 2 was de volgende kennisvraag opgenomen:

“Wat is er sinds 5 december 2015 in de Wet geregeld voor huwelijken tussen personen die in de derde of vierde graad verwanten van elkaar zijn?”

Zie tabel 28 hieronder voor de gegeven antwoorden. Uit de gegeven antwoorden valt af te leiden dat de meerderheid van de geënquêteerde respondenten (78,7%) op de hoogte was van de vereiste verklaring van vrijwilligheid voor huwelijkskandidaten die bloedverwanten in de derde of vierde graad van elkaar zijn. Vier van de 61 respondenten dachten dat een dergelijk huwelijk helemaal verboden was en 9 respondenten waren van mening dat een huwelijk tussen neef/nicht in de derde of vierde graad is toegestaan.

²³² Bij twee respondenten is dit onderwerp niet echt aan bod gekomen; deze respondenten gaven aan daar in hun werk niet mee te maken te hebben.

²³³ Twee respondenten gaven duidelijk aan dat ze niet van dit verbod op de hoogte waren. Bij tenminste twee anderen was niet duidelijk of zij wisten tot welke graad het verbod zich uitstrekt (alleen 1^{ste} of 2^e, of ook 3^e of 4^e graad).

Tabel 28: Bekendheid met regels voor huwelijken tussen verwanten en verklaring van vrijwilligheid

| Vraag: Wat is er sinds 5 december 2015 in de Wet geregeld voor huwelijken tussen personen die in de derde of vierde graad verwanten van elkaar zijn? | Antwoorden (n=61) |
|--|-------------------|
| Zo'n huwelijk is verboden | 4 |
| Zo'n huwelijk is toegestaan als de huwelijkskandidaten een verklaring van vrijwilligheid afleggen | 48 |
| Zo'n huwelijk is toegestaan | 9 |

De geënquêteerde respondenten waren dus redelijk bekend met de voorziening 'verklaring van vrijwilligheid'. Dit geldt in veel mindere mate voor de geïnterviewde professionals en sleutelfiguren. Negen van de zestien respondenten waren bekend met de vereiste verklaring van vrijwilligheid, vijf waren hier niet mee bekend en bij twee respondenten was dit niet duidelijk.

Nietigverklaring huwelijk

De enquête-respondenten is de volgende vraag over nietigverklaring van een huwelijk voorgelegd:

"Bent u bekend met de mogelijkheid dat mensen uit de omgeving van de huwelijkskandidaten kunnen verzoeken om een huwelijk nietig te laten verklaren, en zo ja welke van de volgende huwelijken betreft dit dan?"

Tabel 29: Bekendheid met mogelijkheid nietigverklaring te verzoeken

| Vraag: Bent u bekend met de mogelijkheid dat mensen uit de omgeving van de huwelijkskandidaten kunnen verzoeken om een huwelijk nietig te laten verklaren, en zo ja welke van de volgende huwelijken betreft dit dan? Meerdere antwoorden mogelijk | Antwoorden (n=55) ²³⁴ |
|--|----------------------------------|
| Kindhuwelijken | 26 |
| Polygame huwelijken | 25 |
| Gedwongen huwelijken | 29 |
| Geen van allen | 16 |

De mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om nietigverklaring van een huwelijk is tijdens de interviews met respondenten besproken. Zeven van de zestien respondenten bleken op de hoogte te zijn van deze voorziening; zes waren hiermee niet bekend en bij drie respondenten is dit onduidelijk gebleven. Bovendien bleek tijdens de interviews dat verscheidene respondenten het onderscheid tussen nietigverklaring van een huwelijk en echtscheiding überhaupt niet helemaal scherp hadden. Ook de meer juridisch onderlegde respondenten bleken weinig ervaring met en/of gedetailleerde kennis te hebben van de nietigverklaring van een huwelijk.

Stuiting huwelijk

In enquête 2 is de volgende vraag over stuiting van een huwelijk aan respondenten voorgelegd:

"Bent u bekend met de mogelijkheid dat mensen uit de omgeving van de huwelijkskandidaten zich tegen een huwelijk kunnen verzetten, en zo ja, bij welke huwelijken kan dit dan?"

²³⁴ Zes respondenten hebben deze vraag niet ingevuld.

Tabel 30: Bekendheid met de mogelijkheid een huwelijk te stuiten

| Vraag: Bent u bekend met de mogelijkheid dat mensen uit de omgeving van de huwelijkskandidaten zich tegen een huwelijk kunnen verzetten, en zo ja, bij welke huwelijken kan dit dan? Meerdere antwoorden mogelijk | Antwoorden (n=52) ²³⁵ |
|---|----------------------------------|
| Huwelijken waarbij een van de huwelijkskandidaten nog geen 18 jaar is (kindhuwelijken) | 39 |
| Huwelijken waarbij een van de huwelijkskandidaten al is getrouwd (polygame huwelijken) | 31 |
| Huwelijken waarbij een van de huwelijkskandidaten onder dwang zal trouwen (gedwongen huwelijken) | 33 |
| Geen van allen | 10 |

Tijdens de interviews is de voorziening om een huwelijk te stuiten ook aan bod gekomen. Stuiting van een huwelijk bleek niet veel bekendheid te genieten onder respondenten of de precieze inhoud ervan bleek onvoldoende duidelijk, ook onder geïnterviewde advocaten.²³⁶ Zeven van de zestien respondenten wisten wat een stuiting van een huwelijk inhield; bij vier was dit onduidelijk; vijf respondenten waren niet bekend met deze voorziening.

Erkenning van een huwelijk

In enquête 2 zijn geen vragen gesteld over de kennis of ervaring die respondenten hebben met erkenning of registratie van buitenlandse huwelijken in Nederland. In de interviews is het onderwerp erkenning van buitenlandse huwelijken wel aan bod gekomen. Alle geïnterviewde respondenten waren op de hoogte van het feit dat in het buitenland gesloten huwelijken in Nederland erkend of geregistreerd kunnen worden, en dat bepaalde huwelijken niet door Nederland worden erkend; als voorbeelden werden meestal kinder- en polygame huwelijken genoemd.

5.2.3 Procedures

In het onderzoek naar bekendheid van de Wet onder gebruikers is ook aandacht besteed aan de kennis van respondenten over de actoren en procedures die bij bovengenoemde vier voorzieningen horen. Met kennis over actoren en procedures bedoelen wij kennis over *wie* bevoegd zijn een huwelijk te stuiten of een verzoek tot nietigverklaring in te dienen, en *hoe* deze procedures in gang kunnen worden gezet. Hier moet wel worden opgemerkt dat in enquête 2 en tijdens de interviews niet heel uitgebreid is ingegaan op wat respondenten wel/niet wisten over de bevoegdheden en procedures. Zo is er, bijvoorbeeld, bij de geïnterviewde respondenten die aangaven dat zij niet op de hoogte waren van de voorzieningen of slechts op hoogte waren van het bestaan ervan, niet doorgevraagd naar de procedures.

Nietigverklaring huwelijk

In enquête 2 is de vraag gesteld wie er om nietigheid van een huwelijk kan verzoeken; in tabel 31 staan de antwoorden op die vraag weergegeven. Uit de antwoorden blijkt dat respondenten (n=39) vooral denken dat dit, in de eerste plaats, het Openbaar Ministerie is (37 keer aangevinkt), alsmede de echtgenoten zelf (35 keer gekozen). Het feit dat een verzoek om nietigverklaring kan worden ingediend door bijvoorbeeld bloedverwanten in de rechte lijn (ouders of kinderen) en andere

²³⁵ Negen respondenten hebben deze vraag niet ingevuld.

²³⁶ Zo bleken twee geïnterviewde advocaten de stuitingsmogelijkheid uit Boek 1 BW te verwarren met stuiting bij verjaring en betaling.

personen met een onmiddellijk rechtsbelang (bijvoorbeeld zussen of broers) was bij veel minder geënquêteerden bekend.

Tabel 31: Bekendheid met de vraag wie nietigverklaring kan verzoeken

| Vraag: Wie kan volgens u om nietigverklaring verzoeken? Meerdere antwoorden mogelijk | Antwoorden (n=39) ²³⁷ |
|--|----------------------------------|
| Ouders | 24 |
| Kinderen | 12 |
| Echtgenoten zelf | 35 |
| Anderen die hierbij een belang hebben | 16 |
| Openbaar Ministerie | 37 |

Minder dan de helft van de geïnterviewde respondenten was überhaupt niet bekend met de mogelijkheid van het indienen van een verzoek om nietigheidverklaring. Van de zeven respondenten die wel bekend waren met deze voorziening gaven twee aan op de hoogte te zijn van de procedures rondom nietigverklaring van een huwelijk; het zal dan ook geen verbazing wekken dat het hier ging om advocaten.

Stuiting huwelijk

In enquête 2 is ook de vraag gesteld wie een huwelijk kan stuiten (zie tabel 32 voor de antwoorden). Ook hier wordt door respondenten (n=42) in de eerste plaats vooral gedacht aan het Openbaar Ministerie (35 keer gekozen); gevolgd door de voogd (33 keer) en ouders (32 keer). Het feit dat een huwelijk ook worden gestuit door ouders of kinderen (bloedverwanten in de rechte lijn) was blijkbaar minder bekend.

Tabel 32: Bekendheid met de vraag wie een huwelijk kan stuiten

| Vraag: Wie kan volgens u een huwelijk stuiten? Meerdere antwoorden mogelijk | Antwoorden (n=42) ²³⁸ |
|---|----------------------------------|
| Ouders | 32 |
| Broers/zussen | 14 |
| Kinderen | 9 |
| Voogd | 33 |
| Openbaar Ministerie | 35 |

Wat betreft de kennis over stuiting, dat wil zeggen wie mag stuiten en wat de procedure is, geldt voor de geïnterviewde respondenten hetzelfde als de kennis over nietigverklaring. Ook hier was de minderheid niet op de hoogte van de stuitingsmogelijkheid of het is onduidelijk gebleven of zij hier kennis over hadden. De kennis over wie precies mag stuiten en wat de te volgen procedure is, was eigenlijk bij geen van de respondenten aanwezig, met uitzondering van twee respondenten die wisten te vertellen dat het Openbaar Ministerie deze bevoegdheid heeft. Ook de meer juridisch onderlegde respondenten, zoals advocaten, waren niet op de hoogte van de te volgen procedure en wie er

²³⁷ 22 respondenten hebben deze vraag niet beantwoord omdat zij of a) vanwege het antwoord op de vorige vraag zijn doorgeleid naar een volgend onderwerp/vraag, of b) omdat zij voortijdig gestopt met de enquête.

²³⁸ Twintig respondenten hebben deze vraag niet beantwoord omdat zij of a) vanwege het antwoord op de vorige vraag zijn doorgeleid naar een volgend onderwerp/vraag, of b) omdat zij voortijdig gestopt met de enquête.

allemaal (nog meer) kan stuiten. Wat (deels) verklaard kan worden door het feit dat zij in hun werk vooral te krijgen met echtscheidingen en meestal niet met aanstaande huwelijken.

Verklaring van vrijwilligheid

In enquête 2 zijn geen vragen gesteld over de procedure inzake de beëdigde verklaring van vrijwilligheid. Dit onderwerp is wel besproken tijdens de interviews. Over het algemeen wisten respondenten niet wat precies de procedure was rondom het afleggen van een verklaring van vrijwilligheid. Dit onderwerp riep eigenlijk vooral vragen op bij respondenten, zoals op grond waarvan en hoe onderzoekt een ambtenaar van de burgerlijke stand of er sprake is van een aanstaand huwelijk tussen verwanten?²³⁹ Of zoals een van de advocaat-respondenten het verwoordde:

“Hoe kom je daarachter als ambtenaar? (...) De informanten zijn natuurlijk de mensen zelf. Voor de rest zou je dan eigenlijk ook moeten kijken in de personenregisters (...) Is dat een taak van de burgerlijke stand (...) hebben zij daar genoeg ruimte voor en hebben zij ook toegang tot al die informatie?”

Bovendien had diezelfde respondent ethische bezwaren tegen deze voorziening:

“Ik vind het onzin want op het moment dat je zo iemand tegenover je hebt...iemand die volwassen is, meerderjarig is, waarom... het is ook een discriminatoire regel... waarom moet je iemand van een bepaalde achtergrond bepaalde dingen laten doen? Ik vind het gewoon niet kunnen... of je moet het aan iedereen gaan vragen. (...) Ik moet eerlijk zeggen... volgens mij is dat gewoon een dooie letter.”

In de paragraaf over het gebruik van de Wet (par. 5.3) zal verder worden ingegaan op deze en andere (ethische) bezwaren tegen de Wet tegengaan huwelijksdwang.

5.2.4 Bekendheid bij de primaire doelgroep

Tijdens de interviews met respondenten is regelmatig gevraagd of de primaire doelgroep, te weten aanstaande huwelijkskandidaten en echtgenoten, bekend is de inhoud van de Wet. De (vier) typen huwelijken die onder de Wet vallen en of de primaire doelgroep bekend is met het verbod op alle vier de dwanghuwelijken, is niet met iedere respondent puntsgewijs nagelopen. Uit de interviews valt op te maken dat ongeveer de helft van de respondenten van mening was dat mensen die in Nederland wonen, en vooral zij die hier zijn geboren en opgegroeid, weten dat het in Nederland niet toegestaan is onder de achttien jaar in het huwelijk te treden. De andere helft van de respondenten was van mening dat mensen niet op de hoogte zijn van het verbod op kind-, dwang- en polygame huwelijken; zeker niet als mensen nog niet zo lang in Nederland zijn, zoals vluchtelingen en asielmigranten.

Alle respondenten waren van mening dat de primaire doelgroep niet of nagenoeg niet op de hoogte is van de voorzieningen die de Wet biedt, dat wil zeggen de verklaring van vrijwilligheid, stuiting en nietigverklaring van een huwelijk. Een respondent verwoordde het als volgt:

“Ik denk dat mensen totaal niet weten van de Wet en dat er helemaal geen gebruik van gemaakt wordt. Ik denk dat het vooral een politiek statement is van ‘dit willen we niet in Nederland’, maar dat het geen echte mogelijkheden of handvatten biedt.” (professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld)

²³⁹ Zie ook par. 2.3.1.

5.3 Gebruik van de Wet

De vragen of en hoe de Wet wordt gebruikt door gebruikers en wat de bevroegde gebruikers vinden van de werkbaarheid of bruikbaarheid van de Wet zullen in deze paragraaf worden besproken. Allereerst moet hier worden opgemerkt dat aan respondenten van enquête 2 niet is gevraagd of en hoe zij de Wet gebruiken, en of zij de Wet en de daarbij behorende criteria en voorzieningen werkbaar, adequaat dan wel toereikend vinden. Tijdens de interviews met professionals en sleutelfiguren zijn deze onderwerpen wel besproken. Afhankelijk van de (inhoudelijke) kennis van de Wet van de respondent is hier korter of langer bij stilgestaan.

Voordat we gaan kijken naar de werkbaarheid of bruikbaarheid van de Wet, dient allereerst nog even stilgestaan te worden bij het volgende. De Wet werd door verscheidene respondenten met enige scepsis bekeken, niet alleen de werking ervan, maar ook het bestaan ervan. Eén advocaat was van mening:

“Er is in deze Wet en ook in de voorbereiding van deze Wet alleen gekeken vanuit het westerse bevrijdingsmodel. (...) Dat is een hele westerse aanname dat je vrijwillig het huwelijk in moet gaan, dat je gelukkig moet zijn, dat je verliefd moet zijn en dat liefde de drijfveer zou moeten zijn voor een huwelijk. Dat is echt niet zo. (...) Liefde is niet altijd de enige drijfveer.”

Indien soortgelijke kritische kanttekeningen door respondenten bij de werkbaarheid van de Wet en de voorzieningen zijn gemaakt, zullen die in de navolgende paragrafen worden vermeld.

5.3.1 Werkbaarheid of bruikbaarheid van de Wet in het algemeen

De bevroegde respondenten in dit onderzoek pasten de Wet weliswaar zelf niet toe, maar ze kregen er soms (zijdelings) mee te maken of ze zouden hun klanten/cliënten/doelgroepen en/of omgeving (die vaak behoren tot de primaire doelgroep) op de Wet kunnen wijzen. Tijdens de interviews is respondenten niet rechtstreeks gevraagd naar de werkbaarheid of bruikbaarheid de Wet. Dit onderwerp kwam tijdens het interview meestal vanzelf ter sprake; hieronder hun reacties en meningen.

Wat is dwang?

De crux van de problematiek zat hem volgens diverse respondenten in de complexiteit, veelzijdigheid en soms ongrijpbaarheid van dwang.²⁴⁰ Want, zo stelden respondenten regelmatig, wat is dwang precies en hoe toon je aan dat er sprake is van dwang?

“Dwang is iets heel ontastbaars... wanneer is het dwang en hoe ga je het aantonen?” (professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld)

“De bedoeling van de Wet is om een signaal af te geven: dwang accepteren we niet. Het is moeilijker dan je denkt. De vraag is dan wat is dwang? (...) Als er geen bewijs is, dan is het is heel lastig aan te tonen” (professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld)

Soms is er sprake van een gearrangeerd huwelijk, maar zijn de huwelijkskandidaten tevreden met de keuze van hun ouders en ervaren zij dat zelf niet als dwang – is er dan sprake van dwang? En moet je dan ingrijpen?

²⁴⁰ Zie literatuurlijst voor een overzicht van studies over huwelijksdwang in Nederland.

“In onze doelgroep is niet zozeer sprake van huwelijksdwang, maar wordt men wel uitgetrouwd.
(...) Niet alle uithuwelijking is onder dwang of schadelijk. (...) Wat zij heel normaal vinden, vinden wij niet kunnen”

aldus een professional werkzaam met vluchtelingen. Eén van de advocaten merkte iets soortgelijks op:

“[D]eze mensen komen uit een andere cultuur en in die cultuur is het trouwen met, of het trouwen met toestemming van of het trouwen vanuit de familie, dus vanuit die garrangeerdheid, dat is heel erg normaal.”

Bij het gebruik van de Wet is het ook belangrijk voor ogen te houden dat sommige mensen geen ‘nee’ durven te zeggen of niet durven in te gaan tegen de wensen van hun familie of omgeving. “*Mensen maken bepaalde keuzes in een omstandigheid of onder druk. Soms hebben mensen gewoon geen keuze*”, aldus één van de advocaten. Professionals, overheden of andere derden begrijpen niet altijd, volgens enkele respondenten, waarom het voor iemand die te maken heeft met sociale druk of psychische druk van de familie of omgeving, moeilijk is om tegen de wil of tegen die druk in te gaan. (Aanstaande) huwelijkskandidaten kunnen bang zijn voor sociale uitsluiting door de familie of bang zijn voor hun veiligheid vanwege mogelijke schending van de familie-eer, als zij ingaan tegen de wensen of eisen van de familie.

De moeilijkheid van het vaststellen dan wel aantonen van huwelijksdwang in het gebruik van de Wet en het punt van veiligheid wanneer de Wet wel zou worden gebruikt, zijn belangrijke knelpunten die tijdens dit onderzoek herhaaldelijk door respondenten naar voren werden gebracht. Deze punten zullen daarom verderop in dit hoofdstuk, in de paragraaf over knelpunten en belemmerende factoren, nogmaals en iets uitvoeriger worden besproken.

Buitenlandse en informele huwelijken

Verscheidene respondenten merkten op dat de Wet misschien wel bruikbaar is in het – tot op zekere hoogte – tegengaan van huwelijksdwang in Nederland, maar dat de Wet weinig tot geen effect heeft op de huwelijken die in het buitenland of in het informele circuit worden gesloten. Vooral vluchtelingen of asielmigranten die nog maar relatief kort in Nederland wonen, of ze nu gehuwd zijn of van plan zijn binnenkort te trouwen, zijn meestal niet bekend met de Nederlandse wet- en regelgeving. Enkele respondenten vroegen zich daarom af of de Wet wel afdoende is in het tegengaan van dwanghuwelijken onder nieuwkomers. Volgens een respondent trouwen ze informeel “*of ze gaan naar het buitenland, huwen daar en komen weer terug. Mensen vinden wel een manier.*”²⁴¹ Aan de andere kant willen asielmigranten juist graag een (buitenlands) huwelijk erkend krijgen, of er nu sprake is van een dwanghuwelijk of niet, bijvoorbeeld om gezinshereniging of een verblijfstatus mogelijk te maken, aldus de respondenten die werken met vluchtelingen en asielmigranten.

Verschillende respondenten waren van mening dat de Wet ook weinig soelaas biedt bij het tegengaan van dwang in geval van informele of geloofshuwelijken. In dit verband werd ook een aantal keren gewezen op het fenomeen van huwelijkse gevangenschap, ofwel de situatie waarin iemand gevangen zit in een religieus huwelijk. Een geïnterviewde hulpverlener verwoordde het als volgt:

“[D]ie vrouwen helpen... dat is heel moeilijk want er is geen wet om het informele huwelijk te laten ontbinden. Dat moet er zijn, want anders blijft het misgaan. We kunnen vrij weinig met de Wet want mensen doen het toch wel via de religieuze omweg.”

Met andere woorden, als er vanwege de Wet tegengaan huwelijksdwang geen rechtsgeldig huwelijk gesloten of erkend kan worden, dan wordt er volgens deze respondent gekozen voor een informeel

²⁴¹ Professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld.

huwelijk. In paragraaf 5.4.1 wordt verder ingegaan op alternatieve oplossingen die worden gekozen om de Wet te omzeilen.

5.3.2 De voorzieningen stuiting, vrijwilligheidsverklaring en nietigverklaring

Vrijwilligheidsverklaring

Verscheidene respondenten hadden hun twijfels bij de bruikbaarheid van de voorzieningen stuiting en de vrijwilligheidsverklaring, omdat – zo werd gezegd door verscheidene respondenten – het dan al te laat is. *“Als het al besloten is en alles is al voorbereid, dan kun je niet ineens bij de ambtenaar zeggen dat het niet vrijwillig is”* – deze advocaat-respondent had daarom weinig fiducia in deze voorziening. Omdat er, als er sprake is van dwang, dan vaak ook sprake is van een grote mate van afhankelijkheid, zowel emotioneel als financieel, aldus deze respondent: *“Ik vind het een hele nobele regeling, maar ik ben bang dat het niet heel veel betekent voor mensen die onder druk van familie zo’n keuze moeten maken.”*

Een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie was een soortgelijke mening toegedaan:

“Ik denk dat ze dat niet als een groot probleem ervaren (d.w.z. het tekenen van een verklaring), maar ik denk wel dat als er daadwerkelijk sprake is van dwang dat dat niet op deze manier bovenkomt, dat ze gewoon die verklaring tekenen. Want als je echt gaat trouwen, en je hebt het hele voorstadium al met je familie doorlopen, dan is dit op zo’n moment geen middel meer ter preventie.”

Zoals hierboven al is opgemerkt, riep de beëdigde verklaring van vrijwilligheid eigenlijk vooral vragen op bij respondenten. Enkele respondenten vroegen zich af op grond waarvan en hoe een ambtenaar van de burgerlijke stand onderzoekt of er sprake is van een aanstaand (verboden) neef/nichthuwelijk. Bovendien vroeg één van de advocaten zich af of een ambtenaar van de burgerlijke stand wel de geschikte persoon is om je twijfels aan kenbaar te maken, zowel in geval van de vrijwilligheidsverklaring als de stuiting. Immers, een ambtenaar is werkzaam voor de overheid en dat kan door sommige mensen als bedreigend worden ervaren.

Stuiting

Niet alleen stuiting door de huwelijkskandidaten zelf, maar ook stuiting door familieleden of omgeving werd weinig kansrijk geacht door enkele respondenten, zoals één het verwoordde:

“Bij stuiting door familie of omgeving... dan staat er wel wat op het spel; je hangt dan de vuile was buiten (...) Klinkt juridisch technisch goed, maar ik ben benieuwd of dit sociaal gebeurt.”²⁴²

Een andere respondent zei iets soortgelijks:

“Ik zie echt nooit dat familieleden stuiting aanvragen, dat heeft allemaal te maken met familie-eer en trots. Als je zoiets zou doen dan zet je de complete familie te schande, dat zouden ze nooit doen. Als het gaat om kindhuwelijken dan zou een voogd dat bijvoorbeeld kunnen doen, dat zou misschien een enkele keer zijn dat dit gebeurt. Ik denk dat instellingen geen weet hebben van de Wet en dat voogden dat dus ook niet weten.”²⁴³

²⁴² Professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld.

²⁴³ Professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld.

Nietigheidsverklaring

De advocaten-respondenten uitten hun twijfels over de bruikbaarheid van de voorziening van nietigverklaring bij dwanghuwelijken. Eén van hen verwoordde het als volgt:

“[A]an nietigheid heb je niks als je langer bij elkaar bent geweest, zeker als er kinderen uit het huwelijk zijn (...) Dan zou je ook geen gemeenschap van goederen hebben, met name voor de zwakkere partij is het gunstiger om gehuwd te zijn. Er zijn dan meer voordelen, zoals partneralimentatie. De zwakkere partij heeft in een echtscheiding toch baat bij een huwelijk, ongeacht hoe het tot stand gekomen is.”

Een andere advocaat gaf aan dat nietigverklaring een nuttig juridisch instrument kan zijn, bijvoorbeeld als een klant dat wil vanwege een emotionele erkenning voor het feit dat het huwelijk onder dwang is gesloten, maar subsidiair zou deze advocaat altijd echtscheiding vragen.

5.3.3 Doorverwijzen en signaleren

In enquête 2 is aan respondenten de vraag gesteld of zij weten naar welke partij en/of instantie zij kunnen of moeten doorverwijzen als zij te maken hebben met een persoon op wie de Wet van toepassing is. Iets meer dan de helft (57,4%) gaf aan te weten naar wie zij moeten doorverwijzen, iets minder dan de helft (42,6%) gaf aan hiervan niet op de hoogte te zijn.

Tabel 33: Doorverwijzing

| Vraag: Weet u naar welke partij en/of instantie u moet doorverwijzen als u te maken heeft met een individu of situatie waarop de Wet van toepassing is? | Antwoorden | |
|---|---------------|------|
| | Aantal (n=61) | % |
| Ja | 35 | 57,4 |
| Nee | 26 | 42,6 |

Tijdens de interviews is ook aan respondenten gevraagd of zij weten naar wie zij kunnen doorverwijzen, als zij zelf niet in staat zijn de persoon in kwestie te ondersteunen. Respondenten gaven aan dat zij, als zij zelf een persoon/cliënt niet kunnen bijstaan, dat zij dan, afhankelijk van het probleem of de vraag, zouden doorverwijzen naar het OM, een advocaat, Veilig Thuis of maatschappelijk werker. Een respondent zei:

“Bij kindhuwelijken acteer je meteen en bij polygamie zou ik ook wat kunnen doen omdat dat verboden is, maar bij neef/nichthuwelijken is het veel lastiger. Bij volwassenen is het ook lastig omdat je niet 100 % kan aantonen dat het om een verboden huwelijk gaat.”²⁴⁴

Een aantal respondenten gaf aan dat dwang in een huwelijk vaak pas later aan het licht komt, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld of een echtscheiding. Wat in de fase voorafgaand aan een huwelijk vooral belangrijk is, zo werd verschillende malen benadrukt, is het aangaan van een gesprek met betrokkenen en hun omgeving in een veilige setting. Om een dergelijk gesprek te kunnen voeren, signalen van huwelijksdwang te herkennen en hierop te acteren, dienen juridische en maatschappelijke professionals en sleutelfiguren echter wel toegerust te zijn met kennis over de inhoud en de voorzieningen die de Wet biedt. Aan deze kennis ontbreekt het nu nog teveel, volgens diverse respondenten.

²⁴⁴ Professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld.

5.3.4 Preventieve werking

Enkele respondenten gaven aan dat zij de Wet soms ook preventief inzetten, bijvoorbeeld bij het geven van voorlichting of tijdens discussiebijeenkomsten. Een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie vertelde dat zij bij bijeenkomsten over huwelijksdwang of andere taboe-onderwerpen de Wet preventief gebruiken: “[H]et is wel goed dat je zulke dingen tegen de Wet aan kunt leggen. Het is zo makkelijker om het wettelijk kader aan te geven.” Eén van de advocaten was van mening dat in het tegengaan van huwelijksdwang vooral ingezet dient te worden op het weerbaar maken van betrokkenen en hun omgeving, waarbij ook de Wet preventief gebruikt kan worden: “Je kan het wel preventief gebruiken in de weerbaarheid.”

5.4 De andere kant van de medaille: zorg- en knelpunten en negatieve gevolgen

5.4.1 Knelpunten en belemmerende factoren

In enquête 2 en tijdens de interviews is respondenten de vraag voorgelegd welke knelpunten of belemmerende factoren zij zijn tegengekomen of zien bij het gebruik van de Wet. De antwoorden op deze vraag worden in deze paragraaf besproken.

Als we het in paragraaf 2.4 gegeven overzicht van de voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet gesignaleerde zorgpunten en de door respondenten gegeven antwoorden naast elkaar leggen, dan zien we dat de zorgpunten of knelpunten deels overeenkomen. Vooral knelpunten die meer van sociale aard zijn, zoals loyaliteit aan familieleden en sociale druk, werden naar voren gebracht tijdens de interviews.²⁴⁵ De vooraf opgeworpen juridische aandachts- en knelpunten zijn minder vaak benoemd.

In de enquête is aan respondenten de vraag voorgelegd met welke knelpunten en/of belemmerende factoren zij te maken hebben gehad in het gebruik van de Wet. De 52 juridische en maatschappelijke professionals die deze laatste vraag van de enquête hebben ingevuld, beantwoordden de vraag als volgt:

²⁴⁵ Zie par. 2.4.2.

Tabel 34: Knelpunten bij gebruik van de Wet

| Vraag: Met welk van de onderstaande knelpunten/belemmerende factoren heeft u te maken gehad, die het gebruik van de Wet beïnvloedt? Meerdere antwoorden mogelijk | Antwoorden (n=52) ²⁴⁶ |
|---|----------------------------------|
| Vereiste documenten | 19 |
| Belemmeringen om nietigverklaring te verzoeken | 4 |
| Bewijs (van dwang, leeftijd of bestaand huwelijk) | 19 |
| Verklaring van vrijwilligheid uit het buitenland | 8 |
| Veiligheid van betrokkene(n) | 16 |
| Tegenstrijdige belangen | 8 |
| Ontbreken middelen/capaciteit: financieel, kennis, netwerk, toegang tot informatie etc. | 8 |
| Keuze voor strafrechtelijke of civielrechtelijke weg | 4 |
| Gebrek aan vertrouwen in de Wet | 4 |
| Gebrek aan aansluiting bij de Wet | 5 |
| Anders, namelijk ... | 24 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Geen ervaring mee/ik heb hier in de praktijk niet mee te maken (13x) • Geen (4x) • Geen idee/weet ik niet (3x) • Niet van toepassing (2x) • Verblijfsprocedures (1x) • Wet had geen onmiddellijke werking in het vreemdelingenrecht, dus alle aanvragen van voor 5-12-2015 moesten nog volgens oude recht worden beoordeeld (1x) | |

Uit de antwoorden valt allereerst op te maken dat veel respondenten geen ervaring hadden met de Wet of er in hun werkpraktijk niet mee te maken krijgen (zie antwoorden onder 'Anders, namelijk...'). Daarnaast valt op dat als knelpunt of belemmerende factor regelmatig 'vereiste documenten' werd genoemd (19 keer aangekruist) en 'bewijs' (d.w.z. bewijs van dwang, leeftijd of bestaand huwelijk) werd eveneens regelmatig als antwoord aangevinkt (eveneens 19 keer). In de interviews, met name in de context van vluchtelingen en asielmigranten, is het belang van het kunnen – of juist niet kunnen – aantonen van een bestaand huwelijk of het erkend willen krijgen van een huwelijk, ook herhaaldelijk benoemd als aandachtspunt.

Veiligheid

'Veiligheid van betrokkene(n)' was een andere belemmerende factor die zestien keer door geënquêteerden werd aangekruist. Het punt veiligheid van echtgenoten, familieleden en anderen die gebruik van de Wet (willen) maken, werd voorafgaand aan invoering van de Wet ook al aangekaart.²⁴⁷ Dit punt van zorg zien we dus terugkomen in de antwoorden van de enquête, en werd tevens aangekaart door enkele respondenten. Enkele respondenten gaven aan dat jongeren of jongvolwassenen soms vrezen voor eerwraak of sociale uitsluiting door hun familie, als zij weigeren te trouwen met de persoon die voor hen is uitgekozen of aan wie ze zijn beloofd. Soms is die angst of dreiging zo reëel dat ze in de opvang belanden.

In dat verband werd ook de vraag opgeworpen wat er gebeurt als iemand aangeeft dat hij/zij te maken heeft met huwelijksdwang en daarom bijvoorbeeld geen vrijwilligheidsverklaring wil afleggen. Zoals een advocaat-respondent het zei: "[D]an biedt de staat niets van hulp. Je wordt niet vanaf dat moment in de vrouwenopvang gezet bijvoorbeeld." Deze respondent was van mening dat er bij de invoering

²⁴⁶ Negen respondenten hebben de enquête niet volledig ingevuld.

²⁴⁷ Zie par. 2.4.2

van de Wet onvoldoende is nagedacht over de consequenties van het gebruik van de Wet, waaronder dus veiligheid van de betrokkenen.

Loyaliteit

Het punt van veiligheid hangt sterk samen met loyaliteitsgevoelens van het (dreigende) slachtoffer richting familie of de gemeenschap waartoe men behoort. Dit aandachtspunt werd door verschillende respondenten genoemd als belemmerende factor waarom mensen geen beroep op de Wet zouden (durven) doen. Niet alleen (aanstaande) echtgenoten kunnen zich belemmerd voelen door deze loyaliteitsgevoelens of angst om schande over de familie of gemeenschap te brengen, zoals in paragraaf 2.4.2 ook al werd benoemd. Bijvoorbeeld ook familieleden van de (aanstaande) echtgenoten kunnen zich daardoor gehinderd voelen een beroep te doen op de Wet.

Gebrek aan kennis

De primaire doelgroep, aldus verscheidene respondenten, heeft geen kennis van de Wet. Ze weten niet welke huwelijken verboden zijn en wat de regels zijn: *“De meesten weten het allemaal niet en weten niet waar het over gaat.”*²⁴⁸

Afhankelijke verblijfsvergunningen

Een aandachtspunt dat door een tweetal respondenten naar voren werd gebracht, was de situatie van huwelijksdwang in de context van de partner afhankelijke verblijfsvergunning, hetzij verleend in het kader van nareis asiël of reguliere gezinsvorming. Wat als iemand getrouwd is onder dwang, maar een afhankelijke verblijfsvergunning heeft? Eén respondent, een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie, merkte op dat hier sprake was van een discrepantie. Immers,

“aan de ene kant probeert men deze huwelijken (d.w.z. dwanghuwelijken) te beperken, maar tegelijkertijd zijn er categorieën vrouwen die vanwege hun afhankelijke verblijfsvergunning gebonden zijn voor 5 jaar aan hun partner die jou hierheen heeft gehaald. Zelfs als je gedwongen bent, kun je niks ondernemen. Je verblijfsstatus zou dan worden ingetrokken. Eerst kreeg je een zelfstandige verblijfsvergunning na 3 jaar, maar nu is dat pas na 5 jaar. Dus ze kunnen geen kant op. Dat is een heel belangrijk iets. Dit is ook een kwestie van zelfbeschikking. Je ontnemt iemand de vrijheid om gebruik te maken van regels.”

De twee respondenten waren van mening dat de Wet voor deze groep (meestal vrouwen) weinig kan uitrichten. Deze vrouwen blijven vastzitten in hun dwanghuwelijk; ze durven immers niet te scheiden omdat ze bang zijn hun verblijfsvergunning te verliezen: *“Het probleem van de verblijfsvergunning is groot, als ze horen dat door een scheiding ze hier niet kunnen blijven dan gaan ze toch terug naar hun partner.”*²⁴⁹

5.4.2 Alternatieve oplossingen

“Er worden altijd omweggetjes verzonnen. (...) Mensen zijn zo creatief, dat lukt wel.” (advocaat)

Aan respondenten is de vraag gesteld of mensen kiezen voor een andere oplossing als ze niet aan de nieuwe wettelijke eisen kunnen voldoen.²⁵⁰ Verscheidene respondenten antwoorden dat als mensen echt een huwelijk willen sluiten dat ze dan wel een weg weten te vinden.²⁵¹ Volgens een respondent

²⁴⁸ Professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld. Zie ook par. 5.2.4 (‘Bekendheid bij de primaire doelgroep’).

²⁴⁹ Professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld.

²⁵⁰ Zie ook par. 2.4.2.

²⁵¹ Zie ook par. 5.3.1.

is het aantal dwanghuwelijken niet verminderd door de Wet en kan de Wet deze huwelijken ook niet tegenhouden:

“Ik denk niet dat de aangescherpte Wet het aantal huwelijken heeft verminderd. Ik denk dat de Wet alleen maar heeft geholpen destijds in de vluchtelingenproblematiek, dus dat wij destijds geen kinderen meer naar Nederland halen op basis van een huwelijk omdat die niet erkend werden. Maar die kinderen kwamen dan meestal toch via familie of een andere route, en dan waren ze toch met hun partner naar Nederland... er zijn dan toch weer omwegen. Mensen die het huwelijk willen die vinden toch een route, de Wet houdt dat niet tegen.” (professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld)

Mensen nemen hun toevlucht tot een informeel huwelijk als een rechtsgeldig of burgerlijk huwelijk niet mogelijk is, zo stelden verschillende respondenten tijdens de interviews. *“Als de familie het huwelijk ook echt wil, dan doen ze wel een informeel huwelijk en geen burgerlijk huwelijk”*, aldus een hulpverlener. Een andere respondent vertelde:

“[Wij] hebben het idee dat ze (de ouders) echt wel weten dat het niet mag. De imams weten het ook, maar ze blijven dan zoeken totdat ze iemand hebben gevonden die het huwelijk wel wil voltrekken.”²⁵²

Of men sluit eerst een informeel huwelijk en later een burgerlijk huwelijk, volgens één van de advocaten. Een professional die werkt met vluchtelingen merkte op dat ouders soms wachten met een huwelijk tot de kinderen achttien jaar zijn:

“Sommige ouders zeggen wel dat ze hun kind al aan iemand hebben beloofd, maar dat ze wachten met het huwelijk totdat de kinderen achttien zijn. Dit is dan eigenlijk toch huwelijksdwang.”

Of men wacht niet tot de betrokkene achttien is; de minderjarige in kwestie kan zich ook in Nederland melden en zich dan uitgeven als meerderjarige. In dat geval hebben ze meestal geen identiteitspapieren, aldus een van de respondenten.

5.4.3 Gedupeerd door het gebruik van de Wet

Kort na de inwerkingtreding van de Wet, kreeg een van de respondenten, een asieladvocaat, te maken met de Wet tegengaan huwelijksdwang. Deze respondent vertegenwoordigde de familie van een minderjarig, gehuwd Syrisch meisje dat zich niet bij haar familie en echtgenoot in Nederland kon voegen. Volgens de advocaat

“werd zij de dupe van de Wet in plaats van dat het haar hielp. (...) Dit is zo’n situatie waarmee geen rekening werd gehouden toen de Wet werd opgesteld... zij wordt nu niet beschermd door die Wet maar is de dupe van die Wet!”

De casus was als volgt. De vader en echtgenoot van het meisje (toen vijftien jaar oud) vluchtten naar Nederland vanuit Egypte. Eenmaal in Nederland verkregen de vader en echtgenoot asiel en wilden zij nareisverzoeken voor de achtergebleven familieleden in Egypte indienen. De vader diende een nareisverzoek in voor zijn vrouw en kinderen; die werd zonder problemen gehonoreerd. De echtgenoot van het meisje wilde een nareisverzoek indienen voor zijn echtgenote, maar hem werd nadrukkelijk ontraden om een dergelijk verzoek in te dienen omdat het – zo was de verwachting – toch zou worden afgewezen op grond van de Wet tegengaan huwelijksdwang. Een dergelijk verzoek is dan ook niet ingediend. Later heeft de echtgenoot in plaats daarvan een verzoek om gezinsvorming ingediend; dit verzoek is afgewezen omdat hij niet aan de inkomenseis voldeed. Toen de advocaat de zaak op haar bureau kreeg, heeft zij de vader van het meisje een nareisverzoek voor zijn dochter laten

²⁵² Professional huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld.

indienen. Dit verzoek werd afgewezen omdat zij geen deel meer zou uitmaken van het gezin van haar ouders omdat zij getrouwd was. Bovendien had ze tijdens een verhoor op de ambassade in Cairo te kennen gegeven dat ze graag met haar man herenigd wilde worden. Mede vanwege deze uitspraak werd het gezinsherenigingsverzoek van de vader afgewezen. Uiteindelijk heeft de rechtbank beslist dat het meisje (inmiddels 17,5 jaar oud) toch naar Nederland mocht komen in het kader van gezinshereniging met haar ouders.

Omdat het meisje alleen met haar schoonmoeder, *“zonder mannelijke bescherming”*, in Egypte moest wachten op de afloop van de procedure, werd ze depressief. *“Zij heeft ook heel erg lang gedacht dat haar familie haar niet meer wilde”*, aldus de advocate. Ze werd opgenomen in het ziekenhuis – *“dit had voorkomen kunnen worden als er op tijd oog was geweest voor haar belang.”* Volgens deze respondent is te strikt naar de Wet gekeken en onvoldoende rekening gehouden met het belang van het kind: *“Het is zo misgegaan in deze zaak doordat die Wet er is gekomen. Ze (het IND) waren helemaal gefixeerd op die Wet.”*

5.4.4 Negatieve gevolgen van de Wet

“[I]k denk dat het belangrijk is om de omstandigheden van vluchtelingen goed in de gaten houden, en het zwaar laten wegen van het belang van het kind. Ik denk dat de Wet dat in sommige gevallen bemoeilijkt, of juist averechts werkt. Zowel voor de kinderen uit een huwelijk, maar ook een minderjarige bruid, zoals de situatie waarin zo’n kind achterblijft zonder bescherming.”
(professional werkzaam met vluchtelingen)

De vraag die door verschillende respondenten is opgeworpen of de Wet wel altijd het belang dient van degene die zij beoogt te beschermen, namelijk minderjarige en andere kwetsbare echtgenoten en hun kinderen. Zoals de hierboven beschreven casus van de minderjarige Syrische echtgenote duidelijk maakt, lijkt het belang van de kwetsbare partij niet altijd goed beschermd te worden. Het meisje in bovengenoemde casus verkeerde door de ontstane situatie, omdat zij niet naar Nederland mocht komen in het kader van nareis (noch via haar echtgenoot, noch via haar ouders) op grond van de Wet tegengaan huwelijksdwang, in Cairo in een veel kwetsbaardere positie dan wanneer zij al veel eerder naar Nederland had mogen komen. Een respondent die zich in haar werk bezighoudt met vluchtelingen bracht deze kwestie ook naar voren:

“[H]et is ook de vraag in hoeverre je in het belang handelt van een kind. Als je het huwelijk niet toelaat, wat gebeurt er dan met zo’n meisje waarvan de man nooit meer terugkomt? Zo’n zaak hebben wij gehad, maar dan weten we uiteindelijk niet hoe het is afgelopen. Er was een meisje gedwongen gehuwd aan een man voor haar veiligheid. Die man is toen overleden en zij wilde toen terug naar haar ouders, maar volgens de IND behoorde dat meisje niet meer tot het gezin van haar ouders omdat ze toch gehuwd was geweest.”

Je zou kunnen zeggen dat dit meisje twee keer slachtoffer is geworden van huwelijksdwang: de eerste keer toen ze tegen haar wil trouwde, en een tweede keer toen zij zich niet in Nederland bij haar ouders mocht voegen omdat zij weduwe was en niet meer tot het gezin van haar ouders behoorde. Zoals de desbetreffende respondent het zei: *“Zo bescherm je dus niet degene die je beoogt te beschermen.”*

Minderjarige echtgenoten, soms met kinderen, moeten dus soms noodgedwongen tijd uitzitten tot ze achttien zijn geworden. Bovengenoemde respondent vertelde:

“We hebben weleens gehoord dat een referent af en toe heen en weer reisde om zijn vrouw te ondersteunen bijvoorbeeld. Dat was wel een gevolg van deze Wet, want door de Wet kon de referent niet vragen dat zij eerder kon komen, dat kon pas als ze echt achttien was.”

In de context van asielmigratie is er niet alleen sprake van negatieve gevolgen voor minderjarige echtgenoten, maar ook gezinsleden van polygame situaties ondervinden negatieve consequenties van

de Wet tegengaan huwelijksdwang. Het komt regelmatig voor, aldus een respondent die werkt met vluchtelingen, dat polygaam getrouwde mannen denken dat ze al hun gezinsleden mogen laten overkomen. Maar ook als mannen aangeven te zijn gescheiden van hun eerste (of eerdere) vrouw(en), betekent dit niet dat het probleem daarmee opgelost is.

“Wat ook vervelend is wanneer je niet wordt geloofd dat jij bent gescheiden (...). Stel dat je een vrouw hebt die meerdere kinderen van meerdere vaders heeft, dan worden er ook echtscheidingspapieren verlangd. Zolang die er niet zijn, kan er een polygame situatie ontstaan. Ik snap wel een stukje beleid niet, want als je alleen de kinderen overhaalt, ontstaat er toch geen polygame situatie?”

Vooraf ten aanzien van vluchtelingen en de bescherming van hun positie, met name die van vrouwen en kinderen, is het dus de vraag of de Wet wel altijd de uitwerking heeft die werd beoogd. Voor de inwerkingtreding van de Wet konden bijvoorbeeld minderjarige echtgenoten wel naar Nederland komen, mits er sprake was van een rechtsgeldig huwelijk. Deze minderjarigen werden dan, net als andere minderjarigen, onder toezicht van Nidos geplaatst.²⁵³ Zo was de minderjarige echtgenoot in ieder geval in Nederland en kon zijn/haar situatie gemonitord worden.

5.5 Samenvattende conclusies

De invoering van de Wet tegengaan huwelijksdwang op 5 december 2015 bleek bij een ruime meerderheid van de geënquêteerde en geïnterviewde respondenten bekend te zijn. Welk type huwelijken de Wet beoogt tegen te gaan, is niet altijd goed bekend bij de bevroegde professionals en sleutelfiguren. Het verbod op kinder- en gedwongen huwelijken bleek de meeste bekendheid te genieten, gevolgd door polygame huwelijken. Het verbod op neef/nichthuwelijken in de derde of vierde graad (tenzij een beëdigde verklaring van vrijwilligheid wordt afgelegd) was het minst bekend. Kennis over de voorzieningen die Wet biedt (te weten: de verklaring van vrijwilligheid, nietigverklaring van een huwelijk, stuiting van een huwelijk), wie er bevoegd zijn en welke procedures daarbij horen, was bij ongeveer de helft van de respondenten aanwezig, maar deze kennis was niet altijd even volledig. Dit gold ook voor de bevroegde juridische professionals, ook zij waren niet volledig op de hoogte van de voorzieningen en daarbij behorende bevoegdheden en procedures. Onder de primaire doelgroep, aldus de helft van de respondenten, geniet de Wet redelijke bekendheid, dat wil zeggen vooral het verbod op kindhuwelijken zou redelijk bekend zijn, vooral onder mensen die in Nederland zijn geboren en opgegroeid. Het verbod op kind-, dwang- en polygame huwelijken is, volgens de andere helft respondenten, niet bekend bij de primaire doelgroep; zeker niet onder mensen die nog niet zo lang in Nederland zijn, zoals vluchtelingen.

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de vraag hoe de Wet wordt gebruikt door gebruikers en wat de bevroegde gebruikers vinden van de werkbaarheid of bruikbaarheid van de Wet, inclusief de criteria en voorzieningen die de Wet biedt. De eerste moeilijkheid die zich, volgens de geïnterviewde respondenten, opwerpt in de toepasbaarheid van de Wet in zijn algemeenheid, is de complexiteit en veelzijdigheid van dwang. Want wat is dwang precies? Hoe stel je vast dat er sprake is van dwang en moet je altijd ingrijpen? Wat als de veiligheid van betrokkenen in het geding is? Ook uitten respondenten hun twijfels over de toepasbaarheid van de Wet op in het buitenland gesloten huwelijken en informele huwelijken. Twijfels werden ook geuit over de bruikbaarheid van de voorzieningen stuiting en de vrijwilligheidsverklaring als preventieve instrumenten om huwelijksdwang tegen te gaan. Want, als er werkelijk sprake is van dwang en/of de familie-eer staat op het spel, dan zullen deze voorzieningen weinig uitkomst bieden voor de aanstaande echtgenoten, zo was de verwachting. De geraadpleegde advocaten zagen niet veel heil in de voorziening nietigheidsverklaring bij dwanghuwelijken, omdat de zwakkere partij (meestal de vrouw) juridisch en

²⁵³ Respondent Vluchtelingenwerk Nederland.

financieel waarschijnlijk meer gebaat is bij een echtscheiding. Gebruik van de Wet betekent ook allereerst signalen van huwelijksdwang herkennen en vervolgens weten naar wie of welke instantie doorverwezen kan worden. Uit het onderzoek bleek dat op dit punt nog wel wat winst te behalen is, hetgeen mede verklaard werd door onvoldoende kennis over de Wet en haar voorzieningen. De Wet kon volgens een aantal respondenten ook preventief worden ingezet, bijvoorbeeld bij voorlichting of discussiebijeenkomsten over huwelijksdwang; de Wet kan dan helpen om het belang van de problematiek te benadrukken.

Bij het gebruik van de Wet werden door respondenten diverse zorg- of knelpunten en belemmerende factoren onderscheiden, zoals het ontbreken van vereiste documenten en gebrek aan bewijs van dwang of een bestaand huwelijk. Zo kan bijvoorbeeld, vooral in de context van vluchtelingen, het kunnen – of juist niet kunnen – aantonen van een bestaand huwelijk of het erkend willen krijgen van een huwelijk een probleem vormen. Vanwege sociale druk, loyaliteit naar familie en/of omgeving of angst of de familie-eer te schande te maken, kunnen betrokkenen afzien van een beroep op de Wet. Sterker nog, de veiligheid van betrokkenen, bijvoorbeeld wanneer aanstaande echtgenoten of hun omgeving (zouden) aangeven dat er sprake is van huwelijksdwang, kan in het geding zijn. Betrokkenen zouden te maken kunnen krijgen met dreigende eerwraak of sociale uitsluiting door familie, zo was de vrees van enkele respondenten. Een ander punt van zorg was de afhankelijke verblijfsvergunning. Doordat een huwelijkspartner voor een periode van vijf jaar afhankelijk is van (meestal) de echtgenoot (referent), zal de afhankelijke partner – ook als hier sprake is van huwelijksdwang – niet snel weggaan bij de referent omdat zij bang is dan haar verblijfsvergunning te verliezen. De angst de verblijfsvergunning te verliezen houdt iemand dan gevangen in een dwanghuwelijk.

Als, bijvoorbeeld vanwege belemmerende factoren, niet aan de eisen van de Wet voldaan kan worden, kunnen mensen ook kiezen voor een alternatieve oplossing. Er wordt dan gekozen voor een informeel huwelijk of een huwelijk in het buitenland. Als de huwelijkspartner nog niet meerderjarig is, wordt de partner soms via familie of met een andere leeftijd naar Nederland gehaald, aldus respondenten. De Wet zal – zo was de inschatting van respondenten – mensen die per se een (dwang)huwelijk willen, niet tegenhouden – *“mensen vinden wel een manier”*.

Voorts is het mogelijk dat het bestaan of gebruik van de Wet hen dupeert die zij in eerste instantie beoogde te beschermen, zoals bijvoorbeeld duidelijk werd in de in dit hoofdstuk beschreven casus van een minderjarige Syrische echtgenote wier echtgenoot en familie niet mochten nareizen. Niet alleen deze casus maar ook andere voorbeelden beschreven door respondenten (bijvoorbeeld kinderen uit polygame relaties), maakten duidelijk dat het belang van minderjarigen, meestal bruiden en kinderen in een vluchtelingencontext, niet altijd voorop staat bij een (strikte) toepassing van de Wet. In plaats van het beschermen van deze kwetsbare groep, worden ze waarschijnlijk blootgesteld aan meer gevaar omdat zij het moeten doen zonder de bescherming van hun echtgenoot, ouders of andere familie die zich in Nederland bevindt.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Inleiding

Het onderhavige rapport bevat het verslag van het onderzoek dat werd gedaan naar de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk. Doel van dit onderzoek was om na te gaan hoe de op 5 december 2015 in werking getreden Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk werkt. Om dit doel te bereiken, werden de volgende onderzoeksmethoden gevolgd:

- Opvragen van geregistreerde data
- *Quickscan* van kamerstukken
- Jurisprudentieonderzoek
- Digitale vragenlijsten (enquêtes)
- Diepte-interviews
- Toetsing van kwantitatieve onderzoeksdata door experts

Er werden twee categorieën onderzoeksvragen onderscheiden (hoofdstuk 1, par. 1.4):

- (I) Onderzoeksvragen naar aantallen en kenmerken van situaties waarin de Wet werd gebruikt of toegepast. De antwoorden op deze onderzoeksvragen zullen worden gegeven in paragraaf 6.1.
- (II) Onderzoeksvragen over het gebruik en de toepassing van de Wet. Daarbij gaat het om de toepassing van de Wet door de autoriteiten die de Wet moeten uitvoeren (de uitvoerders), en om het gebruik van de Wet door de doelgroepen voor wie de wettelijke regels gelden en aan wie de Wet bepaalde bevoegdheden en voorzieningen heeft toegekend (de gebruikers). Hierbij gaat het om de volgende zaken die achtereenvolgens aan de orde komen: Bekendheid met de Wet (par. 6.2); Toepassing en Werkbaarheid voor de (institutionele) toepassers van de Wet (zoals ambtenaren burgerlijke stand) (par. 6.3); Bruikbaarheid van de Wet voor de gebruikers (zoals sleutelfiguren van de doelgroep) (par. 6.4); Zorg- en Knelpunten met de Wet (par. 6.5); en Gevolgen van de Wet (par. 6.6). De conclusie zal worden afgesloten met een slotparagraaf (par. 6.7).

(I) Onderzoeksvragen naar aantallen en kenmerken

De onderzoeksdata die zijn gebruikt voor beantwoording van de onderzoeksvragen uit deze categorie, werden primair verkregen uit de enquêtes en de IND-registraties, in beperkte mate aangevuld met data uit de interviews en het jurisprudentieonderzoek.

6.1 Aantallen en kenmerken

Huwelijken in Nederland

In de onderzoeksvragen is gevraagd hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken, en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad sinds de inwerkingtreding van de Wet in Nederland werden gesloten (***onderzoeksvraag 2***), hoeveel voornemens hiertoe werden gemeld (***onderzoeksvraag 1***), welke kenmerken deze voorgenomen huwelijken bezitten (***onderzoeksvraag 4***) en hoe vaak een verklaring van vrijwilligheid (art. 41a-verklaring) werd afgelegd (***onderzoeksvraag 3***).

Aan de *uitvoerders* van de Wet is de vraag voorgelegd hoeveel kindhuwelijken, polygame huwelijken en huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad door hen gesloten zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet. Respondenten geven aan dat ze helemaal geen polygame huwelijken voltrokken hebben; voorts geven allen, op één respondent na, aan dat ze geen kindhuwelijken hebben

voltrokken. Bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad ligt dit aantal hoger; daar heeft 17% van de respondenten 1 tot 5 huwelijken voltrokken. Als we bij dezelfde respondentengroep vragen om *schattingen* van het aantal voltrokken huwelijken in de gemeente, dan liggen deze hoger dan de eerdergenoemde aantallen. Een deel van de uitvoerders (11%) denkt dat er kindhuwelijken zijn voltrokken in hun gemeente. Waar geen van de uitvoerders aangeeft een polygaam huwelijk zelf te hebben voltrokken, denkt 12% dat dit wel gebeurt in hun gemeente. Bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad schat minder dan de helft van de uitvoerders (47%) dat dit niet gebeurt. Een deel geeft ook aan dat ze dit niet weten (14%), omdat verwantschap tussen huwelijkskandidaten niet altijd duidelijk is. Concluderend: er zijn dus geen polygame huwelijken voltrokken en slechts een enkel kindhuwelijk, terwijl de schattingen dat deze huwelijken in Nederland wel worden voltrokken, op 11 en 12 procent liggen. De derde en vierde graad verwantschapshuwelijken geven een ander beeld: zowel de feitelijke voltrekking als de schatting ervan liggen aanzienlijk hoger. Daarbij speelt onbekendheid met de verwantschapsgraad een rol.

Bij het doorrekenen van de *'educated guess'* onder de uitvoerders zien we dat gemiddeld 33% van de uitvoerders schat dat er voornemens met betrekking tot kindhuwelijken worden gedaan. Verder schat 25% van de uitvoerders dat er voornemens van polygame huwelijken in hun gemeente kenbaar zijn gemaakt. Ook schat meer dan de helft van de uitvoerders (51%) dat voornemens kenbaar zijn gemaakt voor neef/nichthuwelijken.

Wat nationaliteit of land van herkomst van de huwelijkskandidaten betreft, wordt bij de huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad door de *uitvoerders* van de Wet het vaakst genoemd Nederland, gevolgd door Marokko en Turkije. De *gebruikers* noemen het vaakst Turkije, gevolgd door Marokko, Syrië en Somalië.

In de enquête is aan de uitvoerders van de Wet die een huwelijk tussen verwanten in de derde of vierde graad hebben voltrokken, gevraagd in hoeveel gevallen de verklaring van vrijwilligheid werd afgelegd. Volgens de uitvoerders werd dit in bijna alle gevallen gedaan. Gevraagd naar schattingen in hoeveel gevallen van huwelijken tussen verwanten in de derde of vierde graad er in de gemeente van respondenten een verklaring van vrijwilligheid in de zin van art. 1:41a BW werd afgelegd, geeft meer dan de helft aan dat in hun gemeente geen verklaringen van vrijwilligheid werden afgelegd.

Stuiting en nietigverklaring

Gevraagd is hoeveel verzoeken tot stuiting en nietigverklaring van een huwelijk werden gedaan sinds de inwerkingtreding van de Wet (***onderzoeksvragen 10, 11 en 12***).

Het Openbaar Ministerie gaf in de enquête aan geen verzoeken tot nietigverklaring van een huwelijk te hebben verzocht op grond van polygamie of huwelijksdwang, en twee officieren van justitie gaven aan dat ze minder dan vijf keer een verzoek hadden ingediend om een huwelijk nietig te verklaren omdat een van de echtgenoten de leeftijd van achttien jaar niet had bereikt. In de rechtspraak troffen we vier zaken aan waarin nietigverklaring werd verzocht. Drie keer gebeurde dit op grond van dwang, waarvan één keer gecombineerd met een leeftijd beneden de achttien jaar, en één keer gebeurde het op grond van polygamie. In de enquêtes gaven ambtenaren burgerlijke stand en Openbaar Ministerie aan niet bij stuitingen op grond van de Wet te zijn betrokken. Slechts één respondent gaf aan bij minder dan vijf stuitingen van kindhuwelijken te zijn betrokken. In de interviews werden geen relevante stuitingen gemeld. Het jurisprudentieonderzoek heeft evenmin gevallen van stuiting opgeleverd.

Huwelijken uit het buitenland

Onderzocht is hoeveel verzoeken om erkenning of registratie van buitenlandse kindhuwelijken, polygame huwelijken, en gedwongen huwelijken in Nederland werden gedaan sinds de

inwerkingtreding van de Wet en werden beoordeeld (*onderzoeksvragen 5 en 6*) en wat de kenmerken van deze huwelijken waren (*onderzoeksvragen 7, 8 en 9*).

Op basis van de IND-data kan worden geconcludeerd dat het aantal kindhuwelijken waarin verblijf bij de echtgenoot in Nederland werd verzocht, terwijl op het moment van die aanvraag een of beide echtgenoten nog niet de leeftijd van achttien jaar bezat(en) tussen 5 december 2015 en 1 september 2019, minimaal circa 150 bedraagt. Daarbij gaat het om asiel nareis en, in beperkte mate, verblijf regulier. Het aantal situaties waarin sprake was van een kindhuwelijk waarbij 1 of beide echtgenoten jonger dan achttien jaar was/waren op het eerste moment dat een van de echtgenoten asiel in Nederland aanvraagt, ligt echter hoger, namelijk op 450.

Via de enquête hebben we aan de *gebruikers* van de Wet gevraagd hoeveel in het buitenland gesloten gedwongen huwelijken bij hen bekend zijn die na 5 december 2015 naar Nederland zijn gekomen en hier op rechtsgeldigheid moesten worden beoordeeld. Merendeel van de gebruikers (64%) geeft aan dat ze met geen van deze gedwongen huwelijken bekend zijn. Echter, een klein deel van die groep (10%) zegt dat dit er meer dan 15 zijn. Opvallend is dat de schatting over kindhuwelijken, polygame huwelijken en neef/nicht huwelijken relatief hoog ligt. Veel gebruikers schatten dat er meer dan 30 (hoogste score die kon worden aangekruist) van deze huwelijken zijn gesloten die in Nederland moesten worden beoordeeld. Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten bij kindhuwelijken noemen deze respondenten het vaakst Syrië, gevolgd door Somalië, Afghanistan en Pakistan. De jongste huwelijkskandidaat was volgens hen tussen de acht en zeventien jaar oud en de oudste huwelijkskandidaat tussen de 21 en 67 jaar.

Aan de *uitvoerders* is de vraag gesteld hoe vaak zij hebben moeten beslissen over de erkenning of registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk, gedwongen huwelijk of polygaam huwelijk. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat ze dit niet hebben moeten doen. 31% van hen heeft wel moeten beslissen over de erkenning of registratie van een in het buitenland gesloten kindhuwelijk. Bij in het buitenland gesloten polygame huwelijken heeft 25% van de uitvoerders weleens een beslissing moeten nemen. Bij gedwongen huwelijken ligt dit aantal lager namelijk op 13%. Aan de *uitvoerders* van de Wet is tevens gevraagd hoeveel buitenlandse kindhuwelijken ze wel en niet hebben erkend sinds de inwerkingtreding van de Wet, nadat de betrokkenen de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt. Van de uitvoerders zegt 63% dat zij geen kindhuwelijken hebben erkend. Ongeveer 25% zegt dat zij 1 of 2 kindhuwelijken hebben erkend.

Uit de IND-data blijkt dat de meeste asielaanvragen voor verblijf van kindbruiden uit het buitenland, personen uit Syrië betreft. Ook in interviews met ambtenaren burgerlijke stand en IND-ambtenaren werd, net als in de enquête, Syrië het vaakst genoemd. De herkomstlanden die verder werden genoemd, waren Afghanistan, Somalië en Eritrea. Als nationaliteit en land van herkomst van de huwelijkskandidaten uit polygame huwelijken, werden in interviews genoemd of waren in de rechtspraak aan de orde Afghanistan, Bangladesh, Egypte, Gambia, Guinee, Marokko, Nederland, Pakistan, Senegal, en Syrië. Wat gedwongen huwelijken betreft, noemden gebruikers het vaakst Afghanistan, gevolgd door Somalië en Syrië.

(II) Onderzoeksvragen naar toepassing en gebruik van de Wet

De onderzoeksdata die zijn gebruikt voor beantwoording van de onderzoeksvragen uit deze categorie, werden primair verkregen uit de diepte-interviews en het jurisprudentieonderzoek. Daarnaast werd gebruik gemaakt van de:

- Quickscan van kamerstukken
- en enkele vragen uit de digitale enquêtes (naar de bekendheid met de Wet en het benoemen van knelpunten).

6.2 Bekendheid met de Wet

Een van de onderzoeksvragen in deze categorie was of professionals en sleutelfiguren bekend zijn met de Wet en met de hierin opgenomen regelingen (**onderzoeksvraag 15**).

Een wet die bedoeld is om normen te verhelderen en gedrag te veranderen, kan alleen werken als de mensen de wet ook kennen. Bekendheid met de Wet tegengaan huwelijksdwang is in dit onderzoek vooral onderzocht via interviews en enquête met de professionals uit het juridisch en maatschappelijk veld (de gebruikers). Degenen die de Wet moeten *toepassen*, worden verondersteld de Wet te kennen, althans bekend te zijn met de Wet. Dat blijkt dan ook het geval te zijn. Hoewel hiernaar niet systematisch is gevraagd, volgde uit de interviews met de uitvoerders dat slechts enkele aspecten van de Wet (bijv. het geclausuleerde neef/nichthuwelijksverbod of de verklaring van vrijwilligheid) niet bij iedereen bekend zijn. Dat is ook te verklaren omdat uitvoerders van de Wet niet met alle aspecten van de Wet te maken hebben gehad.

Wat de *'gebruikers'* betreft, geldt dat de invoering van de Wet tegengaan huwelijksdwang op 5 december 2015 bij een ruime meerderheid van de geënquêteerde en geïnterviewde respondenten bekend bleek te zijn. Welk type huwelijken de Wet beoogt tegen te gaan, is niet altijd goed bekend bij de bevraagde professionals en sleutelfiguren. Het verbod op kind- en gedwongen huwelijken bleek de meeste bekendheid te genieten, gevolgd door polygame huwelijken. Het verbod op neef/nichthuwelijken in de derde of vierde graad (tenzij een beëdigde verklaring van vrijwilligheid wordt afgelegd) was het minst bekend. Kennis over de voorzieningen die de Wet biedt (te weten: de verklaring van vrijwilligheid, nietigverklaring van een huwelijk, stuiting van een huwelijk), wie er bevoegd zijn en welke procedures daarbij horen, was bij ongeveer de helft van de respondenten aanwezig, maar deze kennis was niet altijd even volledig. Dit gold ook voor de bevraagde juridische professionals; ook zij waren niet volledig op te hoogte van de voorzieningen en daarbij behorende bevoegdheden en procedures. Onder de primaire doelgroep, aldus de helft van de respondenten, geniet de Wet redelijke bekendheid, dat wil zeggen vooral het verbod op kindhuwelijken zou redelijk bekend zijn, vooral onder mensen die in Nederland zijn geboren en opgegroeid. Het verbod op kind-, dwang- en polygame huwelijken is, volgens de andere helft respondenten, niet bekend bij de primaire doelgroep; zeker niet onder mensen die nog niet zo lang in Nederland zijn, zoals vluchtelingen.

Dat wordt bevestigd in de interviews met IND-beleidsmedewerkers. Zij menen ook dat de Wet geen rol speelt bij de keuze om wel of niet in Nederland verblijf aan te vragen. Een enkele respondent meent daarentegen dat de Wet wel bekend zal zijn bij mensen in het buitenland die naar Nederland willen komen, omdat *"dat met beleidswijzigingen, wetgeving en veranderingen van het vergunningsstelsel heel snel gaat."*

6.3 Toepassing en werkbaarheid van de Wet

In de onderzoeksvragen is gevraagd of de in de Wet opgenomen criteria werkbaar waren en of er hulpmiddelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van de Wet. Daarbij worden onderscheiden de toepassing van de Wet door de *uitvoerders* (par. 6.3.1, 6.3.3 en 6.3.4) en het gebruik maken van *bevoegdheden door gebruikers* (par. 6.3.2, en 6.3.3) (**onderzoeksvragen 13 en 14**).

In deze paragraaf zal worden stilgestaan bij de vraag *hoe* de Wet wordt toegepast. Wat brengt de toepassing van de Wet voor de uitvoerders met zich mee? Hoe leggen de uitvoerders de wettelijke criteria uit? Zijn de criteria werkbaar? Knelpunten die bij de toepassing van de Wet worden ervaren, zullen apart worden besproken in paragraaf 6.5.

6.3.1 Beletselen bij huwelijksvoltrekking in Nederland

Intro: De belangrijkste veranderingen die de Wet tegengaan huwelijksdwang meegebracht heeft voor de huwelijksvoltrekking in Nederland, zijn het invoeren van een ongeclausuleerde minimumleeftijd van achttien jaar en de introductie van de verklaring van vrijwilligheid bij huwelijkskandidaten die in de derde of vierde graad verwant zijn, teneinde in die gevallen huwelijksdwang zoveel mogelijk tegen te gaan. Voorts werd bepaald dat de huwelijksbevoegdheid bij huwelijken die in Nederland bij de gemeente worden voltrokken, altijd moet worden beoordeeld naar Nederlands recht.²⁵⁴

Kindhuwelijken

Uit de interviews blijkt dat de bevroegde ambtenaren burgerlijke stand nauwelijks meer meldingen ontvangen van voornemens om beneden de leeftijd van achttien jaar te trouwen. Af en toe komt er nog wel een melding uit confessionele kring waarbij de vrouw zwanger is. Het criterium van achttien jaar is helder. Er is geen indicatie die erop wijst dat het criterium niet ook wordt toegepast ten aanzien van huwelijkskandidaten die de nationaliteit bezitten van een land waar op jongere leeftijd kan worden getrouwd, en waar – in theorie – op grond van de oude Wet nog een beoordeling naar het recht van de nationaliteit mogelijk was.

Huwelijksdwang

Om het huwelijksbeletsel van huwelijksdwang bij beoogde neef/nichthuwelijken te kunnen toepassen, wordt van de ambtenaar burgerlijke stand drie dingen verwacht: hij moet op de hoogte zijn van de verwantschap tussen de huwelijkskandidaten; als er een verwantschap in de derde of vierde graad bestaat, dient er een verklaring van vrijwilligheid te worden afgelegd (art. 41a-verklaring); en hij kan het huwelijk niet voltrekken als sprake is van huwelijksdwang omdat dan de vrije toestemming bij een of beide huwelijkskandidaten ontbreekt. Volgens de Wet (Boek 1 BW) moeten huwelijkskandidaten verwantschap in de derde of vierde graad melden, maar dat hoeft niet onder ede te worden gedaan en de ambtenaar heeft geen controlemiddelen tot zijn beschikking. De verwantschap is niet iets waarnaar door ambtenaren uit zichzelf onderzoek wordt gedaan. Niet in alle gemeenten wordt met de 41a-verklaring gewerkt, en de ervaringen met neef/nichthuwelijken wisselden per gemeente, althans voor zover volgt uit de interviews. Over de effectiviteit van de verklaring van vrijwilligheid zijn respondenten kritisch; neef/nichthuwelijken zijn niet altijd bekend, en 'wat zegt zo'n verklaring nou echt'.

Het vaststellen van huwelijksdwang wordt bemoeilijkt (zie hieronder par. 6.5: knelpunten), doordat elektronisch aangifte kan worden gedaan. Uit de interviews blijkt dat de meeste ambtenaren lijken te volstaan met een onderzoek naar de overgelegde brondocumenten en zo nodig vragen zij door of worden de echtgenoten afzonderlijk gehoord met het oog op een verklaring. Ambtenaren toetsen de huwelijksbevoegdheid op basis van de documenten die zij hebben en zien het veelal niet als hun taak om daarbuiten nog zelfstandig onderzoek naar huwelijksdwang te doen (indien daarvoor in het concrete geval geen indicaties zijn).

Om dwang beter te herkennen, kunnen bij gemeenten, en per gemeente verschillend, de volgende hulpmiddelen worden geraadpleegd: het werken met een lijst met indicatoren (bijv. nationaliteit, etniciteit, land van herkomst, identiteitsfraude, gebrek aan communicatie), het inzetten van specifieke aandachtsfunctionarissen, vragen voorleggen aan het adviesbureau burgerzaken, en overleg met de IND.

²⁵⁴ Aanpassing van art. 10:28 BW.

6.3.2 Stuiting van huwelijken

Omdat er door de geïnterviewde ambtenaren sinds de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang nog geen ervaring werd gemeld met stuitingen van huwelijken op grond van leeftijd, huwelijksdwang of polygamie, zijn er geen resultaten beschikbaar die iets zeggen over de toepassing en werkbaarheid van de wettelijke stuitingsregeling.

6.3.3 Nietigverklaring van huwelijken

In de rechtspraak werden vier zaken gevonden waarin de rechter zich heeft moeten uitlaten over een verzoek tot nietigverklaring van huwelijken waarop de Wet tegengaan huwelijksdwang ziet.²⁵⁵ In twee van de drie zaken waarin nietigverklaring op grond van dwang werd verzocht, kwam de rechter niet tot een beoordeling hiervan toe, omdat de rechter besliste dat het in het buitenland gesloten huwelijk in Nederland niet kon worden erkend. In de derde zaak nam de rechter uiteindelijk geen dwang aan. In de vierde zaak, waarin werd verzocht om een nietigverklaring van het huwelijk op grond van polygamie, is de rechter niet tot een inhoudelijke beoordeling gekomen. Uit het feit dat de rechter hier aan het Internationaal Juridisch Instituut vragen had voorgelegd over het Indonesisch huwelijksrecht, volgt dat de rechter het voor zijn beslissing van belang achtte meer zicht te hebben op de juridische status van het huwelijk naar Indonesisch recht. Twee officieren van justitie gaven in de enquête aan dat ze ‘minder dan 5 keer’ bij de Rechtbank een verzoek hadden ingediend om een huwelijk nietig te verklaren, omdat een van de echtgenoten de leeftijd van achttien jaar niet had bereikt.

Met de Wet tegengaan huwelijksdwang werd de grond waarop nietigverklaring kan worden verzocht versoepeld (van ‘onrechtmatige ernstige bedreiging’ voor het OM) naar ‘dwang’. Op de vraag of dit voorziet in een behoefte, antwoordden bijna alle geënquêteerde officieren van justitie dit niet te weten. Slechts twee van hen bevestigden dit expliciet. Geen enkele officier ontkent dit.

6.3.4 Erkenning van buitenlandse huwelijken

Intro: Voor de uitvoeringspraktijk is de belangrijkste wijziging geweest dat de Wet tegengaan huwelijksdwang concrete criteria geeft op basis waarvan een buitenlands huwelijk geweigerd moet worden, dat er in die gevallen geen discretionaire bevoegdheid meer is voor de beoordelaar, en in welke situaties de weigeringsgrond weer kan komen te vervallen. Voorheen gold er een open geformuleerde openbare orde-clausule, en was er een grote discretionaire bevoegdheid voor de beoordelaar om deze met inachtneming van de omstandigheden en belangen van het geval per geval in te kleuren.

Uit het onderzoek blijkt dat alle uitvoerders (ambtenaren burgerlijke stand, rechters en IND-ambtenaren) deze nieuwe regels volgen. Het door de wetgever beoogde restrictieve erkenningsbeleid, wordt in de praktijk dus gevolgd. De erkenning van de huwelijken wordt geweigerd, zonder dat nog een nadere belangenafweging wordt gemaakt. Is een van de echtgenoten bijvoorbeeld nog geen achttien jaar oud, dan wordt het huwelijk niet erkend. Of dit wenselijk is, wordt dan niet meer onderzocht. Dit strikte weigeringsbeleid wordt gevolgd, ongeacht de rechtsvraag die in het geding is, en wordt zowel toegepast als de erkenningsvraag rijst als zelfstandige hoofdvraag alsook wanneer deze rijst als voorvraag in verband met een andere (hoofd)vraag. Dus als de minderjarige bruid bijvoorbeeld al een kind heeft, dan zal, omdat haar huwelijk niet worden erkend (voorvraag), de echtgenoot niet als vader van het kind worden aangemerkt (hoofdvraag). Gevolg hiervan is dat de weigering om een buitenlands huwelijk te erkennen verder reikt dan alleen het huwelijk zelf, maar ook bepalend is voor zaken als verblijf, nationaliteit en afstamming (meer hierover in par. 6.6). Het

²⁵⁵ Zie par. 4.2.3.1.

meest concreet volgt dit uit de rechtszaken die sinds de inwerkingtreding van de Wet voor de rechter zijn geweest.

Dat dit zich vooral in de rechtspraak manifesteert, kan mogelijk worden verklaard uit het feit dat de regels uit Boek 10 BW voor de *rechter* het (enige) juridische kader vormen, en dat hij de weigeringsgronden uit artikel 10:32 BW alleen toepast als duidelijk is dat er sprake is van een – in juridische zin – kindhuwelijk, gedwongen huwelijk of polygaam huwelijk. Voor *ambtenaren burgerlijke stand* wordt de primaire bron gevormd door documenten, ontbreekt een duidelijke bewijsregeling en wordt het doen van eigen zelfstandig onderzoek niet als gebruikelijke taak ervaren; als documenten ontbreken, kan een verklaring onder ede worden afgelegd omtrent het bestaan van het huwelijk. Voor de meeste *IND-beslisambtenaren* is niet Boek 10 BW maar het in de Vreemdelingen-circulaire vastgelegde beleid leidend. Daarin wordt de openbare orde-exceptie, zoals deze is geregeld in artikel 10:32 BW, als zodanig niet apart genoemd. Wel is deze hierin omgezet in materiële bepalingen. De wijze waarop dit is gedaan, zal bij de hierna te bespreken soorten huwelijken nader worden uiteengezet. Overigens verplicht de Raad van State de IND-ambtenaren (of eigenlijk: de Staat der Nederlanden) om ook in het vreemdelingenrecht aan te sluiten bij de erkenningsregels uit het IPR, zoals deze voor buitenlandse huwelijken zijn verwoord in de artikelen 10:31-10:34 BW. IND-beslisambtenaren laten zich toch vooral leiden door de beleidsregels, en dan met name die bepalingen die als materiële regels zijn geformuleerd (echtgenoten moeten minimaal achttien jaar zijn; en er mag maar één echtgenoot met haar kinderen bij de partner in Nederland worden toegelaten). Een toetsing aan de IPR-criteria of openbare orde, lijkt dan doorgaans niet apart plaats te vinden.

Hieronder zal nader worden stilgestaan bij de erkenningspraktijk van kindhuwelijken, gedwongen huwelijken en polygame huwelijken.

Kindhuwelijken

Uit de interviews met *ambtenaren burgerlijke stand* blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de Wet nauwelijks wordt verzocht om registratie van een huwelijk zolang de echtgenoten nog niet beiden achttien jaar zijn. Van de mogelijkheid om het kindhuwelijk alsnog te registreren bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar, lijkt daarentegen met enige regelmaat gebruik te worden gemaakt, met name in de AZC-gemeente (zie ook par. 6.1). In het algemeen wordt de mogelijkheid om het huwelijk alsnog te laten registreren ervaren als een hanteerbare regel. Een ambtenaar stelt voor om echtgenoten uit een kindhuwelijk op te roepen om het huwelijk te registreren zodra zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Thans moeten echtelieden hiertoe zelf het initiatief nemen.

Uit de *rechtspraak* volgt dat buitenlandse kindhuwelijken zolang de echtgenoten de leeftijd van achttien nog niet hebben bereikt in Nederland niet kunnen worden erkend, en dat aan de erkenning van een kindhuwelijk, wanneer de leeftijd van achttien jaar is bereikt, ook nog eisen kunnen worden gesteld.

Bij de *IND* heeft de Wet tegenaan huwelijksdwang geleid tot een duidelijke wijziging in zowel het vreemdelingenbeleid (waarin wordt bepaald dat beide echtgenoten achttien jaar moeten zijn om als echtgenoot in het kader van gezinshereniging te kunnen worden toegelaten) als de uitvoeringspraktijk bij de IND-ambtenaren. Tot 5 december 2015 konden kindhuwelijken tussen de vijftien en achttien jaar – onder omstandigheden – nog worden erkend, en kon aan echtgenoten uit een kindhuwelijk verblijf als of bij echtgenoot worden toegestaan, ook al waren de echtgenoten nog niet allebei achttien jaar. Sinds de inwerkingtreding van de Wet is regel dat verblijf bij of als echtgenoot pas mogelijk is als beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Hier heeft de Wet dus tot een duidelijke beleidswijziging geleid en is meer dan alleen van symbolische betekenis.

Uit het onderzoek blijkt dat de regel dat echtgenoten achttien jaar moeten zijn in de uitvoeringspraktijk wordt gevolgd, en dat deze duidelijkheid heeft gegeven. Beneden de leeftijd van

achttien jaar is verblijf bij echtgenoot niet mogelijk. Afhankelijk van de omstandigheden, kunnen er wel andere verblijfsgronden aan de orde zijn. Echtgenoten beneden de achttien jaar worden als alleenstaande minderjarige vreemdelingen aangemerkt, die komen onder de hoede van Nidos.

Zodra echtgenoten uit een kindhuwelijk de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, kan het huwelijk worden erkend en kan ook verblijf bij echtgenoot worden toegestaan. Ook die regel wordt in de praktijk gevolgd. Een openbare orde toetsing vindt niet meer plaats. De Vreemdelingencirculaire schrijft dit niet voor, maar in de praktijk wordt dan ook niet meer uitdrukkelijk naar de huwelijksleeftijd gekeken; deze is immers voor de verblijfsaanspraak niet meer relevant. Hooguit werd, als daarvoor een indicatie was, op mogelijke dwang gecontroleerd.

Wordt het huwelijk niet erkend, dan komt de minderjarige echtgenoot onder de hoede van Nidos. Nidos heeft, mede in verband met de inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang, een beleid ontwikkeld, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwde minderjarigen beneden de zestien jaar en gehuwde minderjarigen van zestien jaar en ouder. Bij het zoeken naar de meest geschikte oplossing voor de situatie wordt in gesprek gegaan met de minderjarige, de man, de beide familie(s) en de voogd. Onder zestien jaar is het uitgangspunt niet samenwonen. Dat heeft ook te maken met strafbaarheid van seksuele gemeenschap beneden de leeftijd van zestien jaar buiten echt.²⁵⁶ Wordt niettemin besloten het meisje te laten samenwonen met haar man, dan wordt een speciale procedure gevolgd. Boven de zestien jaar wordt bij het meisje gepolst of zij bij haar echtgenoot zou willen wonen en of daarbij sprake is van vrijwilligheid. Bij dwang, geen samenwonen. Gaat zij niet bij haar echtgenoot wonen, dan wordt bij de plaatsing gezocht naar een oplossing waarbij het risico op eerschending en eerwraak zo klein mogelijk is.

Gedwongen huwelijken

Op grond van de Wet tegengaan huwelijksdwang mag een buitenlands huwelijk in Nederland niet langer erkend worden als een van de echtgenoten niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk heeft gegeven (huwelijksdwang). Terwijl dat voorheen als ongeschreven regel in het kader van de openbare orde-exceptie ook gold, is dit thans expliciet verwoord in de Wet. De Wet lijkt noch bij de gemeenten (ambtenaren burgerlijke stand) noch bij de IND-ambtenaren te hebben geleid tot een beleidswijziging. Ook de Vreemdelingencirculaire is in dit opzicht niet veranderd. Wel heeft de aandacht voor huwelijksdwang geleid tot enkele ándere aanpassingen van de Vreemdelingencirculaire.

Het grote probleem is de vraag hoe dwang kan worden achterhaald en hoe je dwang vaststelt. Maar áls de dwang vaststaat, is dit, zo gaven enkele respondenten uit de interviews aan, een weigeringsgrond. Een van hen geeft daarbij aan dat de regel om ingeval van huwelijksdwang het huwelijk niet te erkennen, daarom wel een wenselijke regel is. Er werd echter ook een geval gerapporteerd waarin de dwang wel geacht kon worden vast te staan (de vrouw had hierover zelf verteld), maar waar het onwenselijk werd gevonden om dit naar buiten kenbaar te maken. Hier werd gezocht naar een andere reden op grond waarvan het verblijf aan de vrouw toch kon worden toegestaan. Theoretisch is dit geen schending van artikel 10:32 BW, maar feitelijk zat die regel het beleid wel in de weg.

Omdat dwang zo moeilijk is vast te stellen, en het dus daarom eigenlijk niet een werkbaar criterium is, is er in het beleid weinig ervaring met de toepassing van de Wet op dit punt.

In de rechtspraak zijn drie uitspraken gevonden waarin de rechter zich over dwang en het vaststellen ervan heeft uitgelaten.²⁵⁷ Uit een uitspraak van het gerechtshof Amsterdam blijkt dat de rechter de jonge leeftijd van de (minderjarige) bruid een factor van betekenis laat zijn bij de beoordeling van

²⁵⁶ Art. 245 Sr.

²⁵⁷ Zie par. 4.2.3.1.

dwang, en lijkt uit te gaan van een omkering van de bewijslast. In twee andere rechterlijke uitspraken zien we dat de rechter meent dat dwang minder snel lijkt te kunnen worden aangenomen als iemand voorafgaande aan het huwelijk bij de notaris is geweest om zich over de gevolgen van het huwelijk te laten informeren of als een buitenlands huwelijk werd voltrokken ten overstaan van twee getuigen-notarissen die blijkbaar geen bezwaren tegen de huwelijksluiting hadden geconstateerd.

Polygame huwelijken

Wat buitenlandse polygame huwelijken betreft, geldt dat toepassing van artikel 10:32 aanhef onder a BW als een werkbaar criterium wordt ervaren. In de Wet tegengaan huwelijksdwang werd een nadere omschrijving gegeven van de situaties waarin buitenlandse polygame huwelijken in Nederland niet meer mogen worden erkend. Tot die datum was er een open geformuleerde openbare orde clausule waaraan polygame huwelijken moesten worden getoetst. Het beleid was niet unaniem in de toepassing. Ambtenaren burgerzaken lijken de nieuwe regel als een werkbare regel te ervaren. De IND-respondent nationaliteitszaken geeft aan dat de nadere concretisering in de Wet en de bijbehorende uitleg in de memorie van toelichting duidelijkheid heeft gegeven. Bij de IND heeft de wijziging niet geleid tot een aanpassing van het vreemdelingenbeleid noch van de uitvoeringspraktijk. Zowel voor als na de Wet gold dat bij polygamie maar aan één van de echtgenotes met haar kinderen verblijf bij de echtgenoot in Nederland kan worden toegestaan.

De nuance die de Wet tegengaan huwelijksdwang aanbrengt in wel en niet te erkennen polygame huwelijken, wordt in de Vreemdelingencirculaire niet gemaakt. Dat heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat polygame huwelijken die in het IPR erkend kunnen worden (bijvoorbeeld omdat er bij huwelijksluiting geen band met Nederland was), niet tot verblijf van de tweede echtgenote in Nederland kan leiden als de eerste echtgenote hier al verblijft. Het vreemdelingenrecht volgt het IPR hier dus niet, en heeft daarvoor zijn eigen reden. De Vreemdelingencirculaire bepaalt voorts niets expliciets over de openbare orde clausule uit het IPR als weigeringsgrond.

Het vreemdelingenbeleid uit de Vreemdelingencirculaire wordt heel werkbaar gevonden, en ambtenaren lijken geen last te hebben van de criteria die de Wet tegengaan huwelijksdwang formuleert. De beoordeling van de rechtsgeldigheid van het huwelijk is vaak niet een groot issue. In het vreemdelingenrecht kan men gewoon maar met één partner samenleven. Er werden geen zaken gerapporteerd waarin nog aan de openbare orde uit het IPR werd getoetst.

Zodra het eerste huwelijk is beëindigd, waardoor het aanvankelijk polygame huwelijk monogaam is geworden, kan het worden erkend. De uitvoeringspraktijk volgt deze regel. Als echtgenoten zich melden nadat hun huwelijk monogaam is geworden, kan verblijf bij echtgenoot worden toegestaan. Van het bestaan van een eerdere (beëindigde) polygame situatie, zullen ambtenaren niet eens altijd kennis hebben.

Overgangsrecht

De wetgever had niet voorzien in een overgangsregel. Op de vraag aan respondenten of de nieuwe erkenningsregel ook wordt toegepast op huwelijken die vóór 5 december 2015 waren gesloten, wordt geen duidelijk noch eenduidig antwoord gegeven. Sommige respondenten menen dat de nieuwe erkenningsregeling onmiddellijk kon worden toegepast. Dat geldt dan zowel voor de weigeringsgronden als de reparatiemogelijkheden. Uit de rechtspraak volgt zonder twijfel dat de rechter geen enkel probleem ziet in de toepassing van de nieuwe Wet op huwelijken die in het buitenland al vóór de inwerkingtreding waren gesloten.²⁵⁸ De rechter bleek zelfs bereid de Wet

²⁵⁸ Zie par.4.2.3.

anticiperend toe te passen.²⁵⁹ De Raad van State heeft een paar keer moeten beslissen over enkele overgangsrechtelijke kwesties die als gevolg van de Wet in het vreemdelingenrecht waren gerezen.²⁶⁰

6.4 Bruikbaarheid van de Wet

In de onderzoeksvragen is gevraagd of de in de Wet opgenomen criteria werkbaar en bruikbaar zijn voor de gebruikers van de Wet (**onderzoeksvragen 13 en 14**).

In het onderzoek is daarom ook aandacht besteed aan de vraag hoe de Wet wordt gebruikt door gebruikers en wat de bevroegde gebruikers vinden van de bruikbaarheid van de Wet, inclusief de criteria en voorzieningen die de Wet biedt. De eerste moeilijkheid die zich, volgens de geïnterviewde respondenten, opwerpt in de toepasbaarheid van de Wet in zijn algemeenheid, is de complexiteit en veelzijdigheid van dwang. Want wat is dwang precies? Hoe stel je vast dat er sprake is van dwang en moet je altijd ingrijpen? Wat als de veiligheid van betrokkenen in het geding is (zie hieronder, par. 6.5.1)? Ook uitten respondenten hun twijfels over de toepasbaarheid van de Wet op in het buitenland gesloten huwelijken en informele huwelijken. Als een formeel huwelijk niet mogelijk is, dan kiezen mensen wel voor een andere oplossing, zoals bijvoorbeeld een informeel huwelijk. Als men erop gebrand is een huwelijk te realiseren, dan vindt men wel een manier en dan houdt de Wet mensen niet tegen, aldus verscheidene respondenten. Twijfels werden ook geuit over de bruikbaarheid van de voorzieningen stuiting en de vrijwilligheidsverklaring als preventieve instrumenten om huwelijksdwang tegen te gaan. Want, als er werkelijk sprake is van dwang en/of de familie-eer staat op het spel, dan zullen deze voorzieningen weinig uitkomst bieden voor de aanstaande echtgenoten, zo was de verwachting. De geraadpleegde advocaten zagen niet veel heil in de voorziening nietigheidsverklaring bij dwanghuwelijken, omdat de zwakkere partij (meestal de vrouw) juridisch en financieel waarschijnlijk meer gebaat is bij een echtscheiding. Gebruik van de Wet betekent ook allereerst signalen van huwelijksdwang herkennen en vervolgens weten naar wie of welke instantie doorverwezen kan worden. Uit het onderzoek bleek dat op dit punt nog wel wat winst te behalen is, hetgeen mede verklaard werd door onvoldoende kennis over de Wet en haar voorzieningen. De Wet kon volgens een aantal respondenten ook preventief worden ingezet, bijvoorbeeld bij voorlichting of discussiebijeenkomsten over huwelijksdwang; de Wet kan dan helpen om het belang van de problematiek te benadrukken.

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de vraag of maatschappelijke professionals en sleutelfiguren weten naar welke partij en/of instantie zij kunnen of moeten doorverwijzen als zij te maken hebben met een persoon op wie de Wet van toepassing is (**onderzoeksvraag 16**). Daarnaast is er stilgestaan bij de vraag hoe professionals en sleutelfiguren signaleren wanneer er sprake is van een situatie waarop de Wet van toepassing is (**onderzoeksvraag 17**).

De meerderheid van de respondenten gaf aan te weten naar welke partij en/of instantie zij kunnen of moeten doorverwijzen als zij te maken hebben met een persoon op wie de Wet van toepassing is. Respondenten gaven aan dat zij, als zij zelf een persoon/cliënt niet kunnen bijstaan, dat zij dan, afhankelijk van het probleem of de vraag, zouden doorverwijzen naar het OM, een advocaat, Veilig Thuis of maatschappelijk werker. Een aantal respondenten gaf aan dat dwang in een huwelijk vaak pas later aan het licht komt, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld of een echtscheiding. Gewezen werd op het belang van het aangaan van een gesprek met betrokkenen en hun omgeving in een veilige setting, voorafgaand aan een huwelijk.

²⁵⁹ Rb. Limburg 11 november 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:11084, zie par. 4.2.3.5.

²⁶⁰ Zie par. 4.3.

6.5 Zorg- en knelpunten met de Wet

In de onderzoeksvragen is gevraagd of zich bij de uitvoering en het gebruik van de Wet knelpunten of belemmerende factoren voordoen, en zo ja, welke dit dan zijn (**onderzoeksvraag 18**). In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste zorg- en knelpunten die werden gesignaleerd.

De enquêtes die werden uitgezet onder de ambtenaren van de burgerlijke stand en onder de juridische en maatschappelijke professionals (de gebruikers) bevatten slechts een vraag waarbij respondenten konden aangeven welke knelpunten zij met de Wet tegengaan huwelijksdwang hadden ervaren. Er was een lijstje met mogelijke knelpunten opgenomen en een categorie ‘overige’ die respondenten zelf konden aanvullen. Tijdens de interviews werd meer diepgaand doorgevraagd op de zorgen en knelpunten die respondenten bij het gebruik of toepassing van de Wet hadden ervaren. Deze enquêtebevindingen en interviewdata, samen met een analyse van de rechtspraak die werd gevonden met het jurisprudentieonderzoek, vormen de basis voor de onderhavige paragraaf. De zorgpunten en knelpunten die op deze wijze boven water kwamen, worden vervolgens zoveel mogelijk gelegd naast de zorg- en knelpunten die reeds bij de totstandkoming van de Wet waren voorzien, en welke zijn beschreven in paragraaf 2.4.

Achtereenvolgens zal worden stilgestaan bij: de zorg- en knelpunten die te maken hebben met de sociale implicaties die het gebruik maken van de Wet en de toepassing ervan kunnen hebben (par. 6.5.1); zorg- en knelpunten met betrekking tot de omzeiling van de Wet (par. 6.5.2); de knelpunten die specifiek werden gesignaleerd bij buitenlandse huwelijken (par. 6.5.3); zorg- en knelpunten bij kindhuwelijken (par. 6.5.4); zorg- en knelpunten bij huwelijksdwang (par. 6.5.5); zorg- en knelpunten bij polygame huwelijken (par. 6.5.6); en zorgen over logistieke zaken, zoals extra tijd, werk en middelen (par. 6.5.7).

6.5.1 Sociale factoren

Sociale druk, loyaliteit naar familie en/of omgeving, de omstandigheid dat de familie-eer in het spel kan zijn en vrees voor eerwraak, maar ook een zorg voor het verlies van een afhankelijk verblijfsrecht, kunnen het gebruik en de toepassing van de Wet op verschillende manieren beïnvloeden. In de eerste plaats kunnen huwelijkskandidaten die in Nederland trouwen zich om deze redenen niet vrij voelen om huwelijksdwang te melden bij de gemeentelijke autoriteiten. Professionals in het veld bevestigen dit, en geven hierbij ook aan dat de veiligheid van betrokkenen daarbij in het geding kan komen. Betrokkenen zouden te maken kunnen krijgen met dreigende eerwraak of sociale uitsluiting door familie, zo was de vrees van enkele respondenten. Ook Nidos houdt in haar beleid ten aanzien van de minderjarige bruiden, wier huwelijk in Nederland niet wordt erkend, uitdrukkelijk rekening met de aanwezigheid van mogelijke eengerelateerde factoren. Die spelen dan een rol bij de vraag bij wie een meisje, mogelijk met haar kinderen, zal kunnen worden geplaatst. Maar ook autoriteiten die de Wet moeten toepassen kunnen door deze sociale factoren voor morele dilemma’s komen te staan. Dat werd gemeld in de interviews met IND-ambtenaren. Zij gaven aan dat als huwelijksdwang boven tafel komt, dit de echtgenoot of echtgenoten in gevaar kan brengen, en dan zou er aan betrokkenen ook voldoende bescherming moeten worden geboden. Met een beslissing om het huwelijk vanwege dwang niet te erkennen en daarom verblijf bij echtgenoot af te wijzen, is betrokken echtgenoot daarom ook niet altijd gediend. Tenslotte kunnen de sociale factoren de omgeving/familie van de huwelijkskandidaten of van de echtgenoten ervan weerhouden iets tegen het huwelijk te ondernemen.

Op sociale repercussies en andere sociale factoren die zich kunnen verzetten tegen het gebruik van de Wet, en ook morele dilemma’s bij de ambtenaar die moet beslissen, was bij de totstandkoming van de Wet vanuit verschillende zijden al gewezen.

6.5.2 Omzeiling van de Wet

Het omzeilen van de Wet wordt door de *gebruikers* gezien als een alternatieve route die mensen kunnen begaan. Als, bijvoorbeeld vanwege belemmerende factoren, niet aan de eisen van de Wet voldaan kan worden, kunnen mensen ook kiezen voor een alternatieve oplossing. Er wordt dan gekozen voor een informeel huwelijk of een huwelijk in het buitenland. Als de huwelijkspartner nog niet meerderjarig is, wordt de partner soms via familie of met een andere leeftijd naar Nederland gehaald, aldus respondenten. De Wet zal – zo was de inschatting van respondenten – mensen die per se een huwelijk willen dat door de Wet niet als legitiem wordt gezien, niet tegenhouden.

Door de uitvoering van de Wet, met name IND-ambtenaren en Nidos, wordt op verschillende manieren gekeken naar dit omzeilen van de Wet. De eerste is dat het kiezen voor andere routes (bijvoorbeeld de minderjarige dochter die met haar ouders naar Nederland komt en niet zegt dat ze getrouwd is) wordt gezien als het bewust niet volgen van de Wet, ofwel als ‘frauduleus gedrag’ (waarvoor overigens, zeker in vluchtsituaties, wel begrip werd geuit). Ten tweede wordt het gezien als een factor die de beoordeling van zaken kan bemoeilijken (Hoe moet je de situatie van het meisje beoordelen?). En tenslotte werd er, soms een grote, zorg geuit voor huwelijkssituaties die door dit omzeilen konden ontstaan, waarop de Nederlandse autoriteiten en organisaties dan geen zicht hebben.

De zorgen die hierover bij de totstandkoming van de Wet werden geuit,²⁶¹ blijken dan ook terecht te zijn geweest. In welke omvang dit fenomeen zich voordoet, is niet vast te stellen, aangezien deze situaties zich veelal aan het zicht van de autoriteiten en professionals onttrekken, en het onderhavige onderzoek er ook niet op was gericht dit boven water te krijgen.

6.5.3 Buitenlandse huwelijken

Bewijs van het bestaan van een buitenlands huwelijk

Het bewijs van het bestaan van een huwelijk in het buitenland kan zowel voor de echtgenoten zelf als voor de autoriteiten die hierover beslissen een punt van zorg of knelpunt zijn. Maar dan wel op heel verschillende manieren.

Vooraf in de context van vluchtelingen kan het ontbreken van de vereiste documenten, en daarmee het kunnen – of juist niet kunnen –aantonen van een bestaand huwelijk een probleem vormen. Het bemoeilijkt de erkenning van het huwelijk en daarmee het verkrijgen van verblijf in Nederland.

Bij de uitvoerders (autoriteiten) wordt echter op een heel ander probleem gewezen als het gaat om het bewijzen van in het buitenland gesloten huwelijken. Namelijk dat, wanneer mensen een buitenlands huwelijk niet melden, zij – de beslisautoriteiten - hiervan geen kennis hebben. De zorg over het verzwijgen van een huwelijk werd in interviews regelmatig geuit, en wel in twee contexten: bij kindhuwelijken en bij polygame huwelijken. Bij kindhuwelijken werd een zorg geuit voor de mogelijkheid dat de kinderen met de ouders naar Nederland reizen, maar een van de minderjarige dochters in het buitenland al is getrouwd, bijvoorbeeld met een neef of oom, die hetzij met het gezin Nederland inreist hetzij later Nederland binnenkomt. Bij polygame huwelijken kunnen eerste

²⁶¹ Groen Links, *Kamerstukken II 2014/15*, 334 88, C (MvA). Groen Links wijst op het risico van meer religieuze huwelijken, gepaard gaande met een zorg dat mensen in een religieus huwelijk mogelijk niet altijd bekend is dat dit niet is toegestaan, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C; Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 22 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3; A. Moors, *Waarom vrouwen ‘islamitische huwelijken’ aangaan; Wetgeving, seksualiteit en islam in Nederland en daarbuiten*, *Forum*, 2014; S.W.E. Rutten, ‘De strijd tegen huwelijksdwang’, *Asiel & Migrantenrecht*, 2014, par. 3.

huwelijken eenvoudig worden verzwegen als en omdat deze niet in Nederland staan geregistreerd. In dat geval is voor beslisambtenaren niet duidelijk dat sprake is van een polygaam huwelijk

Ontbreken van kennis van het buitenlandse recht

Ambtenaren burgerlijke stand hebben zowel tijdens de interviews als in de enquête aangegeven dat het gebrek aan kennis om buitenlandse huwelijksakten goed te kunnen beoordelen, als knelpunt wordt ervaren. Hetzelfde geldt voor de IND-ambtenaren. Ook rechters blijken te worstelen met buitenlands recht en kunnen het advies van het Internationaal Juridisch Instituut nodig hebben om te kunnen beoordelen of het in het buitenland gesloten huwelijk naar het buitenlandse recht rechtsgeldig is tot stand gekomen.

6.5.4 Zorg- en knelpunten bij kindhuwelijken

Religie en zwangerschap

In de interviews werd melding gemaakt van enkele incidentele gevallen waarin huwelijkskandidaten vanwege religieuze achtergrond of zwangerschap hadden willen trouwen voor het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. De Wet tegengaan huwelijksdwang staat dit niet meer toe.

Morele dilemma's bij beslissers

Voorts geven IND-respondenten aan in een aantal situaties voor morele dilemma's te kunnen komen staan. Ten eerste als met de weigering van verblijf in Nederland, de echtgenoten tegen hun wil worden gescheiden, zeker als het echtpaar al kinderen heeft; of als de beslissing leidt tot een noodgedwongen achterblijven van de kindbruid in een onveilige en onbeschermd situatie in het buitenland. En voorts als er dwang of onvrijwilligheid wordt vermoed bij het huwelijk van een kindbruid (zie hieronder par. 6.5.5 morele dilemma's bij dwang). Voor kindbruiden die zelf al kinderen hebben, is een handelwijze afgesproken welke ertoe kan leiden dat de jonge moeder via artikel 8 EVRM toch ook verblijf in Nederland kan worden toegestaan.

Bij de totstandkoming van de Wet was dan ook terecht opgemerkt dat de imperatieve weigeringsgronden die autoriteiten verplichten om erkenning aan buitenlandse huwelijken te onthouden wegens strijdigheid met de openbare orde, ook als zij dit in de concrete omstandigheden onwenselijk vinden, voor beslissers tot dilemma's leidt.²⁶² Behoudens in enkele situaties waarin sprake was van dwang (zie volgende paragraaf), lijken beslissers, inclusief de rechter, in het algemeen bereid dit strenge beleid uit de Wet te volgen.

6.5.5 Zorg- en knelpunten bij huwelijksdwang

In deze paragraaf worden vier knelpunten besproken die ambtenaren ondervinden bij de beoordeling van huwelijksdwang en bij de toepassing van artikel 1:41a BW (de verklaring van vrijwilligheid bij huwelijkskandidaten die met elkaar verwant zijn in de derde of vierde graad). Het betreft de

²⁶² Advies Instituut voor multiculturele ontwikkeling (FORUM) 11 januari 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3. Ook de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht pleit er in haar advies (29 december 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3) voor om geen imperatieve openbare orde clause op te nemen. Ook in de literatuur wordt op dit onwenselijke effect gewezen: J.H.A. van Loon, Special – 'Children at Risk: grensoverschrijdende dilemma's De verhouding tussen internationaal privaatrecht en migratierecht in verband met de waardigheid van het kind', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2019/34; S. Corneloup a.o., *Children On the Move: A Private International Law Perspective*, 2017, i.h.b. p. 37 en 38. <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583158/IPOL_STU\(2017\)583158_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583158/IPOL_STU(2017)583158_EN.pdf)>.

vaststelling van de verwantschap, knelpunten bij de verklaring van vrijwilligheid, het vaststellen en bewijs van dwang, en morele dilemma's bij een vermoeden van dwang.

Vaststellen verwantschap

Er is een samenstel van factoren die het moeilijk maakt voor ambtenaren burgerlijke stand om te weten of huwelijkskandidaten in de derde of vierde graad verwanten van elkaar zijn: doordat het huwelijksvoornemen elektronisch kenbaar kan worden gemaakt, is er niet altijd contact met de aanstaande echtelieden; over de verwantschap hoeven de huwelijkskandidaten niet onder ede te verklaren; er is niet voorzien in controlemiddelen voor de ambtenaren; en er kunnen problemen zijn in de communicatie vanwege taal of cultuur.

Verklaring van vrijwilligheid

De verklaring van vrijwilligheid wordt niet als effectief gezien, omdat de verwantschapsband niet altijd komt vast te staan of omdat deze weinig zegt over de aanwezigheid van dwang. De kritiek die op dit punt werd geuit bij de totstandkoming van de Wet,²⁶³ wordt in de interviews met ambtenaren bevestigd.

Vaststellen en bewijs van dwang

Een van de grootste knelpunten die in verband met de Wet tegengaan huwelijksdwang naar voren komt, zowel uit de enquêtes als de interviews, is de moeilijkheid om aanwezigheid van dwang bij het huwelijk vast te stellen en te bewijzen. Zowel de professionals uit het veld (de gebruikers) benoemen dit als een knelpunt, alsook de ambtenaren bij de gemeenten en IND die dwang moeten beoordelen.

Ook hier geldt dat er een samenstel van redenen is waarom dwang zo moeilijk is vast te stellen: mensen zelf melden het niet (bijv. omdat ze bang zijn voor sociale repercussies, betrokkene(n) zelf heeft of hebben het vanuit hun eigen cultuur mogelijk niet als huwelijksdwang ervaren, door de sociaal-economisch achtergestelde achtergrond van sommige migranten), culturele verschillen, een gebrek aan contact met de huwelijkskandidaten als gevolg van digitalisering, ambtenaren zien het niet als hun taak om hiernaar zelf nader onderzoek te doen, het gemeenteloket vormt geen vertrouwde omgeving, en ambtenaren achten zich onvoldoende toegerust om dwang te kunnen vaststellen. In verschillende gemeenten wordt gebruik gemaakt van hulpmiddelen om dwang beter te herkennen, zoals een lijst met indicatoren (waaronder nationaliteit en etniciteit, zie hierboven par. 6.3). Probleem daarvan is dat sommige van deze indicatoren als generaliserend en stigmatiserend worden gezien.

De zorgen die bij de totstandkoming van de Wet op het punt van het vaststellen van dwang werden geuit,²⁶⁴ blijken zich dus in de praktijk daadwerkelijk te realiseren. Ook de geuite zorg over mogelijke sociale repercussies die het melden van dwang door huwelijkskandidaten kan hebben en het ontbreken van beschermende maatregelen hiertegen,²⁶⁵ blijkt terecht te zijn. Hetzelfde geldt voor de zorg dat een ambtenaar die huwelijksdwang vermoedt, in een lastig parket terecht kan komen.²⁶⁶

²⁶³ Zie par. 2.4.

²⁶⁴ Par. 2.4.

²⁶⁵ Advies Movisie 23 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.; VVD, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA) en Advies Openbaar Ministerie; College van Procureurs-Generaal 9 januari 2012, p. 4 en 5, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3; CDA, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 488, C (MvA).

²⁶⁶ Vgl. Advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 21 december 2011, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3.

Morele dilemma's bij beslissers bij een vermoeden van dwang

Indien voor een ambtenaar genoegzaam vaststaat dat hij te maken heeft met een zaak waarin sprake is van huwelijksdwang, zou hij het huwelijk niet mogen voltrekken of, als het om een buitenlands huwelijk ging, het huwelijk niet mogen registreren resp. voor IND-ambtenaren, het verblijf bij echtgenoot moeten weigeren. De dwang moet dan 'naar buiten worden gebracht'. Dat kan de ambtenaar voor een moreel dilemma stellen: de Wet toepassen, maar daarmee de vrouw aan sociale risico's en repercussies van haar omgeving blootstellen, of de dwang 'negeren'? Ten minste twee concrete gevallen werden hier gerapporteerd vanuit de IND en vanuit de gemeente (zie par. 4.1.2.3 en 4.3.3.2). In beide gevallen werd gezocht naar een oplossing die voor de bruid in kwestie het beste was.

6.5.6 Zorg- en knelpunten bij polygame huwelijken

Bij polygame huwelijken vallen vooral twee knelpunten op: het bewijs van het bestaan van een eerder huwelijk en de gevolgen van het niet erkennen van een polygaam huwelijk.

Bewijs van polygamie

Belangrijkste punt dat zowel door ambtenaren burgerlijke stand als IND-ambtenaren werd genoemd, en dat ook in de rechtspraak speelde,²⁶⁷ is dat het moeilijk is om vast te stellen dat er een ander (eerder) huwelijk is. Een respondent stelt dat *"het enige wat hij kan doen is het opvragen van documenten. Als die niet worden overgelegd, kan hij als ambtenaar alleen weigeren. De polygamie wordt niet vastgesteld."*

Onwenselijkheid en onduidelijkheid over afstammingsrechtelijke en nationaliteitsrechtelijke gevolgen

Ambtenaren burgerlijke stand benoemen het als knelpunt dat er naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad van 19 mei 2017²⁶⁸ met betrekking tot de afstammingsrechtelijke en nationaliteitsrechtelijke gevolgen van het niet erkennen van een polygaam huwelijk, nog een aantal zaken onduidelijk zijn. Sommigen menen ook dat de uitspraak van de Hoge Raad onrechtvaardig uitpakt voor de kinderen. Bij de IND (nationaliteit) is men juist blij met de duidelijkheid die de Hoge Raad hier heeft gegeven.

Bepalen gewone verblijfplaats

Polygame huwelijken kunnen in Nederland worden erkend wanneer geen van de betrokkenen ten tijde van de huwelijksluiting gewone verblijfplaats in Nederland had of de Nederlandse nationaliteit bezat. De zorg die de NVVB had geuit ten aanzien van problemen die kunnen rijzen bij het vaststellen van de gewone verblijfplaats,²⁶⁹ is in de enquête en de interviews met het beperkt aantal ambtenaren, niet naar boven gekomen.

6.5.7 Zorgen over extra tijd, werk en middelen

Uit het onderzoek blijkt dat er, sinds de inwerkingtreding van de Wet, nog niet heel erg veel ervaring is met de Wet. Er wordt niet massaal gebruik gemaakt van de Wet,²⁷⁰ en waar de Wet wordt gebruikt of toegepast, blijkt niet dat dit tot extra werk leidt. De inschatting die bij de totstandkoming van de Wet werd gemaakt dat deze noch tot extra administratieve lasten bij de burgers zou leiden, of extra

²⁶⁷ Par. 4.2.3.5.

²⁶⁸ ECLI:NL:2017:HR:942, zie par. 4.2.3.4.

²⁶⁹ Advies Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) 23 december 2011, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 488, Bijlage bij kamerstuk nr. 3, p. 2.

²⁷⁰ Zie voor de cijfers: par. 3.8.

lasten of werk zou meebrengen voor de administratie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht,²⁷¹ lijkt daarom vooralsnog correct te zijn gedaan.

6.6 Gevolgen

In de onderzoeksinstrumenten werd niet expliciet gevraagd naar de gevolgen van de Wet of van de toepassing van de Wet. Gevolgen kwamen niettemin in interviews ter sprake en volgden ook uit het jurisprudentieonderzoek. Soms werden zij door respondenten als knelpunten benoemd, een andere keer als gevolgen die de toepassing van de Wet met zich meebracht. De geïdentificeerde gevolgen kunnen daarom bijdragen aan een beter inzicht in de werking van de Wet.

In deze paragraaf zal worden stilgestaan bij enkele (niet beoogde) gevolgen die de Wet en de toepassing van de Wet hebben gehad. Uit het onderzoek is gebleken dat de Wet ook minder wenselijke situaties tot gevolg heeft gehad, met name vanwege de regel dat kindhuwelijken niet meer mogen worden erkend en dat daarbij, in het kader van de openbare orde toetsing, geen ruimte meer is voor een belangenafweging (par. 6.6.1). Voorts heeft de Wet gevolgen gehad op allerlei andere terreinen dan het huwelijksrecht zelf (par. 6.6.2).

6.6.1 Gevolgen van het niet erkennen van kindhuwelijken

Vooraf met de Wet tegengaan huwelijksdwang ingevoerde regel dat huwelijken niet meer kunnen worden erkend als ten tijde van de huwelijksluiting niet beide echtgenoten de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt, heeft, met name in het vreemdelingenrecht, vergaande gevolgen gehad voor de feitelijke situatie waarin echtgenoten dan terecht kunnen komen.

Het onbeschermd achterblijven in het buitenland

Wanneer een kindbruid zich in het buitenland bevindt, en de aanvraag van een vergunning voor verblijf bij echtgenoot wordt afgewezen omdat het huwelijk in Nederland niet kan worden erkend, kan zij alleen en onbeschermd achterblijven in het buitenland. Uit de interviews met professionals uit het veld volgt dat het mogelijk is dat het bestaan of gebruik van de Wet hen dupeert, die zij in eerste instantie beoogde te beschermen. Als voorbeeld werd het geval gegeven van een minderjarig Syrisch meisje dat haar echtgenoot en familie niet mocht nareizen. Niet alleen deze casus maar ook andere voorbeelden beschreven door respondenten (bijvoorbeeld kinderen uit polygame relaties), maakten duidelijk dat het belang van minderjarigen, meestal jonge bruiden en kinderen in een vluchtelingencontext, niet altijd voorop staat bij een (strikte) toepassing van de Wet. In plaats van het beschermen van deze kwetsbare groep, worden ze waarschijnlijk blootgesteld aan meer gevaar omdat zij het moeten doen zonder de bescherming van hun echtgenoot, ouders of andere familie die zich in Nederland bevinden. Zowel het recht op gezinsleven en de rechten van het kind kunnen dan in het geding zijn.

Echtgenoten die van elkaar worden gescheiden

Het niet erkend worden als echtgenoten in het vreemdelingenrecht, kan ertoe leiden dat de echtgenoten van elkaar worden gescheiden. Uit het onderzoek blijkt dat dit in ieder geval twee omstandigheden het geval kan zijn. De eerste is dat een echtgenoot niet in het kader van gezinshereniging (regulier of bij asiel) als echtgenoot kan worden toegelaten. De tweede is dat echtgenoten van elkaar worden gescheiden als gevolg van de Dublinprocedure.

In de eerste omstandigheid kan het zijn dat de kindbruid zelf in het buitenland achterblijft terwijl haar man in Nederland is, maar het kan ook zijn dat de echtgenoot uit het buitenland geen verblijf bij de

²⁷¹ Zie par. 2.4.

kindbruid in Nederland krijgt. Een voorbeeld hiervan zagen we in de rechtspraak, waar het ging om situaties waarin de vrouw zwanger was of al een kind had van de man. Het niet toelaten van de man leidt dan tot een gebroken gezin en gezinsleven. Ook hier komt het recht op gezinsleven in het geding. Bovendien had de Raad voor de Kinderbescherming hier aandacht gevraagd voor de wenselijkheid van een gelijkwaardig ouderschap.²⁷² Dat was bij een afwijzing van de verblijfsaanvraag moeilijk te realiseren.

In *Dublin-procedures*, de tweede omstandigheid, betekent het onthouden van erkenning aan een kindhuwelijk, dat, als de vrouw in Nederland verblijf aanvraagt maar de man is in een andere lidstaat, de echtgenoten niet in hetzelfde land verblijf kunnen aanvragen. Voor kindbruiden die verblijf in Nederland aanvragen, betekent dit vervolgens dat zij als alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden aangemerkt en onder de hoede van Nidos komen. Aan deze alleenstaande minderjarigen zal doorgaans wel verblijf worden toegekend, en Nidos bekijkt wat de beste woonsituatie voor de minderjarige is.

Respondenten van IND en Nidos houden er overigens rekening mee dat betrokkenen zoeken naar andere mogelijkheden om toch bij elkaar in Nederland te verblijven (Vgl. par. 6.5.3). Dat dit daadwerkelijk ook voorkomt, wordt bevestigd door professionals uit het veld.

De minderjarige kindbruid wordt beschermd

Het weigeren een kindhuwelijk te erkennen, leidt niet altijd tot ongewenste gevolgen. Er zijn gelukkig ook situaties waarin de kindbruid wel is geholpen met een niet erkenning van haar huwelijk, daar waar zij in Nederland wel bescherming kan krijgen. Dat geldt voor de kindbruiden die alleen naar Nederland komen, juist of mede omdat zij hun man ontvluchten. Maar ook in situaties waarin er wél een aanvraag voor verblijf bij echtgenoot wordt gedaan, is op voorhand niet altijd duidelijk en bekend of de jonge vrouw wel bij haar echtgenoot wil blijven. Door aan het huwelijk erkenning te onthouden, komt zij, als ‘alleenstaande’ minderjarige vreemdeling onder de hoede van Nidos en kan bekeken worden welke situatie in het belang van het kind is en hoe haar zo nodig bescherming kan worden geboden. Ook omdat jonge meisjes kwetsbaarder zijn om tegen hun wil te worden uitgehuwelijkt, is voorzichtigheid geboden bij de erkenning van het huwelijk.

6.6.2 Gevolgen van het niet erkennen van buitenlandse huwelijken voor rechtsvragen op andere gebieden

Het niet erkennen van een buitenlands huwelijk, waartoe in de Wet tegengaan huwelijksdwang een *plicht* is opgenomen als het gaat om kindhuwelijken, gedwongen huwelijken en vele polygame huwelijken, heeft altijd tot gevolg dat er een hinkend huwelijk ontstaat voor de vrouw en man: ze zijn in het buitenland gehuwd en elkaars echtgenoten, maar in Nederland ‘ongetrouwd’ en niet elkaars echtgenoten. Dat werkt door in allerlei juridische, sociale, praktische en mogelijk psychisch-emotionele gevolgen.

Als gevolg van het niet erkennen van een buitenlands huwelijk, zien we daarom allerlei rechtsvragen op andere rechtsgebieden ontstaan. In de eerste plaats is er het vreemdelingenrecht, waarin geen verblijf bij echtgenoot meer kan worden toegestaan. Vervolgens werkt het door in allerlei andere familierechtelijke rechtsvragen. Uit de rechtspraak leren we dat, wanneer het huwelijk niet wordt erkend, er geen echtscheiding bij de Nederlandse rechter kan worden verzocht, en evenmin de als gevolg van een echtscheiding te regelen zaken als alimentatie en verdeling van het huwelijksvermogen kunnen worden gevraagd.²⁷³ De imperatieve weigeringsgronden staan eraan in de weg dat bij de vraag naar erkenning van het buitenlandse huwelijk, nog een belangenafweging wordt gemaakt. In de

²⁷² Rb Limburg 11 november 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:11084.

²⁷³ Hof Arnhem-Leeuwarden, 9 november 2017 (ECLI:NL:GHARL:2017:9791), zie par. 4.2.3.1.

jurisprudentie vinden we verschillende uitspraken die laten zien of en in hoeverre dit stringente erkenningsbeleid uit het IPR, doorwerkt op andere rechtsgebieden. De Hoge Raad heeft bijvoorbeeld, met toepassing van de Wet tegengaan huwelijksdwang, bepaald dat het weigeren van de erkenning van een polygaam huwelijk moet doorwerken in de afstamming van de kinderen.²⁷⁴ De kinderen die uit het niet erkende polygame huwelijk worden geboren krijgen niet automatisch de echtgenoot als hun (juridische) vader. Als gevolg daarvan krijgen zij evenmin, wanneer hun 'vader' de Nederlandse nationaliteit bezit, het Nederlanderschap. Dit kan weer leiden tot ongelijke rechtsposities van kinderen binnen één gezin, tussen kinderen die zijn geboren ten tijde van het polygame huwelijk en kinderen die zijn geboren op het moment dat het huwelijk niet (meer) polygaam van karakter was. De uitspraak van de Hoge Raad wordt in de rechtspraak gevolgd en wordt nageleefd bij gemeenten en bij de naturalisatieafdeling van de IND. De Raad van State lijkt te worstelen met de vraag of en in hoeverre er, als er een buitenlands kindhuwelijk is, in het vreemdelingenrecht, nog ruimte is om naast de leeftijd ook nog andere omstandigheden in de beoordeling te betrekken.²⁷⁵

Tenslotte is gebleken dat het niet erkennen van een buitenlands huwelijk ook kan doorwerken in het strafrecht, daar waar het concept 'echtgenoot' van belang is in de delictomschrijving en als bij de uitleg van dit begrip wordt aangesloten bij het begrip in het Burgerlijk Wetboek.

Al met al heeft de Wet tegengaan huwelijksdwang een veel verdergaand effect dan dat het alleen het huwelijk zelf raakt. In de gevonden rechtspraak is het zelfs zo dat de Wet niet echt of nauwelijks ziet op situaties waarin ongewenste huwelijken daadwerkelijk worden voorkomen, of om de vraag of een 'omstreden huwelijk' al dan niet kan worden geaccepteerd. Het merendeel van de gevallen ziet daar immers op situaties waarin deze Wet gebruikt wordt om andere doeleinden te verwezenlijken, zoals het verhinderen van toelating tot Nederland en het onthouden van de Nederlandse nationaliteit.

6.6.3 Preventieve werking

Hoewel het onderzoek hierop niet direct was gericht, en hiernaar ook niet expliciet is gevraagd bij respondenten, kwam in enkele interviews met juridische en maatschappelijke professionals de mogelijke preventieve werking van de Wet ter sprake. Daaruit bleek dat de Wet ook preventief wordt ingezet, bijvoorbeeld bij het geven van voorlichting of tijdens discussiebijeenkomsten. Mensen worden dan geïnformeerd over het in Nederland geldende wettelijke kader, en, zo gaf een van de respondenten aan, kan dit worden gebruikt om mensen en hun omgeving weerbaar te maken. Het onderzoek heeft geen data gegenereerd waaruit conclusies zouden kunnen worden getrokken ten aanzien van de vraag of de Wet daadwerkelijk bij de mensen zelf een preventieve werking heeft gehad,

6.7 Afsluiting

In het onderhavige onderzoek werd, amper vier jaar na de inwerkingtreding ervan, de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk onderzocht. De concrete ervaringen met de Wet zijn nog beperkt; er zijn relatief weinig situaties die onder de werking van de Wet vallen. Van de mogelijkheid om bij de rechter nietigverklaring te verzoeken van een door de Wet verboden huwelijk, lijkt nog weinig gebruik te worden gemaakt. Nog minder gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die de Wet biedt aan familieleden en omgeving, om het sluiten van een huwelijk via stuiting te verhinderen als er sprake is van dwang, een tweede huwelijk of minderjarigheid. Ook sociale factoren spelen daarbij een rol; hoe sterker de normen van de sociale groep afwijken van die van de Wet, hoe moeilijker de Wet te effectueren is. Het Openbaar Ministerie, wiens bevoegdheden in dit opzicht werden uitgebreid, lijkt deze nog maar weinig in te zetten. Uit het onderzoek blijkt voorts dat, waar de Wet werd toegepast, dat dit veel vaker was ten aanzien van in het buitenland gesloten huwelijken

²⁷⁴ HR 19 mei 2017 (ECLI:NL:2017:HR:942), par. 4.2.3.4.

²⁷⁵ Par. 4.2.3.5.

dan bij huwelijken in Nederland. Duidelijk is dat de Wet tot een beleidswijziging heeft geleid. Het meest duidelijk is dit ten aanzien van de buitenlandse kindhuwelijken in het vreemdelingenrecht. Met name daar zien we echter ook dat een strikte toepassing van de Wet leidt tot onwenselijke gevolgen en tot situaties, waarbij mensenrechten van met name jonge vrouwen, meisjes en kinderen in het geding zijn. De imperatieve weigeringsgronden maken het moeilijker voor autoriteiten om deze belangen in de beoordeling te betrekken. Dwang bij het aangaan van een huwelijk, blijft lastig vast te stellen. Opvattingen over familie-eer, vrees voor repercussies en loyaliteit aan de familie spelen nog een grote rol, zowel bij het trouwen zelf als bij hetgeen hiertegen wordt ondernomen. Voor het maatschappelijk veld, met name in Nederland zelf, kan de Wet wel worden ingezet om mensen te informeren; de Wet kan op deze manier ook een preventieve functie vervullen. Of de Wet daadwerkelijk tot een afname van huwelijksdwang, polygamie en kindhuwelijken heeft geleid, werd in dit onderzoek niet onderzocht. Daarvoor zou een ander onderzoek verricht moeten worden. Wat wel vaststaat is dat de Wet tegenaan huwelijksdwang zich beperkt tot de aanpak van formele huwelijksituaties. Tijdens het onderzoek werd veelvuldig gerefereerd aan de informele huwelijken die in Nederland tot stand komen en op buitenlandse huwelijken die niet altijd worden gemeld, en dus ook niet worden gezien. Daarover blijft een grote zorg bestaan. De Wet tegenaan huwelijksdwang biedt geen bescherming als bij deze huwelijken sprake is van dwang, minderjarigheid of een tweede huwelijk.

Literatuur en rapporten

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventie, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: Drukkerij Palace Print 2005, <<https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Advies-ACVZ-NR15-2005.pdf>>.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Eerste Hulp bij Huwelijksdwang: een uitvoeringsplan*, Den Haag: Drukkerij Palace Print 2006, <<https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/06/Advies-ACVZ-NR18-2006.pdf>>.

Arbaoui, Y., *Metten met twee maten; Familiebanden in het Nederlandse asiel- en migratiebeleid*, Proefschrift VU, Amsterdam 2019

Boele-Woelki, K., Curry-Sumner, I., Schrama, W. & Braat, B., *De juridische status van polygame huwelijken in rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010.

Cornelissens, A, Kuppens, J. & Ferwerda, H., *Huwelijksdwang. Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*, Den Haag: WODC 2009.

Corneloup, S., Heiderhoff, B., Honoati, C., Jault-Seseke, F., Kruger, T., Rupp, C., van Loon, H. & Verhellen, J., *Children On the Move: A Private International Law Perspective*, PE 583.158, Brussels: European Parliament 2017, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583158/IPOL_STU\(2017\)583158_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583158/IPOL_STU(2017)583158_EN.pdf)>.

Corneloup, S., Heiderhoff, B., Honoati, C., Jault-Seseke, F., Kruger, T., Rupp, C., van Loon, H. & Verhellen, J., *Private International Law in a Context of Increasing International Mobility: Challenges and Potential*, PE 583.157, Brussels: European Parliament 2017, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583157/IPOL_STU\(2017\)583157_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583157/IPOL_STU(2017)583157_EN.pdf)>.

Eerenberg, G., 'De erkenning van polygame huwelijken in de Wet tegengaan huwelijksdwang', *WPNR*, (7084), 2015, p. 969-974.

Esveldt, I. & van Poppel, F. 'Partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland', in: J. Kok en M.H.D. van Leeuwen (red.), *Genegenheid en gelegenheid. Twee eeuwen partnerkeuze en huwelijk*, Amsterdam: Aksant 2005.

Gemeente Rotterdam, *(H)echt verbonden. Het burgerlijk en religieus huwelijk onder de loep*, Rotterdam 2018, <<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/hecht-verbonden/Brochure-professional-online.pdf>>.

Hoens, F.M.H., 'Inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang en de huwelijksvoorwaardenpraktijk', *EstateTip Review*, 2015, p. 1-2.

Janssen, J., *Huwelijksdwang. Wat ziet de politie? Een verkenning van casuïstiek uit 2017*, Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld in opdracht van het ministerie van Buitenlandse zaken, 2018, <www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/eergerelateerd-geweld/2018/13-huwelijksdwang-wat-ziet-de-politie_j_janssen-2018.pdf>.

de Jong, H. & Dekker, S., *Geweld hoort nergens thuis*, Tweede voortgangsrapportage over het programma Geweld hoort nergens thuis, 2019, <www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/30/tweede-voortgangsrapportage-over-het-programma-geweld-hoort-nergens-thuis.pdf>.

Koens, M.J.C., *Bewerking Boek 1 Titel 5, Het huwelijk*, in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker & W.L. Valk (red.), *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 91-132.

Koens, M.J.C., 'Bewerking Boek 1 Titel 5, Het huwelijk', in: M.J.C. Koens & A.P.M.J. Vonken, (red.), *Tekst & Commentaar personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 93-134.

de Koning, M. & Bartels, E., *Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze en gedwongen huwelijken onder Marokkaanse, Turkse en Hindostaanse Nederlanders*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2005

de Koning, M., Storms, O. & Bartels, E., 'Legal Ban on Transnational Cousin-Marriages: Citizen Debate in the Netherlands', *Transnational Social Review* 4(2/3), 2014, p. 226-241.

van der Leun, J.P. & A. Leupen, *Informeel huwelijken in Nederland*, WODC-rapport 2016. <www.wodc.nl/binaries/1816-volledige-tekst_tcm28-70836.pdf>.

van Loon, J.H.A., Special – 'Children at Risk: grensoverschrijdende dilemma's. De verhouding tussen internationaal privaatrecht en migratierecht in verband met de waardigheid van het kind', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2019/34.

Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handreiking Kindhuwelijken en informeel huwelijken*, Den Haag 2017, <www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/06/30/handreiking-kindhuwelijken-en-informeel-huwelijken>.

Moors, A., *Waarom vrouwen 'islamitische huwelijken' aangaan; Wetgeving, seksualiteit en islam in Nederland en daarbuiten*, Utrecht: Forum 2014, <https://pure.uva.nl/ws/files/2478064/160523_462139.pdf>.

Movisie, *Flying Team against violence: aanpak van eerdergerelateerd geweld, huwelijksdwang en achterlating*, Utrecht 2012.

Nanhoe, A., Lünemann, K. & Pels, T., *Eer en partnergeweld onder Hindostanen. Een verkennende studie naar de rol van eer en huwelijksdwang bij partnergeweld onder Hindostanen en de mogelijkheid van preventie*, Rotterdam/Utrecht: Gemeente Rotterdam en Verwey-Jonker Instituut 2013, <www.verwey-jonker.nl/publicaties/2013/eer-en-partnergeweld-onder-hindostanen>.

Niemeijer, B., 'Wat leren wetsevaluaties ons over de effectiviteit van wetgeving?', in: M. Hertogh & H. Weijers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 41-60.

van Nimwegen, N., 'Kinderhuwelijken', *DEMOS*, 31(2), 2015, <www.nidi.nl/shared/content/demos/2015/demos-31-02-kinderhuwelijken.pdf>.

Rutten, S.W.E., 'Enkele beschouwingen over het polygamievraagstuk in een Westerse context', (Hof Amsterdam 12 november 1998, NIPR 1999, 137), *NIPR*, 2001, p. 44-52.

Rutten, S.W.E., 'De gevaren van sluimerende polygame huwelijken', *Migrantenrecht*, 24(5), 2009, p. 196-201.

Rutten, S.W.E., 'Aanpassing van het huwelijksrecht; gevolgen voor de openbare orde en mensenrechten in het IPR', *NIPR*, 2010, p. 410-420.

Rutten, S.W.E., *Huwelijk en burgerlijke stand* (Praktijkreeks IPR, Deel 2), Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2011.

Rutten, S.W.E., 'De strijd tegen huwelijksdwang', *Asiel & Migrantenrecht*, 2014 (8/9), p. 320-327.

Rutten, S.W.E., 'Polygame huwelijken en openbare orde; de uitdaging van Europa en multicultureel Nederland', in: O. Vonken & S.W.E. Rutten (red.), *Grootboek. Opstellen aangeboden aan Prof.mr. Gerard-René de Groot ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 335-347.

Rutten, S.W.E., 'Nederland en kinderhuwelijken', *Tijdschrift voor Recht, Religie en Beleid*, 7(2), 2016, p. 22-39.

Rutten, S.W.E., 'Bewerking Boek 10, Titel 3, Het huwelijk', in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker & W.L. Valk (red.), *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 6227-6244.

Rutten, S.W.E., 'Bewerking Boek 10, Titel 3, Het huwelijk', in: M.J.C. Koens, & A.P.M.J. Vonken (red.), *Tekst & Commentaar personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2018, p. 2581-2599.

Rutten, S.W.E., van Eijk, E., Drost, L., Kadrouch-Outmany, K. & Smits van Waesberghe, E., *Gewoon getrouwd. Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland*, Maastricht: Universiteit Maastricht 2015.

Sabbe, A., Temmerman, M., Brems, E. & Leye, E. (2014), 'Forced Marriage: An Analysis of Legislation and Political Measures in Europe', *Crime, Law and Social Change : An Interdisciplinary Journal*, 2014, p. 171-189.

Schmidt, E., *Juridische aspecten van gedwongen huwelijken*, Den Haag Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2005, <<https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/VS2-Huwelijk-Schmidt.pdf>>.

Smits van Waesberghe, E., Sportel, I., Drost, L., van Eijk, E. & Diepenbrock, E., *Zo zijn we niet getrouwd. Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap*, Maastricht: Universiteit Maastricht 2014.

Sterckx, L. & Bouw, C., *Liefde op maat. Partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2005.

Sterckx, L., Dagevos, J., van Lisdonk, J. & Huijnk, W., *Huwelijksmigratie in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2014 <https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Huwelijksmigratie_in_Nederland>.

Storms, O. & Bartels, E. De keuze van een huwelijkspartner. Een studie naar partnerkeuze onder groepen Amsterdammers, Amsterdam: Vrije Universiteit 2008, <<https://cdn.atria.nl/search/collection/book/show/110107>>.

Szepietowska, E.K., Dekker, A.-F. & Özgümüş, F., *De Doos van Pandora. Huwelijksmigratie onder vluchtelingengroepen in Nederland*, Amsterdam: Vluchtelingen Organisaties Nederland 2011, <www.von-changemakers.nl/wp-content/uploads/2017/12/Onderzoeksrapport-22De-Doos-van-Pandora22.pdf>.

Vlaardingerbroek, P, (2019), 'De Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand en Wet tegengaan huwelijksdwang', *GS Personen- en familierecht*, art. 1:43 BW, 2019.

Vonken, A.P.M.J., *Internationaal privaatrecht. Deel II: Internationaal personen-, familie- en erfrecht*, Asser-serie, deel 10-II, Deventer: Wolters Kluwer 2016

Vorthoren, M., *Hand in hand tegen huwelijksdwang*, Rotterdam: Stichting platform Islamitische organisaties 2007.

Wortmann, S.F.M. & van Duijvendijk-Brand, J. *Compendium Personen- en familierecht*, Deventer: Kluwer 2018.

Beleidsdocumenten:

Kamerstukken 33488 Parlementaire geschiedenis en rapporten bij de Wet tegengaan huwelijksdwang (Stb. 2015, 354).

Plan van Aanpak preventie huwelijksdwang 2012-2014.

Kamerstukken 32175, nr. 35 Brief van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 3 juli 2012

Kamerstukken 32175, nr. 66 Huwelijks- en gezinsmigratie (met Bijlage: cijfers Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating).

Kamerstukken 32175, nr. 65 Brief Minister erkenning buitenlandse kindhuwelijken.

Kamerstukken 28345 Aanpak Huiselijk Geweld.

Kamerstukken 32840 Strafrechtelijke aanpak huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking (Stb. 2013, 95).

Kamerstukken 34550, V-52 Amendement oprichting Forced Marriage Unit.

Kamervragen 2019 over uithuwelijking van jonge meisjes in het buitenland.

Regeerakkoord '*Bruggen slaan*', 29 oktober 2012:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

Initiatiefnota (lid van Wijngaarden) 'Het Nederlands huwelijksrecht discrimineert niet: als vrouw of man ben je in Nederland, ongeacht je afkomst en religie, vrij om je liefdesleven zo in te richten als je wilt', 16 oktober 2019, TK 2019-2020, 34 565, nr. 3

Bijlage 1: Wetgeving (selectie van voor het onderzoek relevante artikelen en onderdelen uit artikelen):

| | |
|---|-----|
| Wet tegengaan huwelijksdwang..... | 190 |
| Boek 1 en 10 BW..... | 200 |
| Vreemdelingenwet..... | 208 |
| Vreemdelingenbesluit..... | 210 |
| Vreemdelingencirculaire..... | 214 |
| Wijzigingsbesluit vreemdelingencirculaire | 223 |
| Gezinsherenigingsrichtlijn..... | 228 |
| Richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn | 229 |

Wet tegengaan huwelijksdwang

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

| Datum publicatie | Organisatie | Jaargang en nummer | Rubriek | Datum ondertekening |
|---------------------|--|-------------------------|---------|---------------------|
| 14-10-2015 09:00 | Ministerie van Veiligheid en Justitie | Staatsblad 2015, 354 | Wet | 07-10-2015 |

Wet van 7 oktober 2015 tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken (Wet tegengaan huwelijksdwang)

ARTIKEL I

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de aanduiding 1.
2. Het tweede en het derde lid vervallen.

B

Artikel 35 en 36 vervallen.

C

Na artikel 41 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 41a

Een huwelijk mag niet worden gesloten tussen hen die elkander, hetzij van nature hetzij familierechtelijk, als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie, tenzij de aanstaande echtgenoten bij de ambtenaar van de burgerlijke stand ieder een beëdigde verklaring hebben afgelegd, inhoudende dat zij hun vrije toestemming tot het huwelijk geven.

D

Artikel 43 wordt als volgt gewijzigd:

Onder vernummering van het tweede, derde en vierde lid tot derde, vierde en vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij de aangifte verklaren de aanstaande echtgenoten dat zij elkander niet als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie of leggen zij een verklaring af als bedoeld in artikel 41a.

E

In artikel 44 vervalt in het eerste lid onderdeel i, onder verlettering van de onderdelen j en k tot i en j.

F

Artikel 47 vervalt.

G

In artikel 50 wordt tussen «gaan,» en «dan wel» een zinsnede ingevoegd, luidende: of wanneer partijen niet beiden hun vrije toestemming tot het huwelijk zullen geven.

H

Artikel 53 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. In het derde lid vervalt «voorts».
3. Onder vernummering van het derde lid tot het tweede lid, worden twee nieuwe leden ingevoegd, luidende:

3. Het openbaar ministerie is voorts bevoegd het huwelijk te stuiten indien genoegzaam is gebleken dat de aanstaande echtgenoten, of één hunner, het huwelijk onder invloed van dwang zullen aangaan.

4. Voor de uitoefening van de in de leden 2 en 3 bedoelde bevoegdheid door het openbaar ministerie is voorafgaande machtiging van de rechtbank vereist.

I

In artikel 57 wordt na «41» onder vermelding van een komma een artikelnummer ingevoegd:, 41a.

J

Artikel 71 komt te luiden:

1. Een echtgenoot kan de nietigverklaring van zijn huwelijk verzoeken, wanneer hij dit onder invloed van dwang heeft gesloten. Tevens is het openbaar ministerie, na de echtgenoten in de gelegenheid te hebben gesteld hun mening omtrent de wenselijkheid van het indienen van het

verzoek tot nietigverklaring kenbaar te maken, althans na deze daartoe behoorlijk te hebben opgeroepen, bevoegd tot het doen van het verzoek.

2. Voorts kan de echtgenoot, die bij de huwelijksvoltrekking gedwaald heeft hetzij in de persoon van de andere echtgenoot, hetzij omtrent de betekenis van de door hem afgelegde verklaring de nietigverklaring van zijn huwelijk verzoeken.

3. De bevoegdheid de nietigverklaring wegens dwaling te verzoeken vervalt, wanneer de echtgenoten zes maanden hebben samengewoond sedert de ontdekking van de dwaling zonder dat het verzoek is gedaan. De bevoegdheid de nietigverklaring wegens dwang te verzoeken vervalt, wanneer de echtgenoten drie jaar hebben samengewoond zonder dwang gericht op instandhouding van het huwelijk, zonder dat het verzoek is gedaan.

K

In artikel 74 vervalt de zinsnede «, noch wanneer de vrouw vóór de dag van het verzoek zwanger is geworden».

L

Artikel 80a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid komt de laatste volzin te luiden: De artikelen 43, tweede tot en met vijfde lid, en 46 zijn van overeenkomstige toepassing.
2. In het vijfde lid wordt in de eerste volzin tussen «gaan,» en «dan wel» een zinsnede ingevoegd, luidende: of wanneer partijen niet beiden hun toestemming tot het geregistreerd partnerschap vrijelijk zullen geven,.
3. In het vijfde lid wordt in de tweede volzin «53, tweede en derde lid» vervangen door: 53, tweede tot en met vierde lid.
4. In het vijfde lid wordt in de vierde volzin tussen «is,» en « mag» een zinsnede ingevoegd, luidende: of wanneer partijen niet beiden hun toestemming tot het geregistreerd partnerschap vrijelijk zullen geven
5. Het zesde lid komt te luiden: Ter zake van de partnerschapsregistratie zijn de artikelen 31, 32, 37 tot en met 39, 41, 41a, 44 tot en met 49, 58, en 62 tot en met 66 van overeenkomstige toepassing.

M

Artikel 233 komt te luiden:

Minderjarigen zijn zij die de leeftijd van achttien jaren niet hebben bereikt en evenmin met toepassing van artikel 253ha meerderjarig zijn verklaard.

ARTIKEL II

Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 28 komt te luiden:

Artikel 28

Het huwelijk wordt voltrokken indien ieder der aanstaande echtgenoten voldoet aan de vereisten tot het aangaan van een huwelijk van het Nederlandse recht.

B

Artikel 29 vervalt.

C

Artikel 32 komt te luiden:

Artikel 32

Ongeacht artikel 31 van dit Boek wordt aan een buiten Nederland gesloten huwelijk erkenning onthouden, indien deze erkenning kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde en in ieder geval indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van dat huwelijk:

a.reeds gehuwd was of een geregistreerd partnerschap had gesloten met een persoon die de Nederlandse nationaliteit bezat of zelf de Nederlandse nationaliteit bezat of in Nederland zijn gewone verblijfplaats had, tenzij het eerder gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig verklaard;

b.aan de andere echtgenoot in rechte lijn verwant was of de broer of zuster van die echtgenoot was, hetzij door bloedverwantschap, hetzij door adoptie, tenzij deze familierechtelijke betrekking later is verbroken vanwege het ontbreken van biologische verwantschap of herroeping van de adoptie;

c.niet de leeftijd van achttien jaar had bereikt, tenzij de echtgenoten op het moment dat erkenning van het huwelijk gevraagd wordt beiden de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;

d.geestelijk niet in staat was zijn toestemming te geven, tenzij deze daartoe wel in staat is op het moment dat de erkenning van het huwelijk gevraagd wordt en uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt; of

e.niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk had gegeven, tenzij deze uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt.

ARTIKEL III

A

Artikel 31 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zoals het gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, is ook na dit tijdstip van toepassing indien de aangifte of aankondiging van het huwelijksvoornemen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand voor dit tijdstip heeft plaatsgehad.

B

Artikel 233 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op hen die voor de inwerkingtreding van deze wet als gevolg van het sluiten van een huwelijk of geregistreerd partnerschap meerderjarig zijn geworden. Voor deze personen blijft het recht van toepassing zoals dat gold onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL IV

1. Indien het bij Koninklijke boodschap van 13 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, [32 444](#)), tot wet is of wordt verheven, en artikel I onderdeel M van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I onderdelen D en E van deze wet, komt in artikel I onderdeel D te vervallen en komt onderdeel E van deze wet als volgt te luiden:

E

Artikel 44 komt te luiden:

1. Ten behoeve van het kenbaar maken van hun voornemen om in het huwelijk te treden verstrekken de aanstaande echtgenoten van wie ten minste één uitsluitend of mede de Nederlandse nationaliteit bezit of in Nederland zijn gewone verblijfplaats heeft aan de ambtenaar van de burgerlijke stand:

- a.hun geslachtsnaam, voornamen, woonplaats en geboortegegevens, alsmede een verklaring dat zij elkaar niet als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie, dan wel een beëdigde verklaring als bedoeld in artikel 41a;
- b.indien toestemming tot het aangaan van een huwelijk is vereist, de gegevens van degenen wier toestemming noodzakelijk is, dan wel het bewijs dat deze hun toestemming hebben verleend. De toestemming kan ook ter gelegenheid van de huwelijksvoltrekking worden gegeven. Is de toestemming door de rechter verleend, dan verifieert de ambtenaar het bestaan daarvan bij de betrokken griffie;
- c.de overlijdensgegevens van allen wier toestemming voor het huwelijk was vereist, als zij in leven waren geweest;
- d.de gegevens inzake ontbinding van eventuele eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen;
- e.in geval van stuiting, de gegevens inzake de opheffing daarvan;
- f.de ontheffing of de vergunning van Onze Minister van Justitie, ingeval deze is vereist;

- g.een vrijstelling krachtens artikel 62, indien deze is verkregen;
- h.de namen en adressen van de personen die als getuigen bij de voltrekking van het huwelijk aanwezig zullen zijn;
- i.ingeval een aanstaande echtgenoot niet de Nederlandse nationaliteit bezit of rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onder b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000, een verklaring dat het voornemen om in het huwelijk te treden niet wordt aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen, alsmede een verklaring omtrent het verblijfsrecht van de aanstaande echtgenoot die niet de Nederlandse nationaliteit bezit;
- j.de naam van de gemeente in Nederland waar het huwelijk zal worden voltrokken.

2. Wanneer de aanstaande echtgenoten, van wie ten minste één de Nederlandse nationaliteit bezit, buiten Nederland hun woonplaats hebben, kunnen zij zich ten behoeve van hun voornemen om in het huwelijk te treden uitsluitend tot de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage wenden.

2. Indien het bij Koninklijke boodschap van 13 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, [32 444](#)), tot wet is of wordt verheven, en artikel I onderdeel Z van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I onderdeel L van deze wet, komt artikel I onderdeel L van deze wet als volgt te luiden:

L

Artikel 80a komt te luiden:

1. Een persoon kan tegelijkertijd slechts met één andere persoon van hetzelfde of andere geslacht een geregistreerd partnerschap aangaan.
2. Zij die een geregistreerd partnerschap aangaan, mogen niet tegelijkertijd gehuwd zijn.
3. Registratie van partnerschap geschiedt bij een akte van registratie van partnerschap opgemaakt door een ambtenaar van de burgerlijke stand.
4. Een partnerschapsregistratie kan worden gestuit, indien partijen niet de vereisten in zich verenigen om de registratie aan te gaan, of wanneer partijen niet beiden hun toestemming tot het geregistreerd partnerschap vrijelijk zullen geven, dan wel wanneer het oogmerk van de

aanstaande geregistreerde partners, of één hunner, niet is gericht op de vervulling van de door de wet aan de partnerschapsregistratie verbonden plichten, doch op het verkrijgen van toelating tot Nederland. Op een stuiting zijn de artikelen 51, 52, 53, tweede tot en met vierde lid, en 54 tot en met 56 van overeenkomstige toepassing. Het openbaar ministerie is verplicht een partnerschapsregistratie te stuiten, indien het met een van de in de artikelen 31, 32, 41 en in het eerste en tweede lid van dit artikel omschreven beletselen bekend is. Indien aan de ambtenaar van de burgerlijke stand een van de in de vorige zin genoemde beletselen bekend is, of wanneer partijen niet beiden hun toestemming tot het geregistreerd partnerschap vrijelijk zullen geven, mag hij niet meewerken aan een registratie of daaraan voorafgaande formaliteiten verrichten, ook al zou geen stuiting hebben plaatsgehad.

5. Ter zake van de partnerschapsregistratie zijn de artikelen 31, 32, 37 tot en met 39, 41, 41a, 44 tot en met 49, 58, en 62 tot en met 66 van overeenkomstige toepassing.

6. Op de nietigverklaring van een partnerschapsregistratie zijn van overeenkomstige toepassing de artikelen 69 tot en met 73, 74, 75 tot en met 77, eerste lid en tweede lid.

7. Op het bewijs van het bestaan van de partnerschapsregistratie zijn de artikelen 78 en 79 van overeenkomstige toepassing.

3. Indien het bij Koninklijke boodschap van 13 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, [32 444](#)), tot wet is of wordt verheven, en artikel I onderdeel M van die wet later in werking treedt dan artikel I onderdeel E van deze wet, komt artikel I onderdeel M van die wet als volgt te luiden:

M

Artikel 44 komt te luiden:

1. Ten behoeve van het kenbaar maken van hun voornemen om in het huwelijk te treden verstrekken de aanstaande echtgenoten van wie ten minste één uitsluitend of mede de Nederlandse nationaliteit bezit of in Nederland zijn gewone verblijfplaats heeft aan de ambtenaar van de burgerlijke stand:

- a.hun geslachtsnaam, voornamen, woonplaats en geboortegegevens, alsmede een verklaring dat zij elkaar niet als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie, dan wel een beëdigde verklaring als bedoeld in artikel 41a;

- b.indien toestemming tot het aangaan van een huwelijk is vereist, de gegevens van degenen wier toestemming noodzakelijk is, dan wel het bewijs dat deze hun toestemming hebben verleend. De toestemming kan ook ter gelegenheid van de huwelijksvoltrekking worden gegeven. Is de toestemming door de rechter verleend, dan verifieert de ambtenaar het bestaan daarvan bij de betrokken griffie;
- c.de overlijdensgegevens van allen wier toestemming voor het huwelijk was vereist, als zij in leven waren geweest;
- d.de gegevens inzake ontbinding van eventuele eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen;
- e.in geval van stuiting, de gegevens inzake de opheffing daarvan;
- f.de ontheffing of de vergunning van Onze Minister van Justitie, ingeval deze is vereist;
- g.een vrijstelling krachtens artikel 62, indien deze is verkregen;
- h.de namen en adressen van de personen die als getuigen bij de voltrekking van het huwelijk aanwezig zullen zijn;
- i.ingeval een aanstaande echtgenoot niet de Nederlandse nationaliteit bezit of rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onder b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000, een verklaring dat het voornemen om in het huwelijk te treden niet wordt aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen, alsmede een verklaring omtrent het verblijfsrecht van de aanstaande echtgenoot die niet de Nederlandse nationaliteit bezit;
- j.de naam van de gemeente in Nederland waar het huwelijk zal worden voltrokken.

2. Wanneer de aanstaande echtgenoten, van wie ten minste één de Nederlandse nationaliteit bezit, buiten Nederland hun woonplaats hebben, kunnen zij zich ten behoeve van hun voornemen om in het huwelijk te treden uitsluitend tot de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage wenden.

4. Indien het bij Koninklijke boodschap van 13 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, [32 444](#)), tot wet is of wordt verheven, en artikel I onderdeel Z van die wet later

in werking treedt dan artikel I onderdeel L van deze wet, komt artikel I onderdeel Z van die wet als volgt te luiden:

Z

Artikel 80a komt te luiden:

1. Een persoon kan tegelijkertijd slechts met één andere persoon van hetzelfde of andere geslacht een geregistreerd partnerschap aangaan.
2. Zij die een geregistreerd partnerschap aangaan, mogen niet tegelijkertijd gehuwd zijn.
3. Registratie van partnerschap geschiedt bij een akte van registratie van partnerschap opgemaakt door een ambtenaar van de burgerlijke stand.
4. Een partnerschapsregistratie kan worden gestuit, indien partijen niet de vereisten in zich verenigen om de registratie aan te gaan, of wanneer partijen niet beiden hun toestemming tot het geregistreerd partnerschap vrijelijk zullen geven, dan wel wanneer het oogmerk van de aanstaande geregistreerde partners, of één hunner, niet is gericht op de vervulling van de door de wet aan de partnerschapsregistratie verbonden plichten, doch op het verkrijgen van toelating tot Nederland. Op een stuiting zijn de artikelen 51, 52, 53, tweede tot en met vierde lid, en 54 tot en met 56 van overeenkomstige toepassing. Het openbaar ministerie is verplicht een partnerschapsregistratie te stuiten, indien het met een van de in de artikelen 31, 32, 41 en in het eerste en tweede lid van dit artikel omschreven beletselen bekend is. Indien aan de ambtenaar van de burgerlijke stand een van de in de vorige zin genoemde beletselen bekend is, of wanneer partijen niet beiden hun toestemming tot het geregistreerd partnerschap vrijelijk zullen geven, mag hij niet meewerken aan een registratie of daaraan voorafgaande formaliteiten verrichten, ook al zou geen stuiting hebben plaatsgehad.
5. Ter zake van de partnerschapsregistratie zijn de artikelen 31, 32, 37 tot en met 39, 41, 41a, 44 tot en met 49, 58, en 62 tot en met 66 van overeenkomstige toepassing.
6. Op de nietigverklaring van een partnerschapsregistratie zijn van overeenkomstige toepassing de artikelen 69 tot en met 73, 74, 75 tot en met 77, eerste lid en tweede lid.
7. Op het bewijs van het bestaan van de partnerschapsregistratie zijn de artikelen 78 en 79 van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL IVa

Onze Minister van Veiligheid en Justitie zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL VI

Deze wet wordt aangehaald als de Wet tegengaan huwelijksdwang.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Boek 1 en 10 BW

Burgerlijk Wetboek Boek 1

Burgerlijk Wetboek Boek 1, Personen- en familierecht

Afdeling 9. De aanvulling van de registers van de burgerlijke stand en de verbetering van de daarin voorkomende akten en latere vermeldingen

Artikel 24

1Aanvulling van een register van de burgerlijke stand met een daarin ontbrekende akte of latere vermelding, doorhaling van een daarin ten onrechte voorkomende akte of latere vermelding, of verbetering van een daarin voorkomende akte of latere vermelding die onvolledig is of een misslag bevat, kan op verzoek van belanghebbenden of van het openbaar ministerie worden gelast door de rechtbank. De rechtbank kan bij haar beschikking tot verbetering van een akte of latere vermelding die onvolledig is of een misslag bevat, eveneens dezelfde verbetering gelasten ten aanzien van een akte of latere vermelding betreffende dezelfde persoon of zijn afstammelingen, die buiten haar rechtsgebied in de registers van de burgerlijke stand is opgenomen. De in de tweede zin bedoelde bevoegdheid kan mede worden uitgeoefend ten aanzien van een akte of latere vermelding betreffende dezelfde persoon of zijn afstammelingen die in de registers van de burgerlijke stand van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is opgenomen.

Artikel 24b

1Aanvulling van een register van de burgerlijke stand op grond van [artikel 24](#) geschiedt door het opmaken van een nieuwe akte in dat register.

2Van een verbetering of een doorhaling op grond van deze afdeling wordt een latere vermelding toegevoegd aan de desbetreffende akte, volgens regels, bij algemene maatregel van bestuur te stellen.

Afdeling 10. Inschrijving van buitenlandse akten en de rechterlijke last tot het opmaken van een vervangende akte van geboorte

Artikel 25

1Buiten Nederland overeenkomstig de plaatselijke voorschriften door een bevoegde instantie opgemaakte akten van geboorte, huwelijksakten, akten van registratie van een partnerschap en akten van overlijden worden op bevel van het openbaar ministerie of op verzoek van een belanghebbende ingeschreven in de registers onderscheidenlijk van geboorten, van huwelijken, van geregistreeerde partnerschappen en van overlijden van de gemeente 's-Gravenhage, indien:

a.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;

b.de akte een persoon betreft die rechtmatig verblijft op grond van [artikel 8, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000](#).

3De ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage kan ook ambtshalve de in de vorige leden bedoelde akten inschrijven.

Artikel 26

1Een ieder die daarbij een gerechtvaardigd belang heeft, kan de rechtbank verzoeken een verklaring voor recht af te geven dat een op hem betrekking hebbende, buiten Nederland opgemaakte akte of gedane uitspraak overeenkomstig de plaatselijke voorschriften door een bevoegde instantie is opgemaakt of gedaan en naar zijn aard vatbaar is voor opneming in een Nederlands register van de burgerlijke stand.

2De in het eerste lid bedoelde verklaring voor recht kan eveneens op verzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand of van het openbaar ministerie worden afgegeven.

Artikel 27

Naar aanleiding van een besluit van een ambtenaar van de burgerlijke stand om op grond van artikel 18c of 20c te weigeren een akte van de burgerlijke stand op te maken, een latere vermelding aan een akte toe te voegen of, buiten het geval van stuiting van het huwelijk of het geregistreerd partnerschap en dat van afgifte van een afschrift of een uittreksel, aan een verrichting mee te werken, kunnen belanghebbende partijen binnen zes weken na de verzending van dat besluit een verzoek indienen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar de standplaats van de ambtenaar van de burgerlijke stand is gelegen.

Afdeling 1. Vereisten tot het aangaan van een huwelijk

Artikel 31

Om een huwelijk te mogen aangaan moeten een man en een vrouw de leeftijd van achttien jaren hebben bereikt.

Artikel 33

Een persoon kan tegelijkertijd slechts met één andere persoon door het huwelijk verbonden zijn.

Artikel 41a

Een huwelijk mag niet worden gesloten tussen hen die elkander, hetzij van nature hetzij familierechtelijk, als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie, tenzij de aanstaande echtgenoten bij de ambtenaar van de burgerlijke stand ieder een beëdigde verklaring hebben afgelegd, inhoudende dat zij hun vrije toestemming tot het huwelijk geven.

Artikel 44

1Ten behoeve van het kenbaar maken van hun voornemen om in het huwelijk te treden verstrekken de aanstaande echtgenoten van wie ten minste één uitsluitend of mede de Nederlandse nationaliteit bezit of in Nederland zijn gewone verblijfplaats heeft aan de ambtenaar van de burgerlijke stand:

a.hun geslachtsnaam, voornamen, woonplaats en geboortegegevens, alsmede een verklaring dat zij elkaar niet als bloedverwanten bestaan in de derde of vierde graad in de zijlinie, dan wel een beëdigde verklaring als bedoeld in [artikel 41a](#);

d.de gegevens inzake ontbinding van eventuele eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen;

e.in geval van stuiting, de gegevens inzake de opheffing daarvan;

2Wanneer de aanstaande echtgenoten, van wie ten minste één de Nederlandse nationaliteit bezit, buiten Nederland hun woonplaats hebben, kunnen zij zich ten behoeve van hun voornemen om in het huwelijk te treden uitsluitend tot de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage wenden.

Afdeling 3. Stuiting van het huwelijk

Artikel 50

Een huwelijk kan worden gestuit, wanneer partijen niet de vereisten in zich verenigen om een huwelijk aan te gaan, of wanneer partijen niet beiden hun vrije toestemming tot het huwelijk zullen geven dan wel wanneer het oogmerk van de aanstaande echtgenoten, of één hunner, niet is gericht op de vervulling van de door de wet aan de huwelijkse staat verbonden plichten, doch op het verkrijgen van toelating tot Nederland.

Artikel 51

1Bevoegd tot stuiting, wanneer partijen niet de vereisten in zich verenigen om een huwelijk aan te gaan, zijn bloedverwanten in de rechte lijn, broeders, zusters, voogden en curatoren van een der aanstaande echtgenoten.

Artikel 52

Hij die met een der partijen door huwelijk verbonden is dan wel met een der partijen een geregistreerd partnerschap is aangegaan, kan op grond van het bestaan van dat huwelijk of dat geregistreerd partnerschap een nieuw aan te gaan huwelijk stuiten.

Artikel 53

1Het openbaar ministerie is verplicht een voorgenomen huwelijk te stuiten, indien het met een der in de [artikelen 31 tot en met 33](#), [41](#) en [42](#) omschreven huwelijksbeletselen bekend is.

3Het openbaar ministerie is voorts bevoegd het huwelijk te stuiten indien genoegzaam is gebleken dat de aanstaande echtgenoten, of één hunner, het huwelijk onder invloed van dwang zullen aangaan.

4Voor de uitoefening van de in de leden 2 en 3 bedoelde bevoegdheid door het openbaar ministerie is voorafgaande machtiging van de rechtbank vereist.

Artikel 54

1De stuiting geschiedt door betekening van een akte aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het huwelijk zal worden voltrokken.

2De akte houdt de keus van een woonplaats in die gemeente en de gronden van de stuiting in en vermeldt de hoedanigheid die aan de opposant de bevoegdheid geeft om het huwelijk te stuiten; alles op straffe van nietigheid.

3De opposant zal afschrift der akte van stuiting onverwijld doen betekenen aan de partij, tegen welke de stuiting is gericht.

Artikel 55

Een stuiting kan worden opgeheven:

- a.op dezelfde wijze als waarop zij is geschied;
- b.door een verklaring, in persoon afgelegd ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand, genoemd in het vorige artikel;
- c.door een verklaring, afgelegd ten overstaan van een notaris;
- d.door een in kracht van gewijsde gegane beschikking, gegeven op verzoek van een belanghebbende.

Artikel 56

Het huwelijk mag niet worden voltrokken, voordat de stuiting is opgeheven. Mocht het desniettemin voltrokken zijn hangende een geding tot opheffing van de stuiting, dan kan dit geding op verlangen van de opposant worden voortgezet en wordt het huwelijk nietig verklaard, indien de rechter de gegrondheid der stuiting aanvaardt.

Artikel 57

Een ambtenaar van de burgerlijke stand aan wie het bestaan van een der in de [artikelen 31 tot en met 33, 41, 41a en 42](#) omschreven huwelijksbeletselen bekend is, mag geen medewerking verlenen aan een huwelijksvoltrekking of aan de vervulling van daaraan voorafgaande formaliteiten, ook al zou geen stuiting hebben plaatsgehad.

Afdeling 4. De voltrekking van het huwelijk

Artikel 67

1De aanstaande echtgenoten moeten ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand en in tegenwoordigheid van de getuigen verklaren, dat zij elkander aannemen tot echtgenoten en dat zij getrouw alle plichten zullen vervullen, die door de wet aan de huwelijkse staat worden verbonden.

2Terstond nadat deze verklaring is afgelegd, verklaart de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat partijen door de echt aan elkander zijn verbonden, en maakt hij daarvan in het daartoe bestemde register een akte op.

Afdeling 5. Nietigverklaring van een huwelijk

Artikel 69

1Voor zover hieronder niet anders is bepaald, kan op grond dat de echtgenoten niet de vereisten in zich verenigden om tezamen een huwelijk aan te gaan, de nietigverklaring van het huwelijk worden verzocht door:

- a.de bloedverwanten in de rechte lijn van een der echtgenoten;

b.ieder der echtgenoten;

c.alle overige personen, die daarbij een onmiddellijk rechtsbelang hebben, echter deze alleen na de ontbinding van het huwelijk;

d.het openbaar ministerie, echter alleen zolang het huwelijk niet is ontbonden.

2Hij die met een der echtgenoten nog door een vroeger huwelijk dan wel door een eerder geregistreerd partnerschap is verbonden, is eveneens bevoegd op grond van het bestaan van dat huwelijk of die registratie de nietigverklaring van het daarna gesloten huwelijk te verzoeken.

Artikel 71

1Een echtgenoot kan de nietigverklaring van zijn huwelijk verzoeken, wanneer hij dit onder invloed van dwang heeft gesloten. Tevens is het openbaar ministerie, na de echtgenoten in de gelegenheid te hebben gesteld hun mening omtrent de wenselijkheid van het indienen van het verzoek tot nietigverklaring kenbaar te maken, althans na deze daartoe behoorlijk te hebben opgeroepen, bevoegd tot het doen van het verzoek.

2Voorts kan de echtgenoot, die bij de huwelijksvoltrekking gedwaald heeft hetzij in de persoon van de andere echtgenoot, hetzij omtrent de betekenis van de door hem afgelegde verklaring de nietigverklaring van zijn huwelijk verzoeken.

3De bevoegdheid de nietigverklaring wegens dwaling te verzoeken vervalt, wanneer de echtgenoten zes maanden hebben samengewoond sedert de ontdekking van de dwaling zonder dat het verzoek is gedaan. De bevoegdheid de nietigverklaring wegens dwang te verzoeken vervalt, wanneer de echtgenoten drie jaar hebben samengewoond zonder dwang gericht op instandhouding van het huwelijk, zonder dat het verzoek is gedaan.

Artikel 74

De nietigverklaring van een huwelijk, dat aangegaan is door iemand die de vereiste leeftijd miste, kan niet worden verzocht wanneer deze op de dag van het verzoek de vereiste ouderdom heeft.

Artikel 77

1De nietigverklaring van het huwelijk werkt, zodra de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan; zij werkt terug tot het tijdstip van de huwelijksvoltrekking.

2Nochtans mist de beschikking terugwerkende kracht en heeft zij hetzelfde gevolg als een echtscheiding:

a.ten aanzien van de kinderen der echtgenoten;

b.ten aanzien van de te goeder trouw zijnde echtgenoot; deze kan echter niet op een gemeenschap van goederen aanspraak maken, wanneer het huwelijk wegens het bestaan van een vroeger huwelijk of een eerder geregistreerd partnerschap is nietig verklaard;

c.ten aanzien van andere personen dan de echtgenoten en hun kinderen, voor zover zij te goeder trouw vóór de inschrijving der nietigverklaring rechten hebben verkregen.

Artikel 253r

1 [Artikel 253q](#) is van overeenkomstige toepassing, indien:

a. de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen al dan niet tijdelijk in de onmogelijkheid verkeren het gezag uit te oefenen; of

b. het bestaan of de verblijfplaats van de ouders of van één van hen die het gezag uitoefenen, onbekend is.

2 In het geval een der ouders het gezag alleen uitoefent overeenkomstig [artikel 253q, eerste lid](#), is gedurende de tijd waarin een van de in het eerste lid bedoelde omstandigheden zich voordoet het gezag van de andere ouder geschorst. In de overige gevallen is het gezag geschorst totdat de rechter de ouders of een van hen wederom met het gezag belast. In afwijking van artikel 253q kan de rechter dit slechts doen indien aan de vereisten gesteld in [artikel 277, eerste lid](#), is voldaan.

Artikel 253q

1 Wanneer een van de ouders die gezamenlijk het gezag over hun minderjarige kinderen uitoefenen, op een der in [artikel 246](#) genoemde gronden daartoe onbevoegd is, oefent de andere ouder alleen het gezag over de kinderen uit. Wanneer de grond van de onbevoegdheid is weggevallen, herleeft van rechtswege het gezamenlijke gezag.

2 Wanneer beide ouders die gezamenlijk het gezag over hun minderjarige kinderen uitoefenen, daartoe op een der in [artikel 246](#) genoemde gronden onbevoegd zijn, benoemt de rechtbank een voogd.

3 Wanneer een ouder die alleen het gezag uitoefent, op een der in [artikel 246](#) genoemde gronden daartoe onbevoegd is, belast de rechtbank de andere ouder met het gezag, tenzij de rechter oordeelt dat het belang van de minderjarige zich hiertegen verzet. Alsdan benoemt zij een voogd.

4 De in het tweede en derde lid bedoelde beslissingen worden gegeven op verzoek van een ouder, bloed- of aanverwanten van de minderjarige, de raad voor de kindbescherming, de gecertificeerde instelling, bedoeld in [artikel 1.1 van de Jeugdwet](#), een rechtspersoon een daartoe door Onze Minister van Veiligheid en Justitie aanvaarde rechtspersoon als bedoeld in [artikel 256, eerste lid](#), en [artikel 302, tweede lid](#), of ambtshalve.

Artikel 302

2 Onverminderd diens bevoegdheid een natuurlijke persoon tot voogd te benoemen, kan de rechter de voogdij over een minderjarige door of voor wie een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in [artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000](#) is ingediend, en in verband daarmee in Nederland verblijft, alsmede over door Onze Minister van Justitie aan te wijzen categorieën andere minderjarigen, uitsluitend opdragen aan een daartoe door Onze Minister van Justitie aanvaarde rechtspersoon.

Burgerlijk Wetboek Boek 10

Burgerlijk Wetboek Boek 10, Internationaal Privaatrecht

Titel 3. Het huwelijk

Afdeling 1. Voltrekking en erkenning van de geldigheid van huwelijken

Artikel 28

Het huwelijk wordt voltrokken indien ieder der aanstaande echtgenoten voldoet aan de vereisten tot het aangaan van een huwelijk van het Nederlandse recht.

Artikel 31

1Een buiten Nederland gesloten huwelijk dat ingevolge het recht van de staat waar de huwelijksvoltrekking plaatsvond rechtsgeldig is of nadien rechtsgeldig is geworden, wordt als zodanig erkend.

2Een buiten Nederland ten overstaan van een diplomatieke of consulaire ambtenaar voltrokken huwelijk dat voldoet aan de vereisten van het recht van de staat die die ambtenaar vertegenwoordigt, wordt als rechtsgeldig erkend tenzij die voltrekking in de staat waar zij plaatsvond niet was toegestaan.

3Voor de toepassing van de leden 1 en 2 worden onder recht mede begrepen de regels van internationaal privaatrecht.

4Een huwelijk wordt vermoed rechtsgeldig te zijn, indien een huwelijksverklaring is afgegeven door een bevoegde autoriteit.

Artikel 32

Ongeacht [artikel 31](#) van dit Boek wordt aan een buiten Nederland gesloten huwelijk erkenning onthouden, indien deze erkenning kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde en in ieder geval indien een der echtgenoten op het tijdstip van de sluiting van dat huwelijk:

a. reeds gehuwd was of een geregistreerd partnerschap had gesloten met een persoon die de Nederlandse nationaliteit bezat of zelf de Nederlandse nationaliteit bezat of in Nederland zijn gewone verblijfplaats had, tenzij het eerder gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap is ontbonden of nietig verklaard;

b. aan de andere echtgenoot in rechte lijn verwant was of de broer of zuster van die echtgenoot was, hetzij door bloedverwantschap, hetzij door adoptie, tenzij deze familierechtelijke betrekking later is verbroken vanwege het ontbreken van biologische verwantschap of herroeping van de adoptie;

c. niet de leeftijd van achttien jaar had bereikt, tenzij de echtgenoten op het moment dat erkenning van het huwelijk gevraagd wordt beiden de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;

d.geestelijk niet in staat was zijn toestemming te geven, tenzij deze daartoe wel in staat is op het moment dat de erkenning van het huwelijk gevraagd wordt en uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt; of

e.niet vrijelijk zijn toestemming tot het huwelijk had gegeven, tenzij deze uitdrukkelijk met de erkenning van het huwelijk instemt.

Artikel 33

De [artikelen 31](#) en [32](#) van dit Boek zijn van toepassing ongeacht of over de erkenning van de rechtsgeldigheid van een huwelijk als hoofdvraag, dan wel als voorvraag in verband met een andere vraag wordt beslist.

Artikel 62

Ongeacht [artikel 61](#) van dit Boek wordt aan een buiten Nederland aangegaan geregistreerd partnerschap erkenning onthouden, indien deze erkenning kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde. Vreemdelingenwet (Vw), de artikelen 8, 15, 28, 29 lid 2 en 4, 30

Vreemdelingenwet

Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Hoofdstuk 3. Verblijf

Afdeling 1. Rechtmatig verblijf

Artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in [artikel 14](#);
- b. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in [artikel 20](#), of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als bedoeld in [artikel 45a](#) indien op het aan de vreemdeling verschaft document, bedoeld in [artikel 9](#), geen aantekening als bedoeld in [artikel 45c, eerste lid](#), is geplaatst;
- c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in [artikel 28](#);
- d. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in [artikel 33](#), of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als bedoeld in [artikel 45a](#) indien op het aan de vreemdeling verschaft document, bedoeld in [artikel 9](#), de aantekening, bedoeld in [artikel 45c, eerste lid](#), is geplaatst;
- e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de [artikelen 14](#) en [28](#), terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;
- g. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de [artikelen 20](#), [33](#) en [45a](#), of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in de [artikelen 14](#) en [28](#), of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;
- h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;
- i. gedurende de vrije termijn, bedoeld in [artikel 12](#), zolang het verblijf van de vreemdeling bij of krachtens [artikel 12](#) is toegestaan;
- j. indien tegen de uitzetting beletselen bestaan als bedoeld in [artikel 64](#);
- k. gedurende de periode waarin de vreemdeling door Onze Minister in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van [artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht](#);

l. indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

m. indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in [artikel 28](#) niet in behandeling is genomen op grond van [artikel 30](#) terwijl hij in afwachting is van de feitelijke overdracht naar een verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Dublinverordening.

Afdeling 3. De verblijfsvergunning regulier

Paragraaf 1. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Artikel 15

dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in [artikel 14](#), kan worden verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid aan gezinsleden van Nederlanders en vreemdelingen die rechtmatig verblijven als bedoeld in [artikel 8, onder a tot en met e en l](#).

Afdeling 4. De verblijfsvergunning asiel

Paragraaf 1. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Artikel 29

2Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in [artikel 28](#) kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend:

a. de echtgenoot of het minderjarige kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling;

4De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in [artikel 28](#), kan eveneens worden verleend aan een gezinslid als bedoeld in het tweede lid, dat slechts niet uiterlijk binnen drie maanden is nagereisd nadat aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 is verleend, indien binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd.

Artikel 30

1Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in [artikel 28](#) wordt niet in behandeling genomen, indien op grond van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

2De vreemdeling wordt gehoord over zijn eventuele bezwaren tegen overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat.

Vreemdelingenbesluit

Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000)

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Afdeling 3. De referent

Paragraaf 1. Algemeen

Artikel 1.8

Ten behoeve van het verblijf van een vreemdeling die in Nederland verblijft of wil verblijven als familie- of gezinslid, kan als referent optreden de hoofdpersoon bij wie de vreemdeling als familie- of gezinslid verblijft of wil verblijven.

Hoofdstuk 1a. Visa

§ 2. Procedurele bepalingen

Artikel 1.27

De aanvraag, bedoeld in [artikel 1.24, eerste lid](#), wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de Wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is.

Hoofdstuk 3. Verblijf

Afdeling 2. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier

Paragraaf 1. Verlening onder beperking en voorschriften

Subparagraaf 1. Beperkingen

Artikel 3.4

1De in [artikel 14, derde lid, van de Wet](#) bedoelde beperkingen houden verband met:

a.verblijf als familie- of gezinslid;

4De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een andere beperking dan genoemd in het eerste lid worden verleend aan bij ministeriële regeling aangewezen categorieën vreemdelingen. Aanwijzing vindt slechts plaats voor zover internationale verplichtingen daartoe nopen dan wel met de aanwezigheid van de desbetreffende vreemdelingen een wezenlijk Nederlands belang is gediend. In de ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld.

Subparagraaf 5. Verlening onder beperking

Artikel 3.13

1De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid, verleend aan het in [artikel 3.14](#) genoemde

gezinslid van de in [artikel 3.15](#) bedoelde hoofdpersoon, indien wordt voldaan aan alle in de [artikelen 3.16 tot en met 3.22a](#) genoemde voorwaarden.

2 In de overige gevallen kan de in het eerste lid bedoelde verblijfsvergunning worden verleend.

Artikel 3.14

De verblijfsvergunning, bedoeld in [artikel 3.13, eerste lid](#), wordt verleend aan:

- a. de vreemdeling van 21 jaar of ouder die met de hoofdpersoon een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk of een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig geregistreerd partnerschap is aangegaan.
- c. het minderjarige biologische of juridische kind van de hoofdpersoon, dat naar het oordeel van Onze Minister feitelijk behoort en reeds in het land van herkomst feitelijk behoorde tot het gezin van die hoofdpersoon en dat onder het rechtmatige gezag van die hoofdpersoon staat.

Artikel 3.15

1 De verblijfsvergunning, bedoeld in [artikel 3.13, eerste lid](#), wordt verleend aan het in [artikel 3.14](#) bedoelde gezinslid van:

a. een Nederlander van 21 jaar of ouder, of

b. een vreemdeling van 21 jaar of ouder met rechtmatig verblijf als bedoeld in [artikel 8, onder a tot en met e, dan wel I, van de Wet](#), dat niet-tijdelijk is in de zin van [artikel 3.5](#).

Artikel 3.16

Zolang de vreemdeling of de hoofdpersoon met meer dan één andere persoon tegelijkertijd door een huwelijk of een partnerschap is verbonden, wordt de verblijfsvergunning, bedoeld in [artikel 3.13, eerste lid](#), slechts verleend aan één echtgenoot, geregistreerde partner of partner tegelijkertijd, alsmede aan de uit die vreemdeling geboren minderjarige kinderen.

Artikel 3.48

1 De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden worden verleend aan de vreemdeling die:

a. slachtoffer-aangever is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan;

b. slachtoffer is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit, bedoeld in [artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht](#), en het slachtoffer hieraan op andere wijze dan door het doen van aangifte medewerking verleent;

c. getuige-aangever is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan en het verblijf in Nederland van

de getuige-aangever naar het oordeel van Onze Minister in het belang van de opsporing of vervolging van de verdachte noodzakelijk is;

d.zonder verblijfstitel slachtoffer is geworden van mensenhandel en hiervan om zwaarwegende redenen geen aangifte kan of wil doen of anderszins geen medewerking kan of wil verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar;

e.zonder verblijfstitel slachtoffer is geworden of dreigt te worden van eegerelateerd geweld;

f.zonder verblijfstitel slachtoffer is geworden of dreigt te worden van huiselijk geweld; of

Hoofdstuk 8. Algemene en strafbepalingen

Paragraaf 2. EG/EER

Artikel 8.7

1Deze paragraaf is van toepassing op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.

2Deze paragraaf is eveneens van toepassing op de familieleden die een vreemdeling als bedoeld in het eerste lid naar Nederland begeleiden of zich bij hem in Nederland voegen, voor zover het betreft:

a.de echtgenoot;

b.de partner, waarmee de vreemdeling een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig geregistreerd partnerschap is aangegaan;

Artikel 8.12

1De vreemdeling, bedoeld in [artikel 8.7, eerste lid](#), heeft langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf in Nederland, indien hij:

e.de echtgenoot, de geregistreerde partner of een kind is dat ten laste is van een vreemdeling als bedoeld onder c;

d.indien hij een beroepsopleiding gaat volgen, die, behoudens ingeval van onvrijwillige werkloosheid, verband houdt met de voorafgaande beroepsactiviteit.

Artikel 8.14

Het rechtmatig verblijf van de vreemdeling, bedoeld in [artikel 8.7, tweede, derde of vierde lid](#), die de nationaliteit bezit van een staat als bedoeld in het [eerste lid van dat artikel](#), eindigt niet door het overlijden of het vertrek van de vreemdeling, bedoeld in [artikel 8.7, eerste lid](#), bij wie hij in Nederland verbleef. Het eindigt evenmin door de ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of de beëindiging van het geregistreerde partnerschap.

4Onverminderd het vijfde lid eindigt het rechtmatig verblijf evenmin door de ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of de beëindiging van het geregistreerde partnerschap:

a.indien het huwelijk voor het begin van de gerechtelijke procedure tot scheiding of nietigverklaring, onderscheidenlijk het partnerschap voor beëindiging daarvan, ten minste

drie jaar heeft geduurd, waarvan de vreemdeling ten minste één jaar in Nederland heeft verbleven;

d. indien bijzonder schrijnende situaties zulks rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer een familielid tijdens het huwelijk of het geregistreerd partnerschap het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld.

Vreemdelingencirculaire

Vreemdelingencirculaire 2000 (B)

B7. Gezinsmigratie

3. Specifieke beleidsregels

3.1.2. Leeftijd echtgenoten of geregistreerd partners

In afwijking van [artikel 3.14, aanhef en onder a, Vb](#) en [artikel 3.15, eerste lid, Vb](#) verleent de IND met toepassing van [artikel 3.13, tweede lid, Vb](#) de verblijfsvergunning als aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

- de vreemdeling en de referent hebben de leeftijd van achttien jaar bereikt;
- er is sprake van een naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk of geregistreerd partnerschap; en
- het huwelijk of het geregistreerd partnerschap bestond al in het buitenland, voordat de referent rechtmatig verblijf in Nederland had.

3.1.4. Polygamie

De IND wijst de aanvraag van de buitenlandse echtgenoot alsmede eventuele gezinsleden af als de in Nederland verblijvende referent met een andere man of vrouw duurzaam samenleeft.

3.2.1. Gezinsband

De IND neemt aan dat het kind feitelijk behoort en al in het buitenland behoorde tot het gezin van de referent, zoals bedoeld in [artikel 3.14, aanhef en onder c, Vb](#) als tussen het kind en de referent sprake is van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM (zie [B7/3.8.1](#)).

Op grond van [artikel 3.13, tweede lid, Vb](#) verleent de IND in afwijking van [artikel 3.14, aanhef en onder c, Vb](#) de verblijfsvergunning aan het minderjarige biologische of juridische kind dat:

- onder rechtmatig gezag staat van de om verblijf vragende echtgenoot, geregistreerd partner of partner van de referent; en
- naar het oordeel van de IND feitelijk behoort en al in het land van herkomst feitelijk behoorde tot het gezin van die echtgenoot, geregistreerd partner of partner.

De IND neemt in ieder geval niet aan dat een kind feitelijk behoort tot het gezin van de ouder(s), als bedoeld in [artikel 3.14, aanhef en onder c, Vb](#) als:

- het kind zelfstandig woont en in eigen onderhoud voorziet; of
- het kind een zelfstandig gezin vormt door het aangaan van een huwelijk of een relatie.

Als het kind zelf de zorg heeft voor buitenhuwelijkse kinderen, is dit uitsluitend een reden om aan te nemen dat het niet langer feitelijk behoort tot het gezin van de referent, als daarnaast sprake is van een van de twee hiervóór genoemde omstandigheden.

Verbreking feitelijke gezinsband

De IND neemt aan dat in Nederland buitenshuis wonende kinderen nog feitelijk tot het gezin van hun de ouder(s) behoren, als die (al dan niet met studiebeurs) een volledige dagopleiding volgen.

Herstel feitelijke gezinsband

De IND neemt herstel van de feitelijke gezinsband niet aan als deze eenmaal verbroken is geoordeeld.

3.2.2. Zorgrecht en gezag

De IND neemt aan dat van rechtswege rechtmatig gezag hebben als bedoeld in [artikel 3.14, aanhef en onder c, Vb](#):

- •beide echtgenoten als het kind is geboren tijdens het huwelijk; of
- •de alleenstaande moeder.

Dit geldt niet als er een aanwijzing is dat het gezag niet of niet langer bij hen of haar berust.

3.2.6. Polygamie

Als de referent met meer dan één andere persoon tegelijkertijd door een huwelijk of (geregistreerd) partnerschap is verbonden, verleent de IND op grond van [artikel 3.16 Vb](#) geen verblijfsvergunning aan het minderjarige biologische of juridische kind van de referent als sprake is van één van de volgende omstandigheden:

- de referent in Nederland leeft samen met één van de partners én deze partner is niet de biologische of juridische ouder van het minderjarige kind; of
- de referent in Nederland leeft samen met een kind dat is geboren uit een andere relatie dan die tussen de biologische of juridische ouders van het minderjarige kind.

3.5. Gezinsleden van een verblijfsvergunninghouder medische behandeling

De IND kan op grond van [artikel 3.13, tweede lid, Vb](#) een verblijfsvergunning verlenen aan de volgende in Nederland verblijvende of meereizende gezinsleden, van een houder van een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd onder de beperking 'medische behandeling', als genoemd in [artikel 3.14, sub a en c, Vb](#):

- de huwelijks- of (geregistreerde) partner die 21 jaar of ouder is;

3.8.1. Familie- of gezinsleven

De IND verleent een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor het uitoefenen van het familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM op grond van [artikel 3.13, tweede lid, Vb](#).

De IND neemt in ieder geval aan dat sprake is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM tussen:

- echtgenoten in een reëel huwelijk (lawful and genuine marriage);
- partners in een reële en in voldoende mate met een huwelijk op een lijn te stellen (homo- of heteroseksuele) relatie;
- ouders en hun uit een reëel huwelijk of niet-huwelijkse relatie geboren minderjarige kinderen; of
- minderjarige broers en zussen, die bloedverwant zijn en die in hetzelfde gezin hebben samengeleefd.

De IND neemt in ieder geval familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM aan tussen een minderjarig kind en zijn:

- erkenner;
- biologische vader (wiens kind niet uit een reëel huwelijk of niet-huwelijkse relatie is geboren);

(...)

De IND neemt familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM aan tussen meerderjarigen als sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie (more than normal emotional ties).

De IND neemt familie- en gezinsleven aan als bedoeld in artikel 8 EVRM tussen ouders en hun meerderjarige kinderen, zonder dat sprake moet zijn van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, uitsluitend als het meerderjarige kind:

- Jongvolwassen is;
- met de ouder(s) in gezinsverband samenleeft;
- niet in zijn eigen onderhoud voorziet; en
- geen zelfstandig gezin heeft gevormd door het aangaan van een huwelijk of relatie.

Als de jongvolwassene zelf de zorg heeft voor buitenhuwelijkse kinderen, is dit uitsluitend een reden om aan te nemen dat geen sprake (meer) is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM tussen de ouder(s) en de jongvolwassene, in geval de jongvolwassene daarnaast zelfstandig woont en in zijn eigen onderhoud voorziet, of een zelfstandig gezin heeft gevormd door het aangaan van een huwelijk of relatie.

De IND neemt aan dat het familie- of gezinsleven tussen (geregistreerde en huwelijks)partners eindigt met de feitelijke verbreking van de (huwelijkse) relatie.

5. Bewijsmiddelen

Huwelijk en geregistreerd partnerschap

De IND beschouwt een huwelijksakte als bewijsmiddel waaruit moet blijken dat de vreemdeling is gehuwd met de referent.

De IND beschouwt een akte van geregistreerd partnerschap als bewijsmiddel waaruit moet blijken dat de vreemdeling een geregistreerd partnerschap is aangegaan met de referent.

De IND beschouwt een ongehuwdverklaring uit het land van herkomst en/of het land van bestendig verblijf, als bewijsmiddel waaruit moet blijken dat de vreemdeling in het land van herkomst en/of het land van bestendig verblijf niet is gehuwd. De ongehuwdverklaring mag niet ouder zijn dan zes maanden.

De IND beschouwt een ongehuwdverklaring uit het land van herkomst en/of het land van bestendig verblijf, als bewijsmiddel waaruit moet blijken dat de referent in het land van herkomst en/of het land van bestendig verblijf niet is gehuwd. De ongehuwdverklaring mag niet ouder zijn dan zes maanden.

B8. Humanitair tijdelijk

2.1. Beleidsregels

Eergerelateerd geweld

De IND verleent op grond van [artikel 3.48, eerste lid, aanhef en onder e, Vb](#) een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd aan een slachtoffer van eergerelateerd geweld als aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

1. er is sprake van een dreiging met eergerelateerd geweld in Nederland én in het land van herkomst;
2. er is een reële dreiging die niet op korte termijn kan worden weggenomen;
3. de wijze waarop uiting kan worden gegeven aan het eergerelateerd geweld is voldoende ernstig; en
4. de vreemdeling komt niet op enige andere grond dan in deze paragraaf genoemd in aanmerking voor een verblijfsvergunning.

Ad 3.

De IND verstaat onder een voldoende ernstige uiting van eergerelateerd geweld in ieder geval:

(...)

- als het geweld leidt tot schrijnende omstandigheden, zoals gedwongen scheiding tussen ouder en kind of een gedwongen uithuwelijking.

Huiselijk geweld

De IND verleent op grond van artikel 3.48, eerste lid, aanhef en onder f, Vb een verblijfsvergunning aan een slachtoffer van huiselijk geweld als aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

Wetgeving (selectie van voor het onderzoek relevante artikelen en onderdelen uit artikelen)

1. er is sprake van (een reële dreiging van) huiselijk geweld;
2. het huiselijk geweld heeft geleid tot verbreking van de (huwelijks)relatie;
3. het huiselijk geweld heeft geen relatie met eer(wraak);
4. het slachtoffer kan zich niet onttrekken aan het huiselijk geweld door vestiging in het land van herkomst; en
5. het slachtoffer komt niet op enige andere grond dan in deze paragraaf genoemd in aanmerking voor een verblijfsvergunning.

2.3. Bewijsmiddelen

De IND beschouwt ook als bewijsmiddel van huiselijk geweld:

- de beschikking waaruit blijkt dat het huwelijk door de Nederlandse rechter nietig is verklaard omdat het huwelijk onder dwang is gesloten zoals bedoeld in [artikel 1:71 lid 1 BW](#).

B10. EU-recht en Internationale Verdragen

2. Het recht van de Europese Unie

2.1. Inleiding

In deze paragraaf zijn de beleidsregels opgenomen die gelden voor vreemdelingen die in Nederland willen verblijven op grond van [richtlijn 2004/38/EG](#). In [richtlijn 2004/38/EG](#) staan de regels voor het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie van burgers van de Unie en hun familieleden.

De beleidsregels zijn een aanvulling op of een uitwerking van de [artikelen 8.7 t/m 8.25 Vb](#).

2.2. Beleidsregels

Voor het uit een derde land afkomstige familielid van een Nederlander ontstaat een afgeleid verblijfsrecht op basis van artikel 21, eerste lid, VWEU als de Nederlander en het familielid:

- daadwerkelijk hebben verbleven in een andere lidstaat van de EU;
- gedurende de gehele periode van daadwerkelijk verblijf in de andere lidstaat hebben voldaan aan de voorwaarden genoemd in lid 1 of lid 2 van artikel 7 of in artikel 16 van [richtlijn 2004/38/EG](#); en

De IND past bij het familielid van een Nederlander [hoofdstuk 8, afdeling 2, paragraaf 2, van het Vb](#) naar analogie toe.

Vreemdelingencirculaire 2000 (C)

Vreemdelingencirculaire 2000 (C)

De Dublin beschikking

De IND maakt de beschikking bekend door toezending aan gemachtigde (zie artikel 3.109c, zevende lid, Vb).

Als de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet in behandeling wordt genomen op grond van artikel 30, Vw, neemt de IND in ieder geval in de meeromvattende beschikking op:

- het besluit dat de vreemdeling wordt overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat op grond van Verordening (EU) nr. 604/2013; en
- de informatie bedoeld in artikel 26, eerste en tweede lid, Verordening (EU) nr. 604/2013. Het land waaraan de vreemdeling wordt overgedragen is verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

[Paragraaf C1/2.13](#) Vc onder 'Wijze van bekendmaken' en 'De beschikking in de verlengde asielprocedure' is van overeenkomstige toepassing.

4.4.6. Onderzoek naar de gezinsband bij nareizende gezinsleden

De vreemdeling die een beroep doet op artikel 29, tweede lid, Vw, moet zijn identiteit en familierechtelijke relatie in beginsel aantonen door het overleggen van de volgende officiële documenten:

- een geldig document voor grensoverschrijding, of een ander officieel en door de autoriteiten afgegeven document dat de identiteit van de vreemdeling aantoont;
- indien van toepassing, een document dat het bestaan van een geldig huwelijk aantoont;
- indien van toepassing, een document dat zowel het partnerschap als het eventuele samenwonen in het land van herkomst aantoont; en
- indien van toepassing, een document dat de familierechtelijke relatie tussen het kind en de ouders aantoont.

Als de vreemdeling die een beroep doet op artikel 29, tweede lid, Vw een of meerdere van de hierboven genoemde officiële documenten niet kan overleggen, moet hij of de

C2. De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

4. Nationale bescherming

4.1. [Artikel 29, tweede lid, onder a, b of c, Vw](#), afgeleide verblijfsvergunning

Algemeen

Het wettelijk kader voor het verlenen van de afgeleide verblijfsvergunning voor nareizende gezinsleden staat beschreven in [artikel 29, tweede lid, onder a, b of c, Vw](#). Voor de beoordeling van niet uit dit artikel voortvloeiende aspecten (waaronder een gevaar voor de openbare orde) geldt dat het toepasselijke wettelijke kader afhankelijk is van de gekozen procedure (mvv-procedure of asielprocedure).

In geval van het niet verlenen of het intrekken van een mvv, geldt het reguliere kader van [artikel 16 Vw](#) en de daaruit voortvloeiende regelgeving (zoals genoemd in de [artikelen 3.77](#) en [3.78 Vb](#) in het geval van openbare orde en het beleid zoals neergelegd in [B1/4.4.Vc](#)). In geval van het niet verlenen of intrekken van een asielvergunning geldt het asielkader (waaronder [artikel 30b, aanhef en onder j, Vw](#) in het geval van de openbare orde).

Hoewel voor mvv- dan wel asielprocedures een ander wettelijk kader geldt, gelden wel dezelfde (materiële) beleidsregels, zoals opgenomen in de paragrafen [C2/7.10](#) en [C2/10.3 Vc](#).

De houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, die verzoekt om overkomst van zijn gezinsleden, wordt aangemerkt als 'referent'.

De wettelijke termijn van drie maanden, die in artikel 29, tweede lid, Vw wordt genoemd, gaat in op de dag na die waarop het besluit voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan de referent bekend is gemaakt.

De termijn van drie maanden, zoals die in artikel 29 tweede lid, Vw wordt genoemd, is veiliggesteld als:

- het gezinslid eerder dan de referent Nederland is ingereisd en hier een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend; of
- referent in Nederland of het nareizende gezinslid in het land van herkomst, dan wel het land van bestendig verblijf, binnen de termijn van drie maanden een aanvraag indient voor een mvv.

De IND verleent de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, tweede lid, Vw als de referent zijn gezinsleden ook heeft genoemd tijdens zijn asielprocedure.

De IND verleent geen verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, tweede lid, Vw aan het gezinslid van de referent, indien de referent in het bezit is van een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Feitelijke gezinsband

De IND verleent de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29 tweede lid, Vw, als de kinderen, ouders, echtgeno(o)t(e) of partner feitelijk behoren tot het gezin van de referent. De IND verstaat onder kinderen als bedoeld in artikel 29 tweede lid, Vw, ook niet-biologische (adoptie- of pleeg)kinderen van een referent.

De referent in Nederland moet aantonen dat zijn kinderen, ouders, echtgeno(o)t(e) of partner op het moment van binnenkomst van de referent in Nederland feitelijk tot zijn gezin behoren en dat die feitelijke gezinsband niet verbroken is. De referent onderbouwt de gestelde familierelatie met documenten. Zie [paragraaf C1/4.4.6 Vc](#). Als referent de gestelde familierelatie niet met documenten kan onderbouwen, moet de referent met aanvullende gegevens en/of plausibele, aannemelijke en consistente verklaringen aantonen dat het

gezinslid feitelijk behoort tot zijn gezin. De referent moet ook aanvullende gegevens en/of plausibele, aannemelijke en consistente verklaringen verstrekken wanneer er indicaties zijn dat er sprake is van een schijnrelatie of schijnhuwelijk, of wanneer er indicaties zijn dat er geen sprake (meer) is van een feitelijke gezinsband. Voor de beoordeling of sprake is van een feitelijke gezinsband betreft de IND alle feiten en omstandigheden van het geval, onder meer de vraag of er sprake is (geweest) van samenwoning. De IND wijst de aanvraag in ieder geval af als aannemelijk is dat er sprake is van een schijnrelatie of schijnhuwelijk, of als er geen sprake (meer) is van een feitelijke gezinsband en deze als verbroken kan worden beschouwd.

Ten aanzien van het bestaan van een gezinsband met meerdere personen tegelijkertijd geldt het volgende. In beginsel kan een ouder tegelijkertijd een gezinsband hebben met zijn of haar (huwelijks)partner en meerdere van zijn of haar (biologische) kinderen. Voor minderjarige kinderen geldt dat zij in beginsel een gezinsband kunnen hebben met beide biologische ouders.

Voor het overige geldt dat de nareiziger die op basis van nareis naar Nederland komt, hiermee te kennen geeft dat hij of zij tot het kerngezin van referent behoort. Het is derhalve uitgesloten dat hij of zij ook nog deel uitmaakt van een ander kerngezin. In gevallen waarin de nareiziger na inreis in Nederland zélf als referent op wil treden voor een ander persoon, geldt dan ook dat de IND een dergelijke nareisaanvraag kan afwijzen.

Voor het beoordelen van de feitelijke gezinsband tussen ouders en hun biologische kinderen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het beleid als beschreven in [B7/3.2.1. Vc](#). Dit wordt als volgt uitgelegd:

Voor de beoordeling of het meerderjarige kind feitelijk behoort tot het gezin, is het moment van binnenkomst van de referent in Nederland leidend en betreft de IND ook uitdrukkelijk de gezinssituatie ten tijde van het vertrek van de hoofdpersoon uit het land van herkomst (dan wel land van bestendig verblijf). De IND beoordeelt of zich na binnenkomst van de referent in Nederland omstandigheden hebben voorgedaan waardoor kan worden aangenomen dat de feitelijke gezinsband is verbroken.

Referent is een amv

Als referent kan ingevolge artikel 29, tweede lid onder c van de Vw, de vreemdeling optreden die een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van [Richtlijn 2003/86/EG](#). De term 'minderjarige' in bovengenoemde definitie moet als volgt worden uitgelegd. Als de vreemdeling ten tijde van de indiening van een asielaanvraag de leeftijd van 18 jaar nog niet bereikt heeft, merkt de IND deze vreemdeling tot 3 maanden na inwilliging van die asielaanvraag aan als minderjarige, ook al heeft de vreemdeling op dat moment de leeftijd van 18 jaar bereikt. Het verzoek om nareis ten behoeve van de ouder(s) van deze vreemdeling moet binnen deze 3 maanden zijn ingediend.

Voor het vaststellen van de identiteit en de familierechtelijke relatie tussen de amv en zijn ouder(s) wordt verwezen naar paragraaf C1/4.4.6 Vc. Voor het vaststellen van de feitelijke gezinsband wordt verwezen naar paragraaf C2/4.1 onder 'biologische minderjarige kinderen' dan wel 'meerderjarige kinderen'.

Huwelijk en partnerschap

De IND verleent uitsluitend een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29 tweede lid, onder a of b, Vw, als het huwelijk of partnerschap al bestond voordat de referent Nederland is ingereisd. Bij de beoordeling van de leeftijd waarop de IND

Wetgeving (selectie van voor het onderzoek relevante artikelen en onderdelen uit artikelen)

huwelijkspartners en geregistreerd partners toelaat is [paragraaf B7/3.1.2. Vc](#) van toepassing. Voor ongehuwde partners geldt dat zij de leeftijd van 18 jaar moeten hebben bereikt en sprake is van een duurzame, exclusieve relatie.

De IND beschouwt een huwelijk als een naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk indien een dergelijk huwelijk volgens de wetgeving van het land waar het is gesloten, als rechtsgeldig wordt aangemerkt. Indien een huwelijk volgens de wetgeving van het land waar het is gesloten niet als rechtsgeldig wordt aangemerkt, dan toetst de IND of aan de voorwaarden voor partnerschap wordt voldaan.

Indien ten tijde van de aanvraag sprake is van een polygame situatie komen slechts een echtgenoot of (geregistreerd) partner en de uit dit huwelijk/deze relatie voortgekomen kinderen voor verblijf in aanmerking. Van een polygame situatie is sprake als de vreemdeling of de persoon bij wie de vreemdeling verblijf beoogt, tegelijkertijd met een andere persoon (of meerdere andere personen) een huwelijk of een duurzame relatie heeft (inclusief geregistreerd partnerschap).

Als de in Nederland verblijvende referent met een andere man of vrouw duurzaam samenleeft, komen de wettelijke echtgeno(o)t(e) alsmede de eventuele andere gezinsleden niet voor een verblijfsvergunning in aanmerking. Ook voor andere casusposities geldt dat zolang sprake is van een polygame situatie, bepaalde gezinsleden niet in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning.

Minder- en meerderjarige kinderen

De IND beoordeelt of sprake is van minderjarigheid of meerderjarigheid naar Nederlands recht (zie [artikel 1.233 Burgerlijk Wetboek](#)).

Voor onderzoek naar de feitelijke gezinsband tussen ouder(s) en biologische kinderen wordt verwezen naar paragraaf C1/4.4.6 Vc.

Gezinsleden en artikel 1F Vluchtelingenverdrag

Voor de beoordeling van aanvragen van gezinsleden in relatie tot artikel 1F Vluchtelingenverdrag wordt verwezen naar [paragraaf C2/7.10.2.7 Vc](#) ('gezinsleden en artikel 1F Vluchtelingenverdrag').

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden

| Datum publicatie | Organisatie | Jaargang en nummer | Rubriek | Datum ondertekening |
|---------------------|---|------------------------------|---|---------------------|
| 02-12-2015 09:00 | Immigratie- en Naturalisatie- dienst (IND) | Staatscourant 2015, 43131 | Besluiten van algemene strekking | 18-11-2015 |

Wijzigingsbesluit vreemdelingencirculaire

Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 november 2015, nummer WBV 2015/19, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

Gelet op de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000;

Besluit:

ARTIKEL I

De Vreemdelingencirculaire 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Paragraaf B7/3.1.2 Vreemdelingencirculaire 2000 komt te luiden:

3.1.2 Leeftijd echtgenoten of geregistreerd partners

In afwijking van artikel 3.14, aanhef en onder a, Vb en artikel 3.15, eerste lid, Vb verleent de IND met toepassing van artikel 3.13, tweede lid, Vb de verblijfsvergunning als aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

- de vreemdeling en de referent hebben de leeftijd van achttien jaar bereikt;
- er is sprake van een naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk of geregistreerd partnerschap; en
- het huwelijk of het geregistreerd partnerschap bestond al in het buitenland, voordat de referent rechtmatig verblijf in Nederland had.

B

Paragraaf B8/2.3 Vreemdelingencirculaire 2000 komt te luiden:

2.3 Bewijsmiddelen

Eergerelateerd geweld

De IND beschouwt het schriftelijke advies van het LEC EGG als bewijsmiddel waaruit moet blijken dat sprake is van een dreiging met eergerelateerd geweld in Nederland én in het land van herkomst, dat er een reële dreiging is die niet op korte termijn kan worden weggenomen en dat de wijze waarop uiting kan worden gegeven aan het eergerelateerd geweld voldoende ernstig is.

De IND beschouwt als bewijsmiddel waaruit moet blijken dat er familieleden in het land van herkomst wonen, welke familieleden dat zijn en waar zij woonachtig zijn bijvoorbeeld bewijsmiddelen als een familieboekje, een uittreksel uit de burgerlijke stand of een notariële akte waaruit de gezinssamenstelling en de woonplaats blijkt.

Huiselijk geweld

(...)

De IND beschouwt ook als bewijsmiddel van huiselijk geweld:

- de beschikking waaruit blijkt dat het huwelijk door de Nederlandse rechter nietig is verklaard omdat het huwelijk onder dwang is gesloten zoals bedoeld in artikel 1:71 lid 1 BW.

C

Paragraaf B9/18.2 Vreemdelingen-circulaire 2000 komt te luiden:

De IND beschouwt ook als bewijsmiddel van huiselijk geweld:

- de beschikking waaruit blijkt dat het huwelijk door de Nederlandse rechter nietig is verklaard omdat het huwelijk onder dwang is gesloten zoals bedoeld in artikel 1:71 lid 1 BW.

.

4.1 Artikel 29, tweede lid, onder a, b of c, Vw, afgeleide verblijfsvergunning

Algemeen

Het wettelijk kader voor het verlenen van de afgeleide verblijfsvergunning voor nareizende gezinsleden staat beschreven in artikel 29, tweede lid, onder a, b of c, Vw.

De houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, die verzoekt om overkomst van zijn gezinsleden, wordt aangemerkt als ‘referent’.

De termijn van drie maanden, die in artikel 29, tweede lid, Vw wordt genoemd, gaat in op de dag na die waarop het besluit voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan de referent bekend is gemaakt.

De termijn van drie maanden, zoals die in artikel 29 tweede lid, Vw wordt genoemd, is veiliggesteld als:

- •het gezinslid eerder dan de referent Nederland is ingereisd en hier een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend; of
- •referent in Nederland of het nareizende gezinslid in het land van herkomst, dan wel het land van bestendig verblijf, binnen de termijn van drie maanden een aanvraag indient voor een mvv.

De IND verleent de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, tweede lid, Vw als de referent zijn gezinsleden ook heeft genoemd tijdens zijn asielprocedure.

De IND verleent geen verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, tweede lid, Vw aan het gezinslid van de referent, indien de referent in het bezit is van een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Biologische minderjarige kinderen

Er is altijd sprake van gezinsleven tussen ouders en hun, tijdens het huwelijk of met het huwelijk gelijkgestelde relatie geboren, minderjarige biologische kinderen in de zin van artikel 8 EVRM. Als sprake is van gezinsleven, wordt aangenomen dat het minderjarige biologische kind feitelijk behoort tot het gezin.

Indien er sprake is van één of meer van de volgende omstandigheden (contra-indicaties), kan in ieder geval worden aangenomen dat het kind niet langer feitelijk tot het gezin van de ouder(s) behoort:

- •het kind woont zelfstandig en voorziet in eigen onderhoud;
- •het kind is een huwelijk of relatie aangegaan;
- •het kind is belast met de zorg voor een buitenechtelijk kind.

Indien het kind zelf de zorg heeft voor afhankelijke gezinsleden, onder wie (buitenechtelijke) kinderen, is dit alleen een reden om aan te nemen dat het niet langer feitelijk behoort tot het gezin van de ouder(s), indien daarnaast sprake is van één van de eerste twee hiervóór genoemde omstandigheden.

Huwelijk en partnerschap

De IND verleent uitsluitend een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29 tweede lid, onder a of b, Vw, als het huwelijk of partnerschap al bestond voordat de referent Nederland is ingereisd. Bij de beoordeling van de leeftijd waarop de IND huwelijkspartners en geregistreerd partners toelaat is paragraaf B7/3.1.2. Vc van toepassing. Voor ongehuwde partners geldt dat zij de leeftijd van 18 jaar moeten hebben bereikt en sprake is van een duurzame, exclusieve relatie.

Een traditioneel huwelijk dat buiten Nederland is gesloten is geen naar internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk. De IND beschouwt een traditioneel huwelijk dat buiten Nederland is gesloten als een partnerschapsrelatie, mits sprake is van een duurzame, exclusieve relatie.

Indien ten tijde van de aanvraag sprake is van een polygame situatie komen slechts een echtgenoot of (geregistreerd) partner en de uit dit huwelijk/deze relatie voortgekomen kinderen voor verblijf in aanmerking. Van een polygame situatie is sprake als de vreemdeling of de persoon bij wie de vreemdeling verblijf beoogt, tegelijkertijd met een andere persoon (of meerdere andere personen) een huwelijk of een duurzame relatie heeft (inclusief geregistreerd partnerschap).

Als de in Nederland verblijvende referent met een andere man of vrouw duurzaam samenleeft, komen de wettelijke echtgeno(o)t(e)alsmede de eventuele andere gezinsleden niet voor een verblijfsvergunning in aanmerking.

Minder- en meerderjarige kinderen

De IND beoordeelt of sprake is van minderjarigheid of meerderjarigheid naar Nederlands recht (zie artikel 1.233 Burgerlijk Wetboek).

Gezinsleden en artikel 1F Vluchtelingenverdrag

Voor de beoordeling van aanvragen van gezinsleden in relatie tot artikel 1F Vluchtelingenverdrag wordt verwezen naar paragraaf C2/7.10 Vc ('gezinsleden en artikel 1F Vluchtelingenverdrag').

Procedurele regels

De IND verleent de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, tweede lid, Vw op aanvraag aan het gezinslid van een referent indien:

- het gezinslid zonder mvv voor nareis gelijktijdig met de hoofdpersoon een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend. De ingangsdatum van de verblijfsvergunning is dan gelijk aan de ingangsdatum van de aan de referent verleende verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd; of
- het gezinslid zonder mvv voor nareis binnen drie maanden na de datum van het besluit waarin aan de referent een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend. De ingangsdatum van de verblijfsvergunning is dan de datum van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 5 december 2015.

Dit besluit zal (met de toelichting) in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 18 november 2015

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, voor deze, J.C. Goet
Directeur-generaal
Vreemdelingenzaken

Gezinsherenigingsrichtlijn



RICHTLIJN 2003/86/EG VAN DE RAAD

van 22 september 2003

inzake het recht op gezinshereniging

HOOFDSTUK II

Gezinsleden

Artikel 4

1. De lidstaten geven uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:

- a) de echtgenoot van de gezinshereniger;

- b) de minderjarige kinderen van de gezinshereniger en diens echtgenoot, met inbegrip van kinderen die zijn geadopteerd overeenkomstig een beslissing van de bevoegde autoriteit in de betrokken lidstaat, dan wel overeenkomstig een beslissing die van rechtswege uitvoerbaar is uit hoofde van internationale verplichtingen van die lidstaat of die in overeenstemming met internationale verplichtingen moet worden erkend;

(...)

De in dit artikel bedoelde minderjarige kinderen moeten jonger dan de in de betrokken lidstaat geldende wettelijke meerderjarigheidsleeftijd en ongehuwd zijn.

In afwijking hiervan kan de lidstaat voor een kind van boven de twaalf jaar, dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, nagaan of het aan een op de eerste datum van de uitvoering van deze richtlijn in zijn wetgeving vastgelegd inte-gratiecriterium voldoet, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf op grond van deze richtlijn.

4. In het geval van een polygaam huwelijk geeft de betrokken lidstaat, indien de gezinshereniger reeds met een echtgenoot samenwoont op het grondgebied van die lidstaat, geen toestemming tot gezinshereniging voor een andere echtgenoot.

In afwijking van lid 1, onder c), kunnen de lidstaten de gezinshereniging van minderjarige kinderen van een andere echtgenoot met de gezinshereniger beperken.

5. Met het oog op een betere integratie en teneinde gedwongen huwelijken te voorkomen, kunnen de lidstaten eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben, en ten hoogste de leeftijd van 21 jaar hebben, alvorens de echtgenote zich bij hem kan voegen.

EUROPESE

Richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn



Brussel, 3.4.2014

COM(2014) 210 final

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

2.3. Minimumleeftijd van de echtgenoot

Krachtens artikel 4, lid 5, kunnen de lidstaten eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenoot een minimumleeftijd hebben, voordat de echtgenoot zich bij hem kan voegen. Deze minimumleeftijd mag ten hoogste 21 jaar zijn. De bevoegdheid mag alleen worden gebruikt om de integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen. De lidstaten mogen de minimumleeftijd dus alleen voor dit doel voorschrijven, en zulks niet op een manier die afbreuk zou doen aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn²⁷⁶.

Artikel 5, lid 5, en artikel 17 verplichten de lidstaten ertoe om terdege rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen en hun geval bij de verzoeken om gezinshereniging individueel te behandelen. Indien de lidstaat een minimumleeftijd vereist, moeten voor elk geval nog steeds alle relevante omstandigheden van het individuele verzoek worden beoordeeld. De minimumleeftijd kan als richtsnoer fungeren, maar mag niet worden gebruikt als algemeen minimum waaronder alle verzoeken systematisch worden afgewezen, ongeacht of de situatie van iedere indiener daadwerkelijk is onderzocht²⁷⁷. De minimumleeftijd is slechts een van de verschillende factoren waar rekening mee moet worden gehouden wanneer de lidstaat een verzoek behandelt²⁷⁸.

²⁷⁶ Naar analogie van zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43.

²⁷⁷ Naar analogie van zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 48.

²⁷⁸ Naar analogie van zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 99-101.

Als de individuele beoordeling uitwijst dat de motivering van artikel 4, lid 5, d.w.z. het zorgen voor betere integratie en het voorkomen van gedwongen huwelijken, niet van toepassing is, moeten de lidstaten overwegen een uitzondering te maken en gezinshereniging toe te staan in gevallen waarin niet aan de vereiste van de minimumleeftijd is voldaan. Bijvoorbeeld wanneer uit de individuele beoordeling duidelijk blijkt dat er geen sprake is van misbruik, zoals wanneer twee personen samen een kind hebben.

De bewoordingen van de artikelen 4, 7 en 8 geven duidelijk aan op welk moment de indiener of gezinshereniger aan de vereisten moet voldoen. Artikel 7 begint weliswaar met de woorden “bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging”, de artikelen 4 en 8 vermelden respectievelijk “alvorens de echtgenote zich bij hem kan voegen” en “voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen”. Aan de vereiste inzake de minimumleeftijd moet derhalve worden voldaan op het moment van de daadwerkelijke gezinshereniging en niet wanneer het verzoek wordt ingediend. Het moet daarom mogelijk zijn een verzoek in te dienen en dit verzoek te behandelen voordat de minimumleeftijd is bereikt, vooral omdat de behandeling tot negen maanden kan duren. De lidstaten mogen de daadwerkelijke gezinshereniging echter uitstellen tot de minimumleeftijd is bereikt.

VERORDENING (EU) Nr. 604/2013 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
van 26 juni 2013

tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a) „onderdaan van een derde land”: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en die geen onderdaan is van een staat die op grond van een overeenkomst met de Europese Unie aan deze verordening deelneemt;
- b) „verzoek om internationale bescherming”: een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van Richtlijn 2011/95/EU;
- c) „verzoeker”: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;
- d) „behandeling van een verzoek om internationale bescherming”: alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU en Richtlijn 2011/95/EU, met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van deze verordening;
- e) „intrekking van een verzoek om internationale bescherming”: de handelingen waarmee de verzoeker, overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU, expliciet of stilzwijgend een einde maakt aan de procedures die in werking zijn getreden na de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming;
- f) „persoon die internationale bescherming geniet”: een onderdaan van een derde land of een staatloze aan wie internationale bescherming is verleend in de zin van artikel 2, onder a), van Richtlijn 2011/95/EU;
- g) „gezinsleden”: voor zover het gezin reeds in het land van herkomst bestond, de volgende leden van het gezin van de verzoeker die op het grondgebied van de lidstaten aanwezig zijn:
- de echtgenoot van de verzoeker of de niet-gehuwde partner met wie een duurzame relatie wordt onderhouden, indien in het recht of de praktijk van de betrokken lidstaat niet-gehuwde paren en gehuwde paren op een vergelijkbare manier worden behandeld in het kader van diens recht met betrekking tot onderdanen van een derde land;
 - de minderjarige kinderen van paren als bedoeld onder het eerste streepje, of van de verzoeker, mits zij niet gehuwd zijn, ongeacht of zij volgens het nationale rechtswettige, buitenechtelijke of geadopteerde kinderen zijn;
 - indien de verzoeker een minderjarige en ongehuwd is, de vader, moeder of andere volwassene die krachtens de wet of volgens de praktijk van de lidstaat waar de volwassene aanwezig is, voor de verzoeker verantwoordelijk is;
 - indien de persoon die internationale bescherming geniet een minderjarige en ongehuwd is, de vader, moeder of andere volwassene die krachtens de wet of volgens de praktijk van de lidstaat waar de persoon die internatio-

Wetgeving (selectie van voor het onderzoek relevante artikelen en onderdelen uit artikelen)

nale bescherming geniet aanwezig is, voor hem verantwoordelijk is;

i) „minderjarige”: een onderdaan van een derde land of een staatloze die jonger is dan 18 jaar;

j) „niet-begeleide minderjarige”: een minderjarige die zonder begeleiding van een krachtens de wet of volgens de praktijk van de betrokken lidstaat voor hem verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat; onder dit begrip valt ook een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van een lidstaat is aangekomen;

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950

Artikel 8. Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Bijlage 2: Respondenten interviews

Respondenten interviews

Alle respondenten die hebben meegewerkt aan een *face-to-face* of telefonisch interview ten behoeve van het onderzoek blijven anoniem, ook hun precieze functie blijft onvermeld. Hieronder staat een overzicht van de respondenten ingedeeld naar categorie (uitvoerders dan wel gebruikers).

Uitvoerders

- 7 interviews met ambtenaren van de burgerlijke stand, werkzaam bij acht gemeenten
- 6 interviews met IND-ambtenaren
- 1 respondent werkzaam bij Nidos

Gebruikers

De respondenten zijn werkzaam in de beroepsgroepen:

- 2 medewerkers COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers)
- 3 respondenten familierecht- en vreemdelingenrechtadvocatuur
- 3 vertegenwoordigers van Migrantenorganisaties
- 5 professionals huwelijksdwang, huiselijk en eengerelateerd geweld
- 1 medewerker van VN Vluchtelingenorganisaties UNHCR
- 2 medewerkers van Vluchtelingenwerk Nederland, zowel het Landelijk Bureau als een lokale vestiging

Bijlage 3: Experts toetsing *Educated Guess*

- Diny Flierman, Manager Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating
- Frank Noteboom, Hoofd Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel

Bijlage 4: Rechtspraakoverzicht

HvJ 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2092 (*Noorzia v. Oostenrijk*)

ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2580

ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2914

ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3009

ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3024

ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3013

ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3120

ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3337

ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1413

ABRvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1509

ABRvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1637

ABRvS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1638

ABRvS 29 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3515

ABRvS 9 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3652

ABRvS 11 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1161

ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1901

ABRvS 17 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1920

ABRvS 30 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3289

ABRvS 30 september 2019, 201901941/1/V2

HR 1 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1035

HR 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:942

HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1053

PHR 24 februari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:104

Hof Amsterdam 3 maart 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:728

Hof Amsterdam 28 april 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:1618

Hof Amsterdam 19 april 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1507

Hof Den Bosch 9 juni 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2359

Hof Arnhem-Leeuwarden 9 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9791

Hof Amsterdam 26 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1027

Hof Arnhem-Leeuwarden 30 april 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3744

Rb. Limburg 11 november 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:11084
Rb. Den Haag 18 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10145
Rb. Den Haag 17 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14425
Rb. Den Haag 11 mei 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:5112
Rb. Den Haag 29 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7916
Rb. Den Haag 31 augustus 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10088
Rb. Den Haag 2 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13507
Rb. Den Haag 12 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2944
Rb. Noord-Holland 4 april 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:5344
Rb. Den Haag 18 mei 2018, AWB 17/13677
Rb. Midden-Nederland 25 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2284
Rb. Den Haag 29 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8471
Rb. Den Haag 29 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8472
Rb. Den Haag 29 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8473
Rb. Den Haag 27 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14425
Rb. Den Haag 13 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14920
Rb. Den Haag 10 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:742
Rb. Den Haag 7 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1192
Rb. Den Haag 8 februari 2019, AWB 18/5423
Rb. Den Haag 15 maart 2019, ECLI:NL:RBDHA:2018:3348
Rb. Den Haag 3 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3319
Rb. Den Haag 4 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8946
Rb. Den Haag 3 juni 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7653

Bijlage 5: Over de onderzoekers

Prof.mr. Susan Rutten bekleedt een leerstoel 'Islamitisch Familierecht in een Europese context' aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Maastricht (UM) en is daarnaast universitair hoofddocent internationaal privaatrecht. Zij is een expert op het terrein van huwelijken bij etnische en religieuze minderheidsgroepen, internationale huwelijken en internationaal familierecht.

Zij was projectleider van het door NWO gefinancierde onderzoeksproject naar huwelijkse gevangenschap (*Marital Captivity: Bridging the Gap between Religion and Law*, 2013-2018), waarin door de UM werd samengewerkt met vier maatschappelijke organisaties (St. Landelijke Werkgroep Mudawannah, Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON), het Proefprocessenfonds Clara Wichmann, en ATRIA: kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis). Zij was tevens deelprojectleider (coördinatie voor het aandeel van de UM) in het onderzoek "Zo zijn we niet getrouwd. Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap in Nederland", waarin de UM heeft samengewerkt met het Verwey-Jonker Instituut (projectleider) en Femmes for Freedom. Daarnaast was Rutten projectleider van het onderzoek "Gewoon Getrouwd. Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland", waarin de UM heeft samengewerkt met het Verwey-Jonker Instituut. Susan Rutten is verder o.m. voorzitter van de Vereniging tot bestudering van het Recht van de Islam en het Midden Oosten (RIMO), lid van de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht, lid van de *Expertgroup on Parentage and International Surrogacy Arrangements* van de Haagse Conferentie, heeft meer dan 10 jaar ervaring als Raadsheer-plaatsvervanger in de familiekamer van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch, heeft jarenlang internationaal familierecht gedoceerd aan ambtenaren burgerzaken (als docent bij de bestuursacademie), doceert familierecht aan de rechterlijke macht (als docent bij SSR), en was enkele jaren voorzitter van de klachtcommissie Asiel in het ressort 's Hertogenbosch. Zij publiceert veelvuldig en geeft lezingen over o.m. huwelijks-dwang, polygame huwelijken en kindhuwelijken. Als promotor begeleidt zij promovendi op deze en andere terreinen.

Drs. Eliane Smits van Waesberghe is sinds 2009 als onderzoeker verbonden aan het Verwey-Jonker Instituut. Naast haar studie antropologie aan de Universiteit van Amsterdam was haar focus binnen de studie politicologie (internationale betrekkingen) onder meer gender en islamvraagstukken. Tussen 2005 en 2007 was Eliane als assistent professor verbonden aan de Universiteit van Zürich, Zwitserland. Hier deed zij als sociaal antropoloog (postdoctoraal) onderzoek naar genderverhoudingen in stedelijk Jemen.

Bij het Verwey-Jonker Instituut heeft Eliane zich verder gespecialiseerd op zelfbeschikking onder burgers met een migratie-achtergrond. Zo deed zij onderzoek naar huwelijksdwang, kindhuwelijken en achterlating. Ook deed zij onderzoek naar verschillende burgerinitiatieven en de werking van de lokale (nieuwe) democratie in het sociale domein. Vanwege haar rol als coördinator internationale zaken is zij goed op de hoogte van verschillende Europese beleidsterreinen. Eliane heeft veel ervaring met kwalitatieve onderzoeksmethoden en consultaties onder professionals en moeilijk bereikbare doelgroepen. Ook heeft zij veel ervaring met de methodiek van beredeneerde schattingen van huwelijksdwang, kindhuwelijken, verborgen vrouwen en achterlating.

Dr.mr. Richard Blauwhoff is sinds oktober 2011 verbonden aan het Internationaal Juridisch Instituut (IJI) als juridisch adviseur op het gebied van het Nederlands en buitenlands internationaal privaatrecht en verricht onderzoek naar buitenlands civiel recht ten behoeve van de rechtspraak (rechtspraak, advocatuur en het notariaat). Hij studeerde Internationaal en Europees Recht en Portugese taal en cultuur in Utrecht. In mei 2009 promoveerde hij in Utrecht op een rechtsvergelijkend onderzoek naar het recht op afstammingsvoorlichting. Richard Blauwhoff publiceert regelmatig op het gebied van de mensenrechten en het (internationaal) personen-en familierecht en is als onderzoeker verbonden geweest aan verschillende Europese onderzoeksprojecten op dit terrein. In het kader van dit onderzoek werkte hij voor de universiteit Maastricht.

Dr.mr. Esther van Eijk is zelfstandig onderzoeker en adviseur (Van Eijk Research & Consultancy). Haar expertise en interesses liggen op het gebied van Syrië, familie(recht), religie, gender en mensenrechten, in het bijzonder op het kruisvlak tussen wetenschap, beleid en maatschappelijke praktijk. Zij studeerde rechtsgeleerdheid en Arabische Talen & Culturen te Leiden. In 2013 promoveerde zij op het proefschrift 'Family Law in Syria' aan de Universiteit Leiden. Ze is auteur van het boek *Family Law in Syria: Patriarchy, Pluralism and Personal Status Laws* (London: I.B. Tauris, 2016); gebaseerd op intensief, etnografisch veldwerk (2008-2009) in Damascus (Syrië), bestaande uit interviews en observaties in drie (moslim, katholiek en Grieks-orthodox) familierechtbanken. Zij verrichte als post-doc onderzoeker aan de Universiteit Maastricht een sociologisch onderzoek naar echtscheiding en religie (huwelijksgevangenschap) in Nederland. In Maastricht werkte zij ook mee aan een onderzoek naar huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap, én een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland. Beide onderzoeken werden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tot haar meest recente onderzoeks- en adviesprojecten behoren: (veldwerk)onderzoek onder Syrische vluchtelingen in het Midden-Oosten (in opdracht van een internationale NGO) en het verstrekken van juridisch advies en informatie betreffende Syrisch familierechtelijke kwesties (op verzoek van overheidsinstanties en NGOs).

Dr.mr. Pauline Kruiniger is universitair docent aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Maastricht (UM). Haar expertise en onderzoeksinteressen betreffen onderwerpen op het gebied van recht, religie en gender, islamitisch (familie-)recht, internationaal privaatrecht, interreligieuze en multiculturele samenlevingskwesties, en gezondheidsrecht. Ze promoveerde in 2014 op een onderzoek naar de erkenning van 'islamitische' echtscheidingen in Europa ('Islamic Divorces in Europe: Bridging the Gap between European and Islamic Legal Orders'), gefinancierd door NWO. Aansluitend verrichte ze als postdoctoraal onderzoeker onderzoek naar juridische instrumenten die huwelijksgevangenschap kunnen voorkomen of oplossen in het door NWO gefinancierde, interdisciplinaire onderzoeksproject 'Marital Captivity: Bridging the Gap between Religion and Law'. In 2018 werkte zij als juridisch expert mee aan het project '(H-)echt Verbonden (zie: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/hecht-verbonden/>) dat gericht is op het voorkomen of oplossen van huwelijksgevangenschap, huwelijksdwang en achterlating, verborgen vrouwen en eengerelateerd geweld. Sinds 2019 is ze verbonden aan het CUREDI-project, een Europese database van rechtspraak, wet- en regelgeving en beleidsdocumenten met elementen van culturele en/of religieuze diversiteit, van het Max Planck instituut voor sociale antropologie in Halle (D). Daarnaast doceert ze internationaal privaatrecht, (Europees) familierecht en gezondheidsrecht. Ze heeft ervaring in het verrichten van kwalitatief onderzoek, te weten rechtsvergelijkend literatuuronderzoek (inclusief wetgeving en rechtspraak) en empirisch onderzoek door middel van expertmeetings en interviews. Bij de Vereniging RIMO (Vereniging voor de studie van de Islam en het Midden-Oosten) is zij penningmeester en als redacteur mede verantwoordelijk voor de publicatie van de jaarlijkse RIMO-bundels.

Leyla Reches, MSc is sinds juni 2018 werkzaam als onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut. Zij houdt zich bezig met zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek op het gebied van polarisatie, jeugd en diversiteit. Leyla rondde in 2015 haar bachelor Sociale Psychologie aan de Universiteit van Amsterdam af. Tijdens haar master Psychologische Gedragsbeïnvloeding deed zij onderzoek naar de attitudes van kinderen ten aanzien van vluchtelingen.

Mr. Elles Ramakers is na haar studie pedagogiek in 1988 in Maastricht Nederlands recht gaan studeren. In 1992 studeerde ze privaat- en bestuursrechtelijk af. Na een jaar als docent privaatrecht te hebben gewerkt, startte ze in 1993 als advocaat-stagiaire met de Beroepsopleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten. Sindsdien is zij werkzaam als advocaat. Aanvankelijk in de commerciële praktijk, later ging zij als advocaat-docent werken bij de Advocatenpraktijk van de Universiteit Maastricht, een in-house advocatenkantoor dat naast rechtshulpverlening het geven van onderwijs als doelstelling had. In 2004 stond ze mede aan de wieg van de Toga-master van de

Universiteit Maastricht. Sinds 2011 is zij rechtbankmediator en MfN-registermediator met de accreditatie familierecht. Ook als advocaat heeft Elles Ramakers zich gespecialiseerd in het personen- en familierecht. Ze werkt thans op een advocatenkantoor waar de focus mede ligt op het migratierecht. Daarnaast ontwikkelt en verzorgt ze onderwijs aan de Universiteit Maastricht op het gebied van het internationaal privaatrecht, het recht in een multiculturele samenleving en het personen- en familierecht. Elles Ramakers is ook advocaat-docent aan de Beroepsopleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten. In 2018 is mede van haar hand het boek *Recht in een multiculturele samenleving* verschenen, waarin thema's als islamitisch familierecht, religieuze huwelijken en scheidingen, huwelijkse gevangenschap, eengerelateerd geweld, polygame huwelijken en vrouwelijke genitale verminking aan de orde komen (Rutten, S.W.E. e.a., *Recht in een multiculturele samenleving*, Intersentia 2018). Elles Ramakers verzorgt postacademisch onderwijs over het personen- en familierecht. Ze heeft ervaring in het verrichten van kwalitatief onderzoek, te weten rechtsvergelijkend literatuuronderzoek (inclusief wetgeving en rechtspraak).

Mr. drs. Inge Rook, BA is in 1985 afgestudeerd als jurist (privaatrecht) en in 1988 als sociale wetenschapper (Andragologie). In 2008 behaalde zij het Bachelorexamen Kunstgeschiedenis. Als jurist heeft zij diverse functie bekleed bij de Provincie Utrecht. Bij Sociaal Werk Nederland (werkgeversorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke hulpverlening) is zij voornamelijk werkzaam geweest als arbeidsrechtjurist. Zij is secretaris en lid geweest van diverse klachtencommissies. Verder heeft zij meegewerkt aan een aantal sociaal wetenschappelijke onderzoeken. Momenteel verricht zij opdrachten op zowel juridisch als sociaalwetenschappelijk gebied.