

Vergaderjaar 2014–2015

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2014

Huwelijksdwang en achterlating beschouwt het kabinet als vormen van geweld en mishandeling. Huwelijksdwang, al dan niet in combinatie met achterlating, is verboden en strafbaar, en verhoudt zich op geen enkele wijze met de Nederlandse rechtsorde. Het gaat om ernstige schendingen van het recht van mensen om keuzen te maken over eigen lijf en leden, over persoonlijk welzijn en hoe dit te bereiken en brengt slachtoffers in ingrijpende loyaliteitsconflicten. Slachtoffers bevinden zich vaak in een afhankelijkheidsrelatie met familie waar zij zich niet makkelijk uit los kunnen maken. Het is extra schrijnend als de dwang wordt uitgeoefend door degenen die juist borg moeten staan voor genegenheid en voor het bieden van ontplooiingsmogelijkheden.

Consequenties voor slachtoffers zijn ernstig, vaak levenslang en kunnen zich ook vertalen naar maatschappelijke consequenties; gezondheidsklachten, psychische klachten, belemmering in de persoonlijke ontwikkeling waardoor toegang tot onderwijs en arbeidsmarkt ernstig beknot of zelfs onmogelijk gemaakt wordt.

Dat in Nederland huwelijksdwang en achterlating voorkomen is bekend. Verschillende onderzoeken en signalen hierover vanuit onder meer hulpverlening, onderwijs, politie, maatschappelijke organisaties en slachtoffers zelf, zijn voor het kabinet aanleiding geweest om in 2012 van start te gaan met de aanpak Preventie huwelijksdwang 2012–2014¹, dat op dit moment in volle gang is. Een onderzoek naar omvang is aangekondigd in dit plan van aanpak, omdat een landelijk beeld van de omvang van de problematiek tot nu toe ontbrak.

Het onderzoek

Het Ministerie van SZW heeft opdracht gegeven onderzoek uit te voeren om een landelijk beeld te verkrijgen van de problematiek van huwelijks-

¹ Kamerstuk 32 175, nr. 35

dwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap. Dit onderzoek, uitgevoerd door het Verwey Jonker Instituut (met als partners de Universiteit van Maastricht en stichting Femmes For Freedom) vindt u als bijlage bij deze brief².

Het Ministerie van SZW heeft dit onderzoek geïnitieerd in de wetenschap dat de omvang van een zo complexe, vaak verborgen problematiek niet exact boven water gebracht kan worden. Geïnternaliseerde tradities en normen, maar ook het niet buiten willen hangen van de vuile was, loyaliteit aan ouders of familie en angst voor represailles zijn onder meer redenen waarom sommige gevallen van huwelijksdwang en achterlating niet bekend worden buiten de kring van direct betrokkenen. U zult in bijgaand onderzoek daarom geen empirisch onderbouwd cijfer van de omvang aantreffen, maar een zorgvuldig opgebouwde schatting. Deze schatting bestaat uit een «range» van een minimumaantal op basis van daadwerkelijk vastgestelde registraties, een minimumomvang op basis van schattingen van professionals en een geschatte bovengrens, eveneens gebaseerd op schattingen van professionals.

Dit rapport heeft zich niet beperkt tot het in kaart brengen van de omvang van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap, maar verschaft ook inzichten in achtergronden, mate van dwang en aanleiding van gedwongen huwelijken, achterlating en huwelijkse gevangenschap. Naast de professionals in 120 gemeenten zijn sleutelfiguren in diepte bevraagd over de aard van de problematiek zoals bij hen bekend. Daarnaast zijn dertien slachtoffers bereid gevonden hun ervaringen te delen met de onderzoekers. Ook is onderzoek op dit terrein in een aantal andere Europese landen in kaart gebracht en is een vergelijking gemaakt met de Nederlandse situatie. Vanwege onder meer het ontbreken van vergelijkbare onderzoeken bleek de vergelijking waar het gaat om omvang niet goed mogelijk. De verschillende onderzoeksmethoden hebben een zeer divers beeld opgeleverd van motieven, context, kenmerken en verschijningsvormen. Ik verwijs u hiervoor naar het rapport. Hieronder geef ik enkele hoofdlijnen van het rapport en vervolgens mijn reactie hierop.

1. Bevindingen

Aanleiding

Als meest genoemde aanleiding voor gedwongen huwelijken noemden de ondervraagden de collectieve druk binnen familiale banden en het belang dat gehecht wordt aan het voortzetten van «familietradities», waarbij het gebruikelijk is om via een gearrangeerd huwelijk te trouwen. Het zogenoemde «verwestern» speelt veelal een rol bij jongeren die worden achtergelaten in het land van herkomst of een derde land, maar ook als oplossing voor «wangedrag» van jongeren wordt achterlating gebruikt. Bij achterlating van echtgenotes, al dan niet met kinderen, kunnen huwelijksproblemen de aanleiding vormen, maar ook een aangetaste familie-eer, economische redenen of de wil van de partner om een nieuwe echtgenoot te trouwen kunnen aanleiding zijn. Bij huwelijkse gevangenschap ligt de aanleiding onder meer vaak in schaamte en de wil om de eer te behouden. Vooral de vrouwen blijken druk te voelen om bij hun partner te blijven aangezien zij meestal de «schuld» krijgen van een mislukt huwelijk.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Omvang

De onderzoekers hebben een minimum omvang bepaald voor de periode 2011–2012 op basis van registraties en dossieronderzoek. Deze inventarisatie heeft plaatsgevonden bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), steunpunten huiselijk geweld (SHG's) en enkele expertisecentra. Een landelijke enquête onder professionals uit de zorg, hulpverlening en welzijn in 120 gemeenten heeft geresulteerd in zowel een schatting van de minimumomvang als van een waarschijnlijke bovengrens. Deze aantallen zijn vervolgens voorgelegd ter reactie aan professionals in negen gemeenten en aan experts. De onderzoekers komen tot de volgende aantallen³:

| Periode 2011–2012 | Minimale omvang o.b.v. registraties/ dossier onderzoek | Minimale schatting professionals | Maximale schatting van professionals |
|--------------------------|---|----------------------------------|--------------------------------------|
| Huwelijksdwang | 181 | 674 | 1.914 |
| Achterlating | 178 | 364 | 1.631 |
| Huwelijkse gevangenschap | 140 | 447 | 1.687 |

Aannemelijk is dat de werkelijke omvang van de problematiek hoger ligt dan de minimale omvang op basis van registraties. Op dit moment registreren veel organisaties alleen op eengerelateerd geweld. Huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap kunnen verbonden zijn aan eengerelateerd geweld, maar dit hoeft niet per definitie het geval te zijn. Professionals zijn niet overal bekend met de terminologie en problematiek, wat de mogelijkheden tot signalering en registratie beperkt. Het verborgen karakter van de problematiek draagt verder bij aan het gegeven dat veel gevallen niet terug te vinden zijn in registraties.

De schatting die voortkomt uit de ervaringen van een groot aantal professionals (522 in 120 gemeenten) geeft een aanzienlijk omvangrijker beeld van de problematiek. Hierbij moet worden opgemerkt dat de in bovenstaande tabel genoemde aantallen een periode van twee jaar betreffen: 2011 en 2012.

De schattingen van professionals zijn bij elkaar gebracht en op geaggregeerd niveau getoetst bij onder meer experts die zich intensief met deze problematiek bezighouden. Onderzoekers komen op basis hiervan uit op een gemiddelde van honderden gevallen van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap die zich per jaar in Nederland voordoen.

Ontwikkeling

Over de ontwikkeling van de omvang van huwelijksdwang en achterlating signaleren de onderzoekers zowel positieve als negatieve tendensen. Enerzijds heerst er een pessimistisch beeld. De meeste sleutelfiguren veronderstellen dat op korte termijn geen grote veranderingen zullen optreden, omdat het weerbarstige materie is. Anderzijds zien de onderzoekers positieve tendensen; onder meer wordt een toenemende individualisering en autonomie binnen migrantengemeenschappen

³ Onderzoekers maken hierbij de kanttekening dat het aannemelijk is dat er dubbelingen bestaan tussen de drie thema's (bijvoorbeeld wanneer iemand in het land van herkomst wordt achtergelaten en gedwongen wordt te huwen) en dat er overlap is in gemelde gevallen. Een slachtoffer kan zich immers bij meerdere instellingen melden of door instellingen doorverwezen worden en daardoor door meerdere professionals gemeld worden.

genoemd, een stijgend opleidingsniveau van met name vrouwen en de reeds in gang gezette en ontwikkelde beleidsmaatregelen.

2. Reactie

In de Agenda Integratie⁴ is aangegeven dat het kabinet zich expliciet bekommert om diegenen die zich onder druk voelen staan van hun culturele of religieuze gemeenschap. Het is niet aanvaardbaar als opvattingen over de rol en positie van mannen en vrouwen of over het recht op zelfbeschikking uitmonden in onderdrukking en geweld. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is een krachtige bevestiging van de zorgen die het kabinet heeft over dit fenomeen, en van de gevoelde urgentie van een brede en meerjarige aanpak om dit te bestrijden. Het onderzoek levert zeer waardevolle inzichten in de omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap in Nederland. Het gezicht dat dit onderzoek geeft aan de wat abstracte terminologie van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap is mensonterend. Ik ben mij zeer bewust van de ernst van de problematiek en voor mij onderstreept dit het belang van de intensivering van de aanpak waarvoor dit kabinet heeft gekozen. Het kabinet heeft in 2012 besloten tot extra maatregelen om huwelijksdwang en achterlating aan te pakken. De afgelopen jaren is daarmee veel in gang gezet en afgerond. Het verbeteren van de ketenaanpak met een verkennergroep huwelijksdwang en achterlating (VWS)⁵, civiel- en strafrechtelijke maatregelen tegen huwelijksdwang (V&J)⁶, en een inzet op preventie met een plan van aanpak preventie huwelijksdwang 2012–2014 (SZW). Dit heeft geleid tot concrete maatregelen en resultaten om huwelijksdwang tegen te gaan.

Het onderzoek beslaat de periode 2011 en 2012 en laat zien dat er wat betreft hulp aan en ondersteuning van slachtoffers verbeterpunten liggen. Deze verbeterpunten zijn voor mij niet nieuw en zijn ook al onderdeel van de structurele verbetervoorstellen voor de ketenaanpak van huwelijksdwang en achterlating (verkennergroep). Mijn collega van VWS coördineert de uitvoering van deze maatregelen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de brede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waaronder huwelijksdwang. In de voortgangsrapportage geweld in afhankelijkheidsrelaties zijn de recente maatregelen en resultaten geschetst⁷. Hieronder noem ik de belangrijkste maatregelen en resultaten aangezien deze een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de verbetering en professionalisering van de brede aanpak van huwelijksdwang en achterlating. Vervolgens zal ik ingaan op de preventieve aanpak, het terrein waarvoor ik primair verantwoordelijk ben.

Ketenaanpak

Een van de maatregelen uit de Verkennergroep is het instellen van het landelijk knooppunt huwelijksdwang en achterlating. Dit knooppunt wordt ondergebracht in Den Haag bij Veilig Thuis, advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Het knooppunt is op dit moment in oprichting en wordt per 1 januari 2015 operationeel. Het knooppunt is een landelijk kennis- en expertisecentrum waar de toekomstige Advies- en

⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 7

⁵ Kamerstuk 32 175, nr. 50

⁶ Wet van 7 maart 2013 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 (Stb. 2013, 95), Kamerstuk 33 488, nrs. 1–3

⁷ Kamerstuk 33 750 XVI, nr. 109

Meldpunten Huiselijk geweld en Kindermishandeling en hulpverleners uit het hele land terecht kunnen. Via het optimaliseren van de kwaliteit van de dienstverlening wordt ook ingezet op deskundigheidsbevordering van de steunpunten huiselijk geweld. Er komen trainingen voor de aandachtsfunctionarissen voor bijzondere vormen van geweld als eergegrelateerd geweld, seksueel geweld en huwelijksdwang en achterlating. Het knooppunt geeft ook ondersteuning bij complexe casuïstiek. Het krijgt hierbij een adviserende rol; de verantwoordelijkheid voor casuïstiek blijft bij het desbetreffende Steunpunt Huiselijk Geweld of de professional berusten. Een uitzondering hierop vormt de hulpverlening aan slachtoffers die niet meer voorkomen in het GBA. Het knooppunt is daarnaast aanspreekpunt voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het regelt voor slachtoffers begeleiding tijdens de reis en regelt hulp, beveiliging en opvang in Nederland. Als een slachtoffer zich bij een ambassade meldt en haar of zijn veiligheid is in het geding, dan moeten het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het knooppunt direct handelen en de voorbereiding van repatriëring en verdere opvang in gang zetten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het knooppunt regelen samen dat een slachtoffer (met name minderjarigen) veilig in Nederland wordt opgevangen. Wat betreft de aanpak in het buitenland is het volgende in gang gezet: de posten in de «risicolanden» hebben begin juni van dit jaar een draaiboek ontvangen over hoe om te gaan met slachtoffers die zich in het buitenland bevinden. Deze risicoposten zijn ook geïnstrueerd om de lokale NGO's in kaart te brengen die een rol spelen bij het verlenen van hulp aan slachtoffers. In de trainingen van (consulair) medewerkers wordt aandacht besteed aan het verlenen van consulaire bijstand in situaties van huwelijksdwang en achterlating. Ten slotte wordt het onderwerp op de agenda geplaatst bij relevante internationale fora en overleggen.

Het is van belang te beseffen dat de mogelijkheden om slachtoffers van huwelijksdwang en achterlating te repatriëren gelimiteerd zijn door lokale wetgeving en risico's. Huwelijkse gevangenschap in combinatie met achterlating kan het uitreizen in sommige landen bemoeilijken omdat daarvoor toestemming vereist is van de echtgenoot. Ontbinding van een religieus huwelijk in het buitenland is een kwestie van een lange (juridische) adem.

Preventie

Gemeenschappen zelf spelen een cruciale rol in het realiseren van een mentaliteitsverandering, door onderwerpen in de eigen kring te agenderen en bespreekbaar te maken. De dwingende sociale druk die een belangrijke rol speelt in deze problematiek is niet van de een op de andere dag te veranderen. Dit vraagt volharding en met name verandering vanuit de gemeenschappen zelf. Focus van mijn preventieve aanpak van de afgelopen jaren lag dan ook op het faciliteren en toerusten van voorlopers, of changemakers, om taboes te doorbreken binnen hun eigen, vaak gesloten, gemeenschappen. In mijn opdracht zijn hiervoor inmiddels meer dan 100 vrijwilligers opgeleid in twaalf verschillende gemeenschappen in heel Nederland om de discussie over deze taboeonderwerpen binnen de eigen gemeenschappen aan te gaan.

Naast de agendering van deze taboethema's in gemeenschappen die hiermee te maken hebben, is er de campagne «Trouwen tegen je wil» die jongeren, die tegen hun wil moeten trouwen, oproept om erover te praten of hulp te zoeken (www.trouwentegenjewil.nl en www.hetdagboekvanarah.nl). De campagne liep online van 25 maart tot en met 25 april 2014 en

gedurende de maand juni. De bezoekersaantallen⁸ van de websites zijn, gezien het onderwerp, hoog te noemen.

Vervolg

Hoewel de vraag naar de exacte omvang niet kan worden beantwoord, ligt de waarde van de bandbreedte die uit dit onderzoek voortkomt in de vaststelling dat het niet om incidentele problematiek gaat, maar om een misstand met een structureel karakter, waarvan ieder jaar een aanzienlijk aantal vrouwen en mannen, jongeren en zelfs kinderen slachtoffer wordt. Dit inzicht is door middel van dit onderzoek toegankelijk gemaakt en geeft belangrijke onderbouwing aan het effectief onder de aandacht brengen van de problematiek bij relevante (signalerende) partijen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er hoopgevende positieve ontwikkelingen gaande zijn ten aanzien van de problematiek van huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap. Voorbeelden hiervan liggen in een «generatie-effect» (ouders die hun kinderen meer keuzevrijheid geven omdat zij niet willen dat deze in eenzelfde situatie als zijzelf terecht komen), een stijgend opleidingsniveau van vrouwen, individualiseringsprocessen binnen migrantengemeenschappen, maar ook in het brede pakket aan maatregelen dat de afgelopen jaren is ontwikkeld om de problematiek tegen te gaan.

Dit zie ik bevestigd door signalen die ik krijg van de *changemakers* die zich inzetten om deze taboes binnen hun eigen gemeenschap bespreekbaar te maken en te doorbreken. De behoefte binnen de gemeenschappen om hierover in gesprek te gaan en om naar alternatieven te zoeken blijkt vaak groter dan de weerstand om het er over te hebben.

Toch bevestigt dit onderzoek ook mijn overtuiging dat een duurzame, meerjarige aanpak nodig is en blijft. De problematiek is weerbarstig en complex. Ik ga ervan uit dat veel drang en dwang nog onzichtbaar is en stille slachtoffers eist. De problematiek laat zich ook niet afbakenen tot huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap. Onderliggend uitgangspunt bij huwelijksdwang en achterlating is de ontkenning van het recht van mensen om zelf hun leven in te vullen. Ik zal de preventieve aanpak daarom verbreden naar het thema «zelfbeschikking»⁹. De komende tijd wordt gezamenlijk met zelforganisaties, gemeenten en professionals uit onder andere hulpverlening en kennisinstututen verder gesproken over een gezamenlijke agenda en worden noodzakelijke acties geïnventariseerd. U wordt eind 2014 geïnformeerd over de resultaten hiervan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁸ Totaal aantal bezoekers van de campagnesites 2014: www.trouwentegenjewil.nl: 3.034, www.hetdagboekvanyarah.nl: 19.433

⁹ Een reactie op de motie Yücel en Van Dijk (Kamerstuk 32 824, nr. 37) wordt hierin meegenomen.