

Vergaderjaar 2009–2010

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2009

Berichten in de media over 15 gevallen, in Rotterdam, van meisjes die mogelijk door hun ouders zouden zijn achtergelaten tijdens hun vakantie in het land van herkomst, waren voor Uw Kamer aanleiding voor mondelinge vragen in het vragenuur op 22 september jl.¹ Mogelijk zou er in deze 15 gevallen een verband zijn met gedwongen uithuwelijking. Deze gevallen werden zichtbaar door een gerichte aanpak in Rotterdam, waarin onder meer leerplichtambtenaren en de GGD actief zijn opgetreden.

De staatssecretaris van Justitie heeft tijdens het betreffende vragenuur toegezegd dat Uw Kamer voorafgaand aan het algemeen overleg van de Vaste Kamercommissie voor Justitie over Eergerelateerd Geweld² schriftelijk wordt geïnformeerd over een aantal zaken met betrekking tot de thema's huwelijksdwang en achterlating.

Onder meer is toegezegd dat juridische maatregelen tegen huwelijksdwang en achterlating in beeld worden gebracht, dat de rol van ambassades wordt verkend, dat wordt bezien of de maatregelen tegen huwelijksdwang en achterlating in Rotterdam breder kunnen worden toegepast en hoe in Rotterdam hulp wordt geboden bij de afhandeling van de casuïstiek. Mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, behandel ik in deze brief de toezeggingen die tijdens het vragenuur zijn gedaan. Overigens wil ik daarbij opmerken, dat uiteindelijk geen van de 15 gevallen in Rotterdam lijkt te hebben geleid tot achterlating of huwelijksdwang.

Achterlating en huwelijksdwang

De 15 gevallen van «vermissing» in Rotterdam staan niet op zichzelf. Ieder jaar zijn er signalen van meisjes (en jongens) die niet terugkeren van vakantie in het buitenland. De reden van die verdwijning is vaak niet duidelijk. Het aantal jongeren dat wordt achtergelaten en/of uitgehuwelijkt, wordt niet geregistreerd, dus over de omvang van het probleem is weinig bekend. Van een aantal jongeren is uit nadere informatie en onder-

¹ Handelingen Tweede Kamer, 22 september 2009, 4-230.

² AO eergerelateerd Geweld vindt plaats op 19 november 2009.

zoek bekend, dat zij tegen hun wil in het buitenland zijn achtergelaten bij bijvoorbeeld familie. Ook komt het voor dat jongeren tegen hun wil worden uitgehuwelijkt. Eenmaal buiten Europa is het (ook voor de overheid) erg moeilijk om actie te ondernemen.

Achterlating en gedwongen uithuwelijking zijn twee verschillende verschijnselen, waarbij soms ook sprake is van een achterliggend eermotief of -conflict. Eergerelateerd geweld, huwelijksdwang en achterlating kunnen elkaar overlappen maar kennen ook hun eigen problematiek en vergen een deels verschillende aanpak. Het kan voorkomen dat men wordt achtergelaten en tot een huwelijk wordt gedwongen.

Huwelijksdwang komt echter ook voor zonder achterlating en achterlating zonder het oogmerk van huwelijksdwang eveneens. Huwelijksdwang kan tevens een indicator zijn van mogelijk eergerelateerd geweld. Bij de aanpak van achterlating komen, in verband met het grensoverschrijdende karakter, andere partijen in beeld dan bij de aanpak van huwelijksdwang (en eergerelateerd geweld) in Nederland.

Voorlichting en bewustwording

Landelijke voorlichtingscampagne 2009

Tijdens een expertmeeting rond het thema huwelijksdwang in maart 2009 werd door de deelnemers breed geconstateerd, dat de nadruk bij de aanpak van huwelijksdwang en achterlating vooral moet liggen op deskundigheidsbevordering bij professionals en op voorlichting en hulpverlening aan jongeren (en hun omgeving) in Nederland. Goed overleg en samenwerking tussen professionele partijen, maatschappelijke organisaties en organisaties van migranten en vluchtelingen zijn daarvoor onmisbaar. Daarbij is aan te sluiten bij wat al in gang is gezet bij de aanpak van eergerelateerd en huiselijk geweld.

Op 23 juni 2009 is een landelijke voorlichtingscampagne van start gegaan, in samenwerking met onder meer de Steunpunten Huiselijk Geweld in Rotterdam, Amsterdam en Almelo, de koepels van migranten- en vluchtelingenorganisaties en het landelijk kenniscentrum Movisie. Bij de landelijke voorlichtingscampagne is een «Noodplan achterlating» ingezet, dat jongeren handvatten biedt om voorbereidingen te treffen voor het geval dat achterlating (al dan niet in het kader van uithuwelijking) dreigt of daadwerkelijk plaatsvindt. Samengevat bevat dit noodplan een opsomming van de tips, noodnummers en handelingen, waaronder een in te vullen verklaring, gecategoriseerd in de periode vóór, tijdens en na de geplande vakantie.

Om zo veel mogelijk jongeren te bereiken is de informatie verspreid via het Schoolmagazine en onder jongeren populaire websites zoals YouTube en Hyves (www.achterlating.hyves.nl), alsmede de Justitie website www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl. Als teaser zijn twee korte films (een gerichte boodschap en een rapclip) gemaakt om de jongeren te bewegen de noodnummers en het noodplan te raadplegen. Onder de noodnummers staan onder andere die van de vijf Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's) die de campagne hebben ondersteund.

De organisaties die bij de voorbereiding van de campagne betrokken zijn geweest, hebben in hun eigen omgeving (lokaal of binnen gemeenschappen) en via hun eigen media aandacht aan de campagne gegeven. Meerdere organisaties hebben op hun website over de campagne gecommuniceerd, persmomenten gecreëerd, etc. Zo hebben opvanginstanties in de regionale media aandacht voor de campagne gevraagd. Het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders heeft een SMS-appèl uitgestuurd, zodat jongeren elkaar berichten door konden sturen. De Gemeente

Rotterdam heeft (in aansluiting op de landelijke voorlichtingscampagne) een eigen, lokale campagne opgezet, waarin gebruik is gemaakt van posters en waarin actief met professionals (o.a. in het onderwijs) is gecommuniceerd.

Vijf Steunpunten Huiselijk Geweld (Amsterdam, Rotterdam, Leeuwarden, Tilburg en Zwolle) hebben een prominente rol in deze actie gespeeld. Zij hebben als contactpunt gefunctioneerd, om professionals en andere steunpunten te assisteren. Deze vijf steunpunten hebben meer dan gemiddelde expertise op het terrein van eengerelateerd geweld). De contactfunctionarissen eengerelateerd geweld bij de lokale politie en de opvanginstellingen (met name de pilots Eengerelateerd Geweld) vormden de back-offices in deze voorlichtingsactie. De politie is via het Landelijk expertisecentrum Eengerelateerd Geweld (LEC EGG) in kennis gesteld over haar rol in verband met deze actie.

Ook andere professionals die met kwesties rond huwelijksdwang en achterlating kunnen worden geconfronteerd, hebben voorafgaand aan de campagne een brief ontvangen over de opzet van de campagne en de rol die zij daarin – als vertrouwenspersoon – hebben.

Voorafgaand aan de campagne zijn ook de Nederlandse posten in het buitenland geïnformeerd, door middel van een instructie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en met een factsheet van het Programmabureau Eengerelateerd Geweld.

Terugblik op de voorlichtingscampagne

De campagne wordt momenteel met betrokkenen nabesproken. Uit de reacties tot nu blijkt dat er bij organisaties en professionals – ondanks de korte voorbereidingstijd en de beperkte opzet van de actie – waardering en instemming voor is.

Verder komt uit de eerste reacties naar voren, dat de campagne beter al in mei van start kan gaan, in verband met de schoolvakanties en met het feit dat eindexamenleerlingen vaak al eerder naar het buitenland vertrekken. Ook kan de communicatie langs nog meer kanalen plaatsvinden en zijn aanpassingen in het materiaal mogelijk, om nog beter aan te laten sluiten bij de belevingswereld van jongeren. De lokale campagne «Liefde laat zich niet dwingen» in Rotterdam maakt duidelijk, dat het gebruik van posters, het actief betrekken van meerdere beroepsgroepen en het creëren van mediamomenten kan leiden tot meer meldingen bij het Steunpunt Huiselijk Geweld.

Uit de reacties van betrokken organisaties ook nog de volgende aandachtspunten naar voren:

- a. Deskundigheidsbevordering en professionalisering
- b. Structuur voor signaleren, melden en afhandelen
- c. Juridische mogelijkheden
- d. Rol van ambassades en IND bij terugkeer slachtoffers
- e. Casuïstiek

Wat deze aandachtspunten betreft, deel ik Uw Kamer het volgende mee.

a. Deskundigheidsbevordering

De voorlichtingsactie heeft duidelijk gemaakt dat nog niet alle professionals en betrokken instanties beschikken over voldoende kennis om met kwesties en conflicten rond eer, partnerkeuze en (gedwongen) uithuwelijking om te gaan. Uiteraard is een juiste houding van professionals cruciaal om signalen op te vangen, een goede analyse te maken en vervolgens tot een adequate interventie te komen. Dit geldt uiteraard niet alleen voor eengerelateerd geweld of huwelijksdwang, maar ook voor andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Ook is van belang, dat organisaties en professionals weten welke stappen zij moeten zetten als zij deze geweldsproblemen signaleren. Daarom is het

kabinet voornemens een *Wetvoorstel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling* in te dienen. Het doel van het wetsvoorstel is, professionals sneller en adequater te laten ingegrijpen bij signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling, dus ook van eengerelateerd geweld en huwelijksdwang. In dit kader wordt op dit moment, in opdracht van de staatssecretaris van VWS, een basismodule «werken met een meldcode» ontwikkeld, ten behoeve van de deskundigheidsbevordering van professionals. Om dit te ondersteunen wordt tegelijkertijd een databank opgezet met een overzicht van beschikbare trainingen en cursussen op het gebied van vroegsignalering van kindermishandeling, huiselijk geweld, eengerelateerd geweld.

b. Structuur voor signaleren, melden en afhandelen

Uit de evaluatie blijkt dat de centrale rol van de Steunpunten Huiselijk Geweld als vraagbaak voor professionals een goede keuze is geweest. Wel moet er voor worden gezorgd, dat die rol voor alle betrokkenen en dus ook voor mogelijke slachtoffers helder is en dat vooraf goede afspraken tussen de betrokken organisaties zijn gemaakt.

Voor de aanpak van huwelijksdwang en eengerelateerd geweld in het algemeen, kan goed worden aangesloten bij de bestaande structuur op het gebied van huiselijk geweld. Ook daarin spelen de steunpunten huiselijk geweld (onder regie van de centrumgemeenten vrouwenopvang) een cruciale rol. Versterking van deze steunpunten heeft prioriteit in het kader van het beleid «Beschermd en Weerbaar» van de staatssecretaris van VWS.

Vanaf 2009 is daarvoor structureel € 10 miljoen extra toegevoegd aan de specifieke uitkering vrouwenopvang. Ook is er een kwaliteitsprogramma voor de steunpunten gestart, dat wordt uitgevoerd door de Federatie Opvang, GGD Nederland en de MOGroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening. Dit programma loopt tot eind 2011. Ten slotte stelt VWS samen met de VNG en genoemde brancheorganisaties basisfuncties voor de steunpunten op met als doel het aanbod van de steunpunten in heel Nederland meer te uniformeren en gemeenten en steunpunten te ondersteunen.

Uiteraard is ook voor deze groep slachtoffers een goede opvang van belang. Voor de laatste stand van zaken met betrekking tot de pilots opvang van minderjarige meisjes die slachtoffer zijn van eengerelateerd geweld, verwijs ik U naar de brief die de staatssecretaris van VWS voorafgaand aan het algemeen overleg Eengerelateerd Geweld aan Uw Kamer zal sturen.

Ook de bestaande structuur binnen het onderwijs biedt een goede basis voor signaleren, melden en afhandelen van (dreigende) geweldsproblemen. Leerkrachten, medewerkers en leerplichtambtenaren kunnen signalen van (dreigende) huwelijksdwang en achterlating inbrengen in het Zorg- en adviesteam van de school. Het netwerk van hulpverleningspartners kan dan zonedig actie nemen. In de brief over «zorg in en om de school»¹ die Uw Kamer van de minister van OCW heeft ontvangen, heeft het kabinet wetgeving voor zorg in en om de school aangekondigd. Een van de onderdelen is een plicht aan het onderwijs om ontwikkelings- en opvoedrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden bij de aangewezen hulpverleners.

c. Juridische mogelijkheden tegen daders van huwelijksdwang en achterlating

Uw Kamer heeft mij gevraagd de juridische mogelijkheden na te gaan om op te treden tegen (daders van) huwelijksdwang. Hieronder geef ik een overzicht van de strafrechtelijke, civielrechtelijke, vreemdelingenrechte-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 70.

lijke mogelijkheden die voorhanden zijn en van de mogelijkheden die de Leerplichtwet 1969 biedt.

– *Strafrechtelijk*

Op grond van het Wetboek van Strafrecht kan worden opgetreden tegen het afdwingen van huwelijken. De belangrijkste grondslag daarvoor wordt gevonden in de strafbaarstelling van dwang. Artikel 284 Sr stelt in het eerste lid, onderdeel 1, strafbaar degene «die een ander door geweld of enige andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid, gericht hetzij tegen die ander hetzij tegen derden, wederrechtelijk dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden». Bij feitelijkheden kan het tevens gaan om vormen van psychische druk. Kern van de strafbepaling van artikel 284 Sr is het waarborgen van de psychische en fysieke vrijheid van mensen. Huwelijksdwang is derhalve reeds strafbaar als een vorm van dwang. Dat de huidige strafwetgeving voldoende aanknopingspunten biedt voor de aanpak van huwelijksdwang wordt ook bevestigd door het onderzoek «Huwelijksdwang, een verbintenis voor het leven?» (Beke, 2009) dat in opdracht van het WODC werd uitgevoerd.

Het vorenstaande neemt niet weg dat ik van mening ben dat een effectieve aanpak van deze vorm van dwang specifieke voorzieningen behoeft. Ik ben dan ook voornemens om op korte termijn een tweetal aanvullende maatregelen te treffen. In de eerste plaats zal ik bevorderen dat in de Aanwijzing aanpak eengerelateerd geweld, die op dit moment door het openbaar ministerie wordt opgesteld, ook aandacht wordt besteed aan de opsporing en vervolging van huwelijksdwang. In de tweede plaats overweeg ik om de mogelijkheden tot vervolging van huwelijksdwang te verruimen. Dit kan worden gerealiseerd door een verruiming van de mogelijkheden tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht. Graag licht ik het laatste punt in het navolgende nader toe.

Op dit moment zijn de mogelijkheden tot vervolging van in het buitenland gepleegde huwelijksdwang beperkt. Ten aanzien van de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan huwelijksdwang geldt dat aan het vereiste van dubbele strafbaarheid moet zijn voldaan: er bestaat alleen rechtsmacht wanneer het feit in het land waar het werd gepleegd ook strafbaar is. De Nederlandse rechtsmacht strekt zich niet uit tot huwelijksdwang, gepleegd door een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, buiten Nederland.

Een belangrijke verworvenheid in onze rechtsstaat is de vrijheid van het individu om zelf zijn of haar partner te kiezen. Huwelijksdwang verdraagt zich dan ook niet met de Nederlandse rechtsorde. Ik ben van mening dat de Nederlander zich ook buiten Nederland daarvan dient te onthouden. Hetzelfde zou naar mijn mening moeten gelden voor vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Ook zij dienen zich in het buitenland te onthouden van het sluiten van een huwelijk onder dwang. Door afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid ten aanzien van Nederlanders die zich in het buitenland schuldig hebben gemaakt aan dwang met het oog op huwelijksluiting worden de vervolgingsmogelijkheden verruimd. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat een kansrijke vervolging in veel gevallen ook in belangrijke mate zal afhangen van de medewerking van het land waar het feit is begaan.

De wetgever is in het algemeen terughoudend met betrekking tot het vestigen van rechtsmacht over feiten die buiten Nederland worden gepleegd. Als uitgangspunt geldt dat vestiging van extraterritoriale rechtsmacht beperkt blijft tot ernstige strafbare feiten, over de strafwaardigheid waarvan internationale consensus bestaat, en gevallen waarin de bescherming van slachtoffers die Nederlandse staatsburgers en ingezetenen zijn dit vereist. Beide is hier het geval.

Internationaal bestaat steeds meer overeenstemming over de strafwaardigheid van gedwongen huwelijken en de noodzaak huwelijksdwang krachtig te bestrijden. Die ontwikkeling wordt ook bevestigd in een nieuw ontwerpverdrag van de Raad van Europa ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, waarin onder andere ook een strafbaarstelling van huwelijksdwang is opgenomen. Het voornemen om de mogelijkheden tot het uitoefenen van rechtsmacht ten aanzien van personen die zich in het buitenland schuldig hebben gemaakt aan huwelijksdwang te verruimen, sluit daarbij aan. De onderhandelingen over voormeld ontwerpverdrag zullen in december op werkgroepniveau een aanvang nemen.

Met betrekking tot het moment waarop uw Kamer een wetswijziging kan verwachten, merk ik het volgende op. Op dit moment wordt in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar de rechtsmachtregeling in het Wetboek van Strafrecht. Dat onderzoek heeft ook betrekking op de toepassing van de Nederlandse strafwet op vreemdelingen die zich buiten Nederland schuldig maken aan in Nederland strafbaar gestelde gedragingen. De resultaten van dat onderzoek – die naar verwachting eind van dit jaar bekend zullen zijn – kunnen belangrijke bouwstenen opleveren voor herziening van de rechtsmachtregeling. Mijn voornemen is om de voorgenomen uitbreiding van rechtsmacht terzake dwang met het oog op huwelijksluiting te betrekken bij de uitkomsten van voornoemd onderzoek.

Ten slotte merk ik nog op dat het afschaffen van het vereiste van dubbele strafbaarheid – naast verruiming van de mogelijkheden tot vervolging – ook in preventieve zin zal kunnen bijdragen aan de aanpak van huwelijksdwang. Immers, met afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid markeert de wetgever het strafwaardig karakter van huwelijksdwang waar in preventieve zin belangrijke signaalwerking van uitgaat.

Het verschijnsel achterlating laat zich in strafrechtelijke zin niet eenvoudig concretiseren tot één specifieke gedraging. Veeleer zal bij achterlating sprake zijn van een complex aan gebeurtenissen, waarbij in voorkomend geval ook sprake kan zijn van strafbare feiten. In die gevallen biedt het Wetboek van Strafrecht verschillende strafbepalingen die van toepassing zouden kunnen zijn. Ook in dit verband kan allereerst de in artikel 284 Sr opgenomen strafbaarstelling van dwang worden genoemd. Voorts zou artikel 285 Sr toepasselijk kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat de verlatene door bedreiging onder druk is gezet. Voorts kan sprake zijn van bijvoorbeeld mishandeling (artikel 300 Sr e.v.) diefstal, verduistering van identiteits- of verblijfsdocumenten (artikel 310 Sr en artikel 321 Sr) of van wederrechtelijke vrijheidsberoving (artikel 282 Sr).

Bij het bovenstaande dient te worden bedacht dat als achterlating gepaard gaat met strafbare feiten, deze gedragingen niet zelden buiten Nederland worden gepleegd. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, is de Nederlandse strafwet slechts in beperkte mate toepasselijk op strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan. Voor de hierboven in het kader van achterlating genoemde strafbare feiten geldt dat die feiten alleen in Nederland kunnen worden vervolgd als het feit door een Nederlander is gepleegd en het feit ook in het land waar het werd begaan, strafbaar is gesteld (artikel 5, eerste lid, onder 2° Sr). Aangenomen mag worden dat die voorwaarde, gelet op het feit dat ook in het buitenland de desbetreffende feiten strafbaar zullen zijn gesteld, geen onoverkomelijke beletselen in de vervolging met zich brengt. Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven, zal het succes van een vervolging in veel gevallen ook in belangrijke mate afhangen van de medewerking van het land waar het feit is gepleegd.

– *Civielrechtelijk*

In de brief over huwelijks- en gezinsmigratie die Uw Kamer onlangs van de minister voor WWI, de staatssecretaris van Justitie en mij heeft ontvangen¹, zijn diverse maatregelen aangekondigd ter voorkoming van huwelijksdwang. Deze hebben betrekking op neef/nicht-huwelijken en de erkenning van in het buitenland door minderjarigen met een niet-Nederlandse nationaliteit gesloten huwelijken. Heden ontvangt Uw Kamer van mij tevens een brief over de huwelijksleeftijd, waarin ik Uw Kamer informeer over de bestaande regeling op dit punt. Over het onderwerp «Inburgering buitenland en huwelijksmigratie» staat een algemeen overleg met Uw Kamer gepland op 18 november 2009. Bovengenoemde brieven zullen daar aan de orde komen.

– *Vreemdelingenrechtelijk*

Het toelatingsbeleid biedt, afhankelijk van verblijfsduur en hoogte van de opgelegde straf, de mogelijkheid om het verblijf van eerder toegelaten vreemdelingen te beëindigen. Over voorgenomen aanpassingen ten aanzien van deze zogenoemde «glijdende schaal» hebben de staatssecretaris van Justitie en ik Uw Kamer onlangs geïnformeerd bij de brief over het vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid.²

– *Leerplicht*

De Leerplichtwet 1969 waarborgt dat alle kinderen in Nederland aan het onderwijs kunnen en moeten deelnemen. Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 is opgedragen aan gemeenten. De Leerplichtwet 1969 biedt geen mogelijkheid om een minderjarige in het buitenland terug naar Nederland te laten komen. De Leerplichtwet kan wel leiden tot strafvervolgung van de ouders.

Ouders die ontheffing vragen van de Leerplichtwet 1969 dienen op grond van artikel 9 van deze wet een verklaring van het schoolhoofd van de school in het buitenland te overleggen aan de leerplichtambtenaar, waaruit blijkt dat de jongere als leerling op de school staat ingeschreven en de school geregeld bezoekt, als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Leerplichtwet. Het is aan de leerplichtambtenaar om te beoordelen of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, en wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 9 van de Leerplichtwet. De leerplichtambtenaar houdt immers toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 en beoordeelt het beroep op vrijstelling.

Als de leerplichtambtenaar van oordeel is dat geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, zal hij – op grond van de verplichting die is opgenomen in artikel 22, eerste lid, van de Leerplichtwet – een onderzoek instellen en trachten de verantwoordelijke personen ertoe te bewegen hun verplichtingen na te komen. Als dat geen effect sorteert, kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken. Het is vervolgens aan de rechter om hierover een oordeel te vellen. Ouders kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een maand of een geldboete van ten hoogste € 3 700,-.

d. De rol van ambassades en de IND bij terugkeer (potentiële) slachtoffers

Hoewel de verhalen van slachtoffers van achterlating (in verband met gedwongen uithuwelijking) in menselijk opzicht buitengewoon aangrijpend zijn, zijn de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid voor de aanpak van achterlating en gedwongen uithuwelijking in het land van herkomst beperkt. Zeker wanneer het jongeren betreft die onder het ouderlijk gezag vallen en die (met een dubbele nationaliteit) verblijven in landen waar een ander rechtsstelsel geldt. In dergelijke gevallen is (politiële) samenwerking en hulpverlening vanuit Nederland of de Nederlandse ambassades moeilijk, zo niet onmogelijk.

Personen die rechtmatig in Nederland hebben verbleven en tegen hun wil in het buitenland zijn achtergelaten, kunnen, wanneer zij zich tot een

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2009/10, 19 637, nr. 1306.

ambassade in buitenland kunnen wenden, in voorkomende gevallen met hulp van de IND in samenwerking met de Nederlandse ambassade terugkeren.

Inmiddels is een geactualiseerde en meer uitgebreide IND-folder beschikbaar over het verblijfsrecht van slachtoffers van diverse vormen van geweld (waaronder eengerelateerd geweld). Daarin wordt onder meer aandacht besteed aan de mogelijkheden van terugkeer en herstel van de verblijfpositie na onvrijwillige achterlating, aan het kunnen verkrijgen van documenten en aan het kunnen aanvragen van een uitkering krachtens de regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (RvB). De folder is vertaald in het Engels, Frans, Turks, Arabisch en Chinees.

Daarnaast zijn er in Nederland opvangplekken gerealiseerd voor (minderjarige) slachtoffers die worden bedreigd met eengerelateerd geweld. Daaronder vallen ook slachtoffers van (bedreiging met) huwelijksdwang en achterlating wanneer in hun situatie een eermotief speelt. Er is een beleidskader ontwikkeld om, indien nodig, rechtmatig verblijf voor deze slachtoffers te kunnen regelen.

e. Casuïstiek

Tijdens het vragenuur heeft Uw Kamer gevraagd om nadere informatie over de omvang van de problematiek van achterlating en huwelijksdwang. De voorlichtingscampagne heeft vele informatievragen, meldingen en concrete casuïstiek opgeleverd.

Hoewel het niet is gelukt om, voorafgaand aan deze campagne, een eenduidige registratiemethodiek met alle betrokken organisaties af te spreken, heeft een aantal bij de voorlichtingscampagne betrokken organisaties tijdens de campagne wel gegevens bijgehouden. In de bijlage bij deze brief is informatie opgenomen die de organisaties mij desgevraagd hebben verstrekt.

Zoals ik in de 5e voortgangsrapportage van het programma Eengerelateerd Geweld al heb aangegeven, levert het registreren en onderzoeken van de omvang van eengerelateerd geweld diverse complicaties op. Vergelijkbare complicaties (het definitieprobleem, de dark-numbers, etc.) doen zich voor bij de registratie en onderzoek van de omvang van huwelijksdwang en achterlating.

Zoals de ACVZ al vaststelde in haar advies «Tot het huwelijk gedwongen» (2005) is het vaststellen van dwang bij huwelijken verre van eenvoudig, zodat het voor professionals ook nagenoeg onmogelijk is om hieromtrent gegevens vast te leggen.

Bij huwelijksdwang en achterlating spelen vaak vele belangen, motieven en achtergronden een rol, soms ook economische belangen (b.v. het verkrijgen van een verblijfstitel).

Doorgaans ontstaat pas na de eerste (nood)interventie, bij nadere analyse van de situatie en na gesprekken met het slachtoffer – in een veilige setting – een beeld van mogelijke (eer)motieven en de mate van dwang of druk die vanuit de omgeving op betrokkene wordt uitgeoefend. Bij die analyse zijn het gebruik van risicotaxatie-instrumenten en de checklist en een goede dossiervorming van groot belang om verdere stappen in de hulpverlening aan het slachtoffer, vervolgopvang, de oplossing van conflicten en eventuele opsporing en vervolging succesvol te laten zijn. De afhandeling van eerkwesties vraagt om bijzondere methodieken.

2. Voorgenomen maatregelen

De voorlichtingscampagne heeft waardevolle informatie opgeleverd, die bruikbaar is voor vervolgactiviteiten. Daarbij worden ook de hierboven genoemde aandachtspunten betrokken. De volgende activiteiten zijn van start gegaan of gaan binnenkort van start.

– *Deelpilot huwelijksdwang in Rotterdam*

Voor de zomer 2009 is, binnen de lopende aanpak van eengerelateerd geweld in Rotterdam, een deelpilot gestart om de aanpak van huwelijksdwang in praktijk te brengen. Doel daarvan is om, binnen de infrastructuur voor de aanpak en registratie van eengerelateerd geweld en huiselijk geweld, waar nodig specifieke aandacht te geven aan huwelijksdwang. De aanpak van huwelijksdwang en eengerelateerd geweld is, via een specifiek deskundig team, verankerd in het steunpunt huiselijk geweld. Zowel binnen de voorlichting aan potentiële slachtoffers als bij de deskundigheidsbevordering van professionals, de signalering en de interventies worden de thema's huwelijksdwang en achterlating expliciet meegenomen. Waar nodig wordt de aanpak specifiek toegesneden op huwelijksdwang en achterlating. Binnen die deelpilot wordt onderzocht of/hoe gewerkt kan worden met een verklaring die een potentieel slachtoffer voorafgaand aan het vertrek naar het buitenland bij een (professionele) vertrouwenspersoon in bewaring kan geven en die bij eventuele achterlating gebruikt kan worden als melding van achterlating wegens huwelijksdwang. Ook de rol en mogelijkheden van leerplichtambtenaren en ambtenaren bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA) worden daarbij bezien.

– *Nadere analyse van de casuïstiek rond huwelijksdwang en achterlating*

Hoewel geen van de 15 cases uit de voorlichtingscampagne in Rotterdam uiteindelijk lijkt te hebben geleid tot achterlating of huwelijksdwang, acht ik een nadere analyse van deze casuïstiek wenselijk. Uit deze analyse kan duidelijk worden waar verbeterpunten in de lokale aanpak bestaan, die wellicht om bovenlokale oplossingen vragen. Ook kan duidelijk worden, waar zich in de praktijk contactmomenten voordoen, waarop professionals signalen van dwang bij het huwelijk of bij het vertrek naar het herkomstland van de ouders kunnen opvangen. Samen met de gemeente Rotterdam overleg ik op dit moment over de wijze waarop de analyse wordt uitgevoerd.

– *Herhaalde voorlichtingsactie zomer 2010*

Uit de reacties van betrokken organisaties en van Uw Kamer leid ik af, dat er behoefte bestaat aan een herhaling van de voorlichtingscampagne in 2010. Daarom zal een volgende landelijke campagne worden voorbereid, rekening houdend met de ervaringen die met de eerste campagne zijn opgedaan. Het materiaal dat ten behoeve van de nieuwe campagne wordt ontwikkeld, zal breder beschikbaar worden gesteld aan gemeenten en aan andere relevante lokale partijen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de toezegging aan Uw Kamer, om de ervaringen van de eerste voorlichtingsactie (m.n. in Rotterdam) ook voor andere steden beschikbaar te maken.

– *Strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen*

Ten behoeve van een effectieve aanpak van huwelijksdwang, zal ik een wetsvoorstel voorbereiden, waarmee de mogelijkheden tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht bij huwelijksdwang wordt verruimd. Door afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid ten aanzien van Nederlanders die zich in het buitenland schuldig hebben gemaakt aan dwang met het oog op huwelijksluiting worden de vervolgingsmogelijkheden verruimd.

Bij het College van Procureurs-Generaal zal ik aandringen op een spoedige totstandkoming van de Aanwijzing Eengerelateerd geweld. Daarin zal ook aandacht worden besteed aan de opsporing en vervolging van huwelijksdwang.

Ook worden in het kader van huwelijks- en gezinsmigratie worden aanvullende maatregelen voorbereid, die voor de aanpak van huwelijksdwang betekenis hebben. Deze maatregelen hebben betrekking op neef/nicht-

huwelijken en de erkenning van in het buitenland door minderjarigen met een niet-Nederlandse nationaliteit gesloten huwelijken.

Slotconclusie

Het kabinet onderkent dat gevallen van achterlating en uithuwelijking tegen de wil van betrokkenen voorkomen. Het kabinet vindt dit maatschappelijk ongewenst en in strijd met nationaal en internationaal gedragen principes als de vrijheid van partnerkeuze. Hoewel de mogelijkheden voor een aanpak van deze problematiek vanuit de Nederlandse overheid op het eerste gezicht beperkt lijken, acht het kabinet het van belang dat de gezamenlijke inzet van organisaties ten behoeve van de preventie en aanpak van eengerelateerd geweld en huwelijksdwang van betrokkenen – met name op lokaal niveau – zoveel mogelijk versterkt wordt. Gelet op de complicaties die een juridische en grensoverschrijdende aanpak van achterlating en huwelijksdwang kenmerken, zal de nadruk bij die aanpak vooral moeten liggen op deskundigheidsbevordering bij professionals en op voorlichting en hulpverlening aan jongeren (en hun ouders) in Nederland. Goed overleg en samenwerking met professionele partijen, maatschappelijke organisaties als migranten- en vluchtelingenorganisaties, zijn daarvoor onmisbaar.

Met het bovenstaande verwacht ik Uw Kamer, ter voorbereiding op het algemeen overleg Eengerelateerd Geweld, voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage

Deze bijlage geeft een overzicht van de informatie die naar aanleiding van de voorlichtingscampagne huwelijksdwang en achterlating 2009 is ontvangen van bij de campagne betrokken organisaties.

- De vijf betrokken *steunpunten huiselijk geweld* hebben in de campagneperiode wekelijks vele telefoontjes met informatieverzoeken ontvangen van professionals en jongeren zelf. Bij het steunpunt huiselijk geweld in Rotterdam waren dat ca. 15 verzoeken per week. Voor de zomervakantie heeft de verhoogde aandacht in Rotterdam geleid tot 8 concrete casussen van mogelijke (dreiging van) achterlating en/of gedwongen uithuwelijking. Na de zomer zijn in Rotterdam in het voortgezet onderwijs 40 000 leerlingen gecontroleerd (de zogenaamde «leerplichtroute»). Op basis van deze controle werden 97 zaken aangemerkt voor nader onderzoek door het steunpunt en de leerplichtambtenaren. Daar bleven in de loop van september 2009 nog 7 concrete cases van over die via het steunpunt en de Rotterdamse Ketenaanpak Eergerelateerd Geweld (KEG) zijn opgepakt. De overige leerlingen bleken teruggekeerd te zijn naar school of te zijn verhuisd naar een andere stad of naar het buitenland. Uiteindelijk lijkt geen van de 15 concrete cases te hebben geleid tot achterlating of gedwongen uithuwelijking. Wel bleek in een aantal gevallen sprake van van conflicten rond opvoeding en partnerkeuze. Door middel van bemiddeling vanuit het KEG is escalatie voorkomen. Bij de andere vier steunpunten huiselijk geweld die in de voorlichtingscampagne werden genoemd, is volgens mijn informatie een tiental meldingen binnengekomen. De steunpunten waar tevens opvangplaatsen voor minderjarige slachtoffers van eergerelateerd geweld aanwezig zijn, hebben ook meisjes opgevangen.¹
- Bij de *Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)* zijn tussen mei 2009 en oktober 2009 15 meldingen van achterlating binnengekomen (het totale aantal meldingen in 2009 bedraagt 21; In 13 van deze 21 gevallen betreft het personen met een Marokkaanse nationaliteit). Uit navraag bij de contractpersonen «gender», die binnen de IND achterlatingszaken behandelen, blijkt dat in geen van de 21 gevallen bij de IND bekend is geworden dat sprake zou zijn van huwelijksdwang. De indruk is dat het meestal zaken betreft waarin een vrouw met haar kinderen door haar echtgenoot is achtergelaten.
- Bij de *Nederlandse ambassade in Marokko* heeft de visumafdeling – in de periode eind juni 2009 tot 1 oktober 2009 – 7 zaken van achterlating behandeld, waarvan 4 met kinderen. In al deze gevallen zijn terugkeervisum verstrekt, omdat de personen over een Nederlandse verblijfsvergunning beschikten. Niet bekend is, of in deze zaken sprake was van huwelijksdwang. Op de paspoortafdeling van de ambassade in Marokko werden in deze periode 4 achterlatingsmeldingen ontvangen, waarvan 2 meldingen verband hadden met uithuwelijking. De paspoortafdeling van ambassade heeft in deze zaken een nieuw paspoort verstrekt. In 1 geval (van uithuwelijking) heeft betrokkene geen contact meer opgenomen.
- Bij het steunpunt van de *Stichting Steunpunt Remigranten (SSR)* in Berkane (Marokko) is in de betreffende periode 1 telefoontje binnengekomen van een vrouw die beweerde te zijn achtergelaten in verband met uithuwelijking. Deze vrouw verwees naar de voorlichtingsactie.
- De *Migranten- en vluchtelingenorganisaties* hebben hun websites beschikbaar gesteld om de informatie m.b.t. de voorlichtingsactie en de nummers van de Steunpunten Huiselijk Geweld daarop te zetten. Ook het noodplan was via enkele websites te downloaden. Het SMN

¹ Over de opvang van slachtoffers van eergerelateerd geweld wordt u voorafgaand aan het algemeen overleg Eergerelateerd Geweld schriftelijk geïnformeerd door de staatssecretaris van VWS.

heeft een SMS-appèl uitgestuurd, zodat jongeren elkaar het bericht met relevante informatie konden doorsturen. In totaal heeft SMN 5 meldingen ontvangen (waarvan uiteindelijk vier vrouwen teruggekeerd blijken te zijn).

- Via de website www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl is het noodplan 170 maal gedownload (in de periode 24 mei tot en met 31 juli 2009). De pagina met het noodplan had in juli 2009 zijn top, met ruim 400 unieke bezoekers. De website www.achterlating.hyves.nl heeft in de campagnemaanden enkele honderden bezoekers gehad. Hoewel achterlating en huwelijksdwang binnen migrantengemeenschappen nog steeds «taboe-onderwerpen» lijken te zijn, hebben bijna 70 jongeren zich als «vriend» van de hyve aangemeld en daarmee voor iedereen zichtbaar een standpunt ingenomen tegen achterlating en huwelijksdwang.