

Over Grenzen

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar
preventieve beschermingsbevelen bij
huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke
genitale verminking

Annemarie Middelburg
Channa van Laake

Mei 2025



RIGHT
TO RISE

Change Accelerator
for Women's Rights



Colofon

Datum:	Mei 2025
Opdrachtgever:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)
Uitvoering:	Right to Rise
Auteurs:	dr. Annemarie Middelburg (projectleider) Channa van Laake, MSc (jr. onderzoeker)
Begeleidingscommissie:	prof. dr. Susan Rutten, Maastricht University (voorzitter) dr. Nina van Eekert, KU Leuven prof. dr. Janine Janssen, Avans Hogeschool Eva Maenen, MSc, Ministerie van Justitie en Veiligheid (tot 1 april 2025) drs. Christa Pronk, Ministerie van Justitie en Veiligheid (vanaf 1 april 2025) dr. Leontien van der Knaap, WODC
Vormgever:	Renske de Boer, DesignFestijn
Contact:	annemarie@right-to-rise.com www.right-to-rise.com

© 2025; Right to Rise.

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 Right to Rise.

Woord vooraf

Met het voorliggende rapport sluiten we een waardevol onderzoekstraject af, waarin we – samen met vele betrokkenen – hebben verkend hoe (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking in Nederland beter beschermd kunnen worden door middel van preventieve beschermingsbevelen. Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij de inzet en openheid van velen.

In Nederland zetten talloze professionals zich dagelijks in om huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking te voorkomen en (potentiële) slachtoffers te beschermen. Het was een eer om met velen van hen in gesprek te mogen gaan. Hun kennis, ervaringen en betrokkenheid waren van grote waarde voor dit onderzoek.

We zijn daarnaast bijzonder dank verschuldigd aan de experts uit België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk die hun waardevolle inzichten met ons hebben gedeeld. Hun openheid en reflecties hebben een essentiële bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Ook zijn we de juridische experts die met ons meedachten over de toepasbaarheid van buitenlandse modellen binnen het Nederlandse rechtskader zeer erkentelijk. Hun bijdragen waren van grote waarde voor de juridische verdieping van dit onderzoek.

Onze dank gaat ook uit naar Pharos en het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating, die ons een podium boden om voorlopige onderzoeksbevindingen te toetsen. Deze momenten van uitwisseling leverden waardevolle praktijkinzichten op.

We willen ook de Federatie van Somalische Associaties Nederland bedanken voor de samenwerking bij het organiseren van een focusgroep met ervaringsdeskundigen. Wij hechten grote waarde aan participatief onderzoek, en dankzij deze sessie konden de inzichten van betrokken ervaringsdeskundigen op betekenisvolle wijze worden meegenomen in de analyse.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar deze ervaringsdeskundigen. Hun moed en openheid herinnerden ons voortdurend aan het belang van dit onderzoek en boden een onmisbaar perspectief op de praktijk achter de cijfers en regels.

We willen de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun kritische blik, inhoudelijke betrokkenheid en scherpe vragen. De open en constructieve sfeer tijdens de bijeenkomsten heeft ons als onderzoekers gesteund en geïnspireerd.

Tot slot bedanken wij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum voor het in ons gestelde vertrouwen en de mogelijkheid om dit onderzoek uit te voeren.

Dit rapport nodigt uit om – letterlijk en figuurlijk – over grenzen heen te kijken: geografisch, juridisch en beleidsmatig, maar altijd met respect voor de grenzen van de gemeenschappen waarin deze praktijken voorkomen.

Annemarie Middelburg
Channa van Laake

Mei 2025

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	6
Managementsamenvatting	7
Executive summary	13
1. Inleiding	19
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	21
1.3 Methodologie	22
1.4 Ethische verantwoording	26
1.5 Analyse	26
1.6 Definities	27
1.7 Complexe problematiek	31
1.8 Leeswijzer	32
2. Huidige preventieve beschermingsbevelen in Nederland	33
2.1 Kinderbeschermingsmaatregelen	34
2.2 Strafrechtelijke beschermingsbevelen	36
2.3 Civielrechtelijke beschermingsbevelen	37
2.4 Bestuursrechtelijke beschermingsbevelen	37
2.5 Andere preventieve beschermingsmaatregelen	38
2.6 Inzet van preventieve beschermingsbevelen	39
2.7 Inzet van preventieve beschermingsmaatregelen	40
3. Knelpunten in de bescherming van potentiële slachtoffers in Nederland	42
3.1 Onvoldoende signalering	43
3.2 Handelingsverlegenheid bij professionals	45
3.3 Onzorgvuldige risico-inschatting	46
3.4 Beperkte samenwerking in de keten	48
3.5 Juridische lacunes	48
3.6 Aard van de problematiek	51
4. Preventieve beschermingsbevelen in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk	54
4.1 België	55
4.2 Denemarken	56
4.3 Noorwegen	56
4.4 Verenigd Koninkrijk	57
4.5 Inzet van preventieve beschermingsbevelen	61
4.6 Beschermingsniveau	65

5. Onderscheidende kenmerken van Britse <i>protection orders</i>	68
5.1 Introductie van <i>protection orders</i> in het Verenigd Koninkrijk	69
5.2 Slachtoffer staat centraal	69
5.3 Eén specifiek instrument	70
5.4 Maatwerk	71
5.5 Bescherming tegen groepsdruk	71
5.6 Zowel minderjarigen als volwassenen beschermd	72
5.7 Ruime aanvraagbevoegdheid	72
5.8 Lagere bewijslast en onmiddellijke bescherming	72
5.9 Potentieel slachtoffer kan in eigen omgeving blijven	73
5.10 Bescherming zo lang nodig is	74
5.11 Afschrikwekkende werking	74
6. Geleerde lessen uit het Verenigd Koninkrijk	76
6.1 Risico op stigmatisering	77
6.2 Risico op discriminatie	77
6.3 Kwetsbare positie slachtoffer	78
6.4 Training van rechters en juridisch personeel	78
6.5 Belang van goede monitoring	79
6.6 Effectiviteit van FMPOs en FGMPOs	80
7. De potentie van een hybride aanpak	82
7.1 Hybride beschermingsbevelen	83
7.2 “Wezensvreemd middel”?	83
7.3 Combizittingen rechtbank Rotterdam	86
7.4 Kruisbestuiving van civiel- en strafrecht	87
7.5 Professionals zijn positief gestemd	88
8. Conclusie en aanbevelingen	90
Bijlage I Interview guide voor Nederlandse experts	96
Bijlage II Interview guide voor buitenlandse experts	98
Bijlage III Overzicht geïnterviewde Nederlandse experts	100
Bijlage IV Overzicht geïnterviewde buitenlandse experts	101
Bijlage V Overzicht geraadpleegde juridisch experts	102
Bijlage VI Toestemmingsformulier	103
Literatuurlijst	105

Afkortingenlijst

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
BHRC	Bar Human Rights Committee
BW	Burgerlijk Wetboek
EU	Europese Unie
FGM	Female Genital Mutilation
FGMPO	Female Genital Mutilation Protection Order
FMPO	Forced Marriage Protection Order
FMU	Forced Marriage Unit
GI	Gecertificeerde Instelling
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
LEC EGG	Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld
LKHA	Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating
MUHP	Machtiging Uithuisplaatsing
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SDGs	Sustainable Development Goals
SIS	Schengeninformatiesysteem
UK	United Kingdom
VGv	Vrouwelijke Genitale Verminking
VK	Verenigd Koninkrijk
VOTS	Voorlopige Ondertoezichtstelling
VoVo	Voorlopige Voogdijmaatregel
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Managementsamenvatting

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft onderzoeksbureau Right to Rise een rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de inzet van preventieve beschermingsbevelen bij huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking (VGV). Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode oktober 2024 tot mei 2025.

Aanleiding en doel van het onderzoek

Huwelijksdwang, achterlating en VGV worden internationaal erkend als ernstige schendingen van mensenrechten. Ook in Nederland lopen jaarlijks naar schatting honderden tot duizenden mensen risico om slachtoffer te worden van deze vormen van geweld. Het gaat daarbij vooral om meisjes en vrouwen, maar ook jongens, mannen en lhbtq+ personen kunnen risico lopen. De Nederlandse overheid heeft zich ge-committeerd aan het voorkomen van deze praktijken en aan het bieden van effectieve bescherming aan (potentiële) slachtoffers. Desondanks wordt in de Actieagenda Schadelijke Praktijken geconstateerd dat de huidige aanpak in Nederland tekortschiet:

“Het is onze ambitie om schadelijke praktijken te voorkomen, te bestrijden en de slachtoffers eerder te helpen. Wij berusten er niet in dat het onvoldoende lukt om deze praktijken te voorkomen. Het is belangrijk dat professionals beter leren de problemen vroegtijdig te herkennen, dat zij signalen en vermoedens melden en vervolgens kunnen handelen met de juiste vaardigheden en instrumenten.”¹

Tegen deze achtergrond is in dit onderzoek verkend in hoeverre preventieve beschermingsbevelen, zoals die worden toegepast in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk, kunnen bijdragen aan de Nederlandse praktijk.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op de volgende vier vragen:

1. Welke preventieve beschermingsbevelen kent Nederland nu en welke bescherming bieden deze aan (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV?
2. Welke preventieve beschermingsbevelen worden in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk ingezet om huwelijksdwang, achterlating en VGV te voorkomen?
3. Leiden deze buitenlandse preventieve beschermingsbevelen tot een hoger beschermingsniveau dan in Nederland mogelijk is?
4. Wat is er nodig om dergelijke preventieve beschermingsbevelen ook in Nederland in te voeren?

¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2020). *Actieagenda Schadelijke Praktijken*, p. 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/02/18/actieagenda-schadelijke-praktijken>

Onderzoeksopzet en methodologie

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet, bestaande uit vier opeenvolgende fasen:

- I. Desk-research:** In deze fase is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn relevante wet- en beleidskaders geanalyseerd met betrekking tot huwelijksdwang, achterlating, VGV en beschermingsmaatregelen in Nederland, België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk.
- II. Diepte-interviews:** In deze fase zijn 45 diepte-interviews gehouden met in totaal 50 respondenten, waaronder 21 Nederlandse en 29 buitenlandse experts. Er werd gewerkt met een vooraf opgestelde interview guide (zie Bijlage II en II), afgestemd op de Nederlandse en internationale context. De respondenten zijn zorgvuldig geselecteerd op inhoudelijke deskundigheid.
- III. Focusgroepen en Mentimeter-peilingen:** In deze fase zijn voorlopige bevindingen getoetst en verdiept via vier focusgroepen (met 67 deelnemers) en twee interactieve Mentimeter-peilingen (met in totaal 187 deelnemers) tijdens twee landelijke bijeenkomsten. Zowel professionals als ervaringsdeskundigen deelden praktijkervaringen en reflecteerden op de voorlopige conclusies. De verkregen inzichten zijn gebruikt ter validatie en verdere aanscherping van de analyse.
- IV. Consultatie van juridische experts:** Ter beantwoording van de laatste onderzoeksvraag zijn verdiepende gesprekken gevoerd met drie juridische experts over juridische toepasbaarheid en implementatievraagstukken in de Nederlandse context.

Juridisch kader in Nederland

In Nederland zijn verschillende juridische instrumenten beschikbaar die kunnen worden ingezet om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV te beschermen. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van deze preventieve beschermingsbevelen. Voor minderjarigen vormen kinderbeschermingsmaatregelen – zoals de (Voorlopige) Ondertoezichtstelling (V)OTS, Machtiging Uithuisplaatsing (MUHP), (Voorlopige) Voogdijmaatregel (VoVo) en de schriftelijke aanwijzing – het primaire preventieve instrumentarium. Voor volwassenen bestaan mogelijkheden tot het opleggen van civielrechtelijke en strafrechtelijke beschermingsbevelen, zoals straat-, contact-, locatie- en gebiedsverboden.

Inzet van preventieve beschermingsbevelen

Er zijn in Nederland geen landelijke, systematische cijfers beschikbaar over de inzet van preventieve beschermingsbevelen, waardoor onbekend is hoe vaak deze worden ingezet bij (vermoedens van) huwelijksdwang, achterlating of VGV. GREVIO, het onafhankelijke expertcomité dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag van Istanbul, heeft in haar baseline-rapport over Nederland gewezen op het gebrek aan data en roept de autoriteiten op om jaarlijks gegevens te verzamelen over het aantal, type en de duur van beschermingsbevelen.

Uit interviews en focusgroepen blijkt dat het beschikbare juridisch instrumentarium in de praktijk in beperkte mate wordt ingezet om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV te beschermen. Wanneer er wél een maatregel wordt getroffen, gaat het doorgaans om een kinderbeschermingsmaatregel. Bij signalen van VGV wordt volgens respondenten vaker een OTS opgelegd, terwijl bij huwelijksdwang of achterlating vaker gekozen wordt voor voorlopige voogdij (VoVo). Het voorstel van de landsadvocaat om bij een verzoek tot VOTS al direct een schriftelijke aanwijzing en de bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing te verzoeken, blijkt in de praktijk tot op heden niet te zijn toegepast. De beperkte inzet van de

bestaande beschermingsbevelen in Nederland blijkt niet zozeer een kwestie te zijn van niet *willen*, maar er blijken allerlei redenen zijn waardoor deze maatregelen niet ingezet *kunnen* worden.

Knelpunten in de bescherming van (potentiële) slachtoffers

Het onderzoek laat zien dat de bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in de Nederlandse praktijk op meerdere punten tekortschiet. In hoofdstuk 3 worden de structurele en juridische belemmeringen uitgebreid besproken. De belangrijkste knelpunten zijn:

1. **Onvoldoende signalering**

Slechts een klein deel van de potentiële slachtoffers komt in beeld. Cijfers weerspiegelen vermoedelijk slechts het topje van de ijsberg. Signalering vindt vaak (te) laat of helemaal niet plaats.

2. **Handelingsverlegenheid bij professionals**

Ook wanneer signalen wél worden herkend, worden deze niet altijd opgevolgd. Professionals vinden het vaak lastig om deze gevoelige thematiek bespreekbaar te maken.

3. **Onzorgvuldige risico-inschatting**

Bij tijdsdruk wordt soms overhaast gehandeld, terwijl in andere gevallen noodzakelijke interventies uitblijven. Onjuiste inschattingen kunnen leiden tot onder- of overbescherming, met verstreckende gevolgen.

4. **Beperkte samenwerking in de keten**

Ketenpartners werken vaak langs elkaar heen. Informatie-uitwisseling is beperkt en er ontbreekt gezamenlijke regie.

5. **Juridische lacunes**

Het huidige juridisch instrumentarium wordt als ontoereikend ervaren voor de specifieke problematiek van huwelijksdwang, achterlating en VGV. De mogelijkheden om (potentiële) daders juridisch onder druk te zetten zijn beperkt, waardoor de verantwoordelijkheid grotendeels bij het slachtoffer komt te liggen. De bescherming stopt bovendien abrupt bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd. Daarnaast worden Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland vaak niet erkend, wat repatriëring bemoeilijkt.

6. **Aard van de problematiek**

De juridische focus ligt op individuele daders, terwijl de praktijk vaak wordt ingegeven door groepsdruk en collectieve normen. Maatregelen zoals uithuisplaatsing of opvang bieden slechts tijdelijke bescherming en pakken de onderliggende dynamiek onvoldoende aan.

Preventieve beschermingsbevelen in het buitenland

Hoofdstuk 4 beschrijft het juridisch kader en de toepassing van preventieve beschermingsbevelen in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. In alle vier de landen bestaan wettelijke instrumenten om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV te beschermen. Hoewel deze maatregelen in de kern vergelijkbare doelen dienen, verschillen zij sterk in juridische vorm, doelgroep, toepassing en inzetfrequentie. Onderstaande tabel vergelijkt de belangrijkste kenmerken van deze maatregelen.

Tabel 1: Overzicht van preventieve beschermingsmaatregelen in het buitenland

Land	Type	Beschermingsbevelen	Andere maatregelen	Toepasbaar op	Inzet	Registratie
België	Specifiek	Maatregelen via familie-rechtbank o.b.v. Artikel 387bis BW - Uitreisverbod voor ouders met minderjarig kind - Inleveren reisdocumenten bij parket	Signaleringen in SIS/ Interpol (Artikel 32 en 36 Besluit 2007/533/ JBZ) Verklaring op eer ('intentieverklaring')	Alleen minderjarigen	Beperkt	Nee
Denemarken	Algemeen	Contact-, locatie- en huisverboden o.b.v. Danish Act on Restraining Orders, Exclusion Orders and Expulsion Orders (LOV nr 112 af 03/02/2012)	Artikel 215a Strafwet: verbod op uitreizen bij risico voor gezondheid of ontwikkeling kind	Minderjarigen en volwassenen	Beperkt	Nee
Noorwegen	Algemeen	Contactverbod o.b.v. Section 222a Criminal Procedure Act Straatverbod o.b.v. Section 57 Wetb. Sr.		Minderjarigen en volwassenen	Beperkt	Nee
Verenigd Koninkrijk	Specifiek	Forced Marriage Protection Order (FMPO) Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPO)		Minderjarigen en volwassenen	Structureel	Ja 4.263 FMPOs opgelegd (2008 t/m 2024) 909 FGMPOs opgelegd (2015-2024)

In alle onderzochte landen bestaan juridische mogelijkheden, maar een landelijk registratiesysteem ontbreekt in België, Denemarken en Noorwegen. Daardoor is het onduidelijk hoe vaak deze instrumenten daadwerkelijk worden ingezet. Interviews met experts en GREVIO-rapporten wijzen op een beperkte inzet in deze drie landen.

Beschermingsniveau België, Denemarken en Noorwegen

Hoewel nationale verschillen en het ontbreken van een nulmeting directe vergelijking bemoeilijken, omschreven experts uit België, Denemarken en Noorwegen het beschermingsniveau als “laag” of “voor verbetering vatbaar.” Opvallend is dat Belgische respondenten Nederland regelmatig als inspirerend voorbeeld noemden. Geconcludeerd kan worden dat het beschermingsniveau voor (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in deze drie landen niet substantieel hoger ligt dan in Nederland.

Beschermingsniveau Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk vormt een uitzondering door de invoering van specifieke civielrechtelijke beschermingsbevelen tegen huwelijksdwang en VGV: de Forced Marriage Protection Orders (FMPOs) en Female Genital Mutilation Protection Orders (FGMPOs). Deze maatregelen zijn ontwikkeld vanwege zorgen over de beperkte effectiviteit van bestaande juridische instrumenten en druk om te voldoen aan internationale verplichtingen. Sinds hun invoering worden ze structureel ingezet: er zijn inmiddels meer dan 4.000 FMPOs en ruim 900 FGMPOs opgelegd. Volgens Britse experts vormen deze bevelen een essentiële aanvulling op het bestaande beschermingsinstrumentarium.

Onderscheidende kenmerken van Britse *protection orders*

De analyse in hoofdstuk 5 laat zien dat deze bevelen zich op tien punten onderscheiden van het huidige Nederlandse instrumentarium. Zo staan de bescherming en behoeften van het slachtoffer centraal, is maatwerk mogelijk en kan het (potentiële) slachtoffer in de eigen omgeving blijven.

FMPOs en FGMPOs zijn expliciet ontworpen om bescherming te bieden in situaties waarin groepsdruk een rol speelt en is het mogelijk om bescherming te bieden tegen meerdere potentiële daders. De bevelen zijn toegankelijk voor zowel minderjarige als volwassen (potentiële) slachtoffers. De aanvraagbevoegdheid is ruim: ook derden, zoals hulpverleners, leraren of familieleden, kunnen een verzoek indienen. De bescherming gaat in op het moment dat gevaar dreigt, niet pas na bewezen risico. De lagere bewijsdrempel en snelle inzetbaarheid worden als duidelijke voordelen genoemd.

Overtreding van een bevel is een strafbaar feit, waarop een maximale gevangenisstraf van vijf jaar staat, wat volgens Britse experts een sterk afschrikwekkend en normstellend effect heeft. De duur van het bevel wordt afgestemd op de situatie en kan variëren van enkele weken tot meerdere jaren, wat volgens experts bijdraagt aan de effectiviteit en het preventieve karakter van deze maatregel.

Een belangrijk verschil met Nederland is dat FMPOs en FGMPOs onder één helder juridisch kader vallen. Deze eenduidigheid vergroot volgens respondenten de rechtszekerheid en zichtbaarheid van beschikbare beschermingsmogelijkheden.

Geleerde lessen uit het Verenigd Koninkrijk

De invoering van civielrechtelijke beschermingsbevelen zoals FMPOs en FGMPOs in het Verenigd Koninkrijk biedt waardevolle lessen voor Nederland, zoals besproken in hoofdstuk 6. Uit het onderzoek blijkt dat deze bevelen vooral effectief zijn wanneer zij vroegtijdig worden ingezet, als onderdeel van een bredere ondersteuningsaanpak. Tegelijkertijd zijn er belangrijke aandachtspunten. Zo kan het opleggen van een bevel leiden tot stigmatisering, discriminatie (bijvoorbeeld op basis van verblijfsstatus), en verhoogde risico's op eengerelateerd geweld. Rechters en juridisch personeel blijken onvoldoende getraind in het toepassen van deze instrumenten en monitoring na oplegging blijft een knelpunt. Effectieve bescherming vereist dan ook een integrale aanpak en voortdurende professionele betrokkenheid.

De potentie van een hybride aanpak

De civiele rechter in Nederland is bevoegd beschermingsbevelen uit te vaardigen, maar het is niet mogelijk deze bij overtreding strafrechtelijk te handhaven. Hoofdstuk 7 laat zien dat het Nederlandse recht al diverse hybride constructies kent, zoals het tijdelijk huisverbod, bestuursrechtelijke noodverordeningen en de schadevergoedingsmaatregel.

Een hybride aanpak sluit bovendien aan bij een bredere ontwikkeling die al gaande is in de Nederlandse rechtspraak: de grenzen tussen civiel-, bestuurs- en strafrecht vervagen steeds vaker, waardoor ruimte ontstaat voor innovatieve, rechtsgebied overstijgende benaderingen. Ook uit interviews en praktijkvoorbeelden – zoals de geïntegreerde aanpak huiselijk geweld van de rechtbank Rotterdam – blijkt dat de combinatie van straf- en civielrechtelijke maatregelen meerwaarde biedt. Professionals uit het veld zijn ook positief, vanwege de verwachte effectiviteit en praktische toepasbaarheid.

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat een hybride aanpak potentie heeft om de bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in Nederland te versterken. Voor een succesvolle invoering is het essentieel dat dergelijke beschermingsbevelen stevig worden verankerd in zowel wetgeving als praktijk.

Op basis van de bevindingen worden vier aanbevelingen gedaan:

- 1. Verbeter signalering, risico-inschatting en ketensamenwerking**
Investeer in voorlichting binnen gemeenschappen, versterk kennis en vaardigheden van professionals, en bevorder duurzame samenwerking tussen ketenpartners.
- 2. Maak een hybride beschermingsbevel juridisch mogelijk**
Introduceer een civielrechtelijk beschermingsbevel dat – naar het voorbeeld van de *protection orders* in Verenigd Koninkrijk – bij overtreding strafrechtelijk kan worden gehandhaafd.
- 3. Zorg voor een robuust kader van ondersteuning, bescherming en handhaving**
Borg randvoorwaarden zoals passende hulpverlening, structurele training van rechters, juridisch personeel, politie en het Openbaar Ministerie. Realiseer structurele monitoring en adequate handhaving bij overtreding. Een goed afgestemde, integrale aanpak vergroot de effectiviteit van beschermingsmaatregelen.
- 4. Zoek verbinding en voorkom stigmatisering**
Voorkom dat beschermingsmaatregelen leiden tot uitsluiting, wantrouwen of discriminatie. Werk actief samen met gemeenschappen aan bewustwording, gedeelde verantwoordelijkheid en duurzame verandering.

Executive Summary

Right to Rise conducted a comparative legal study on the use of preventive protection orders in cases of forced marriage, transnational abandonment and female genital mutilation (FGM). The study was commissioned by the Research and Data Centre (WODC) and carried out between October 2024 and May 2025.

Background and objectives of the study

Forced marriage, transnational abandonment and FGM are internationally recognised as serious human rights violations. In the Netherlands, it is estimated that each year, hundreds to thousands of individuals are at risk of being subjected to these forms of violence. While girls and women are most affected, boys, men, and LGBTQI+ individuals may also face risks.

The Dutch government is committed to preventing these practices and ensuring effective protection for (potential) victims. However, the national Action Agenda on Harmful Practices acknowledges that the current Dutch approach remains inadequate:

“Our ambition is to prevent harmful practices, to combat them, and to support victims at an earlier stage. We do not accept the current shortcomings in prevention. It is essential that professionals are better equipped to recognise early warning signs, report concerns, and respond with the appropriate skills and tools.”²

Against this backdrop, the study explores the extent to which preventive protection orders – as applied in Belgium, Denmark, Norway and the United Kingdom – could strengthen Dutch practice.

Research questions

This study addressed the following four research questions:

1. What preventive protection orders are currently available in the Netherlands, and what level of protection do they offer to (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM?
2. What preventive protection orders are used in Belgium, Denmark, Norway, and the United Kingdom to prevent forced marriage, transnational abandonment and FGM?
3. Do these foreign preventive protection orders result in a higher level of protection than what is currently possible in the Netherlands?
4. What would be required to introduce similar preventive protection orders in the Netherlands?

2 Ministry of Health, Welfare and Sport. (2020). *Harmful Practices Action Agenda*, p. 2. Accessed 1 May 2025, from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/02/18/actieagenda-schadelijke-praktijken>

Research Design and methodology

To answer these questions, a qualitative research design was used, consisting of four consecutive phases:

- I. Desk research:** This phase involved a literature review and an analysis of relevant legal and policy frameworks relating to protection measures for (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM in the Netherlands, Belgium, Denmark, Norway, and the United Kingdom.
- II. In-depth interviews:** A total of 45 in-depth interviews were conducted with 50 respondents, including 21 Dutch and 29 international experts. The interviews followed a semi-structured guide tailored to the national and international contexts (Annexes I and II). Respondents were selected based on their subject-matter expertise.
- III. Focus groups and Mentimeter polls:** Preliminary findings were tested and further explored in four focus groups (with 67 participants) and two interactive Mentimeter polls (involving a total of 187 participants), conducted during two national events in the Netherlands. Both professionals and individuals with lived experience shared practical insights and reflected on the emerging conclusions. Their input contributed to the validation and refinement of the analysis.
- IV. Consultation of legal experts:** To address the final research question, in-depth discussions were held with three legal experts regarding legal feasibility and implementation challenges within the Dutch context.

Legal framework in the Netherlands

In the Netherlands, various legal instruments are available to protect (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM. Chapter 2 provides an overview of these preventive protection orders. For minors, child protection measures – such as the (Provisional) Supervision Order, Placement in Care Authorisation, (Provisional) Guardianship Order, and written instruction — constitute the primary preventive instruments. For adults, civil and criminal protection orders available, including restraining orders, contact bans, location bans, and area bans.

Use of preventive protection orders

In the Netherlands, no national, systematic data is available on the use of preventive protection orders, making it unclear how often they are applied in cases (or suspected cases) of forced marriage, transnational abandonment or FGM. GREVIO, the independent expert group monitoring compliance with the Istanbul Convention, highlighted this data gap in its baseline report on the Netherlands and urged authorities to collect annual data on the number, type, and duration of protection orders.

Interviews and focus groups suggest that the available legal instruments are used only to a limited extent in practice to protect (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM. When a protection order is applied, it is typically a child protection measure. In suspected cases of FGM, respondents indicated that a Supervision Order is more commonly used, whereas in cases of forced marriage or transnational abandonment, a Provisional Guardianship Order is more often chosen. The proposal by the State Advocate to simultaneously request a written instruction and its confirmation when submitting a request for a (Provisional) Supervision Order has, to date, not been applied in practice. The limited use of existing protection orders in the Netherlands appears not to stem from a lack of willingness, but rather from a range of practical and procedural obstacles.

Challenges in protecting (potential) victims

The study shows that the protection of (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM in the Dutch context falls short in several key areas. Chapter 3 provides an in-depth discussion of the structural and legal obstacles. The main challenges identified are:

1. **Insufficient detection**

Only a small proportion of potential victims are identified. Available figures likely reflect just the tip of the iceberg. Signals of risk are often detected too late, or not at all.

2. **Professional hesitation to act**

Even when warning signs are recognised, they are not always followed up. Professionals often find it difficult to raise and address these sensitive issues.

3. **Inaccurate risk assessments**

Time pressure can lead to hasty decisions, while in other cases, necessary interventions are delayed or absent. Misjudging risk may result in under- or overprotection, with serious consequences.

4. **Limited cooperation across the protection chain**

Chain partners often operate in silos. Information sharing is limited, and there is a lack of coordinated leadership.

5. **Legal gaps**

The current legal framework is perceived as inadequate to address the specific challenges posed by forced marriage, transnational abandonment and FGM. The options for exerting legal pressure on (potential) perpetrators are limited, shifting the burden of protection largely onto the victim. Protection measures also cease abruptly when a person turns 18. In addition, Dutch court decisions are often not recognised abroad, complicating efforts to facilitate repatriation.

6. **Nature of the issue**

The legal approach tends to focus on individual perpetrators, whereas these forms of violence are often driven by group pressure and collective norms. Measures such as out-of-home placements or shelter may provide temporary protection but do not sufficiently address the underlying dynamics.

Preventive protection orders abroad

Chapter 4 outlines the legal frameworks and application of preventive protection orders in Belgium, Denmark, Norway and the United Kingdom. In all four countries, legal instruments exist to protect (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM. While these measures serve broadly similar objectives, they differ significantly in legal form, target group, application, and frequency of use. The table below compares the key characteristics of these measures.

Table 1: Overview of preventive protection measures abroad

Country	Type	Protection order	Other measure	Application	Use	Registration
Belgium	Specific	Measures via family court pursuant to Article 387bis of the Civil Code: - Travel ban for parents with minor child - Submission of travel documents to the public prosecutor's office	Alerts in SIS/Interpol (Articles 32 and 36 Decision 2007/533/JHA) Declaration on honour ("letter of intent")	Only minors	Limited	No
Denmark	General	Contact, location and home bans under Danish Act on Restraining Orders, Exclusion Orders and Expulsion Orders (LOV No 112 af 03/02/2012)	Section 215a Penal Code: travel ban in case of risk to child health or development	Minors and adults	Limited	No
Norway	General	No-contact order under Section 222a Criminal Procedure Act Restraining order pursuant to Section 57 Criminal Procedure Act.		Minors and adults	Limited	No
United Kingdom	Specific	Forced Marriage Protection Order (FMPO) Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPO)		Minors and adults	Structural	Yes 4.263 FMPOs issued (2008 t/m 2024) 909 FGMPPOs issued (2015-2024)

In all countries studied, legal provisions are in place to protect (potential) victims. However, a national registration system is lacking in Belgium, Denmark and Norway, making it unclear how frequently these instruments are used. Interviews with experts and GREVIO reports suggest that the use of such measures in these three countries is limited.

Level of protection in Belgium, Denmark and Norway

Although cross-country comparisons are complicated by national differences and the absence of a baseline measurement, experts from Belgium, Denmark, and Norway generally described the level of protection as "low" or "in need of improvement." Notably, Belgian respondents frequently referred to the Netherlands as a source of inspiration. It can be concluded that the level of protection for (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM in these three countries is not significantly higher than in the Netherlands.

Level of protection in the United Kingdom

The United Kingdom stands out as an exception due to the introduction of specific civil protection orders targeting forced marriage and FGM: the Forced Marriage Protection Orders (FMPOs) and Female Genital Mutilation Protection Orders (FGMPOs). These measures were developed in response to concerns about the limited effectiveness of existing legal instruments and pressure to meet international obligations. Since their introduction, these orders have been used on a structural basis: to date, more than 4,000 FMPOs and over 900 FGMPOs have been issued. According to British experts, these protection orders are considered an essential addition to the existing legal framework.

Distinctive features of British protection orders

The analysis in Chapter 5 shows that these orders differ from the current Dutch legal instruments in ten key ways. Central to the UK approach are the protection and needs of the victim, with an emphasis on tailored solutions that allow the (potential) victim to remain in their own environment.

FMPOs and FGMPOs are explicitly designed to offer protection in situations involving group pressure and allow for action against multiple potential perpetrators. The orders are accessible to both minors and adults, and the right to apply is broad: third parties such as social workers, teachers, or family members can also submit a request. Protection can be granted as soon as danger is imminent, without requiring proven risk. A lower standard of proof and the ability to act swiftly are considered major advantages.

Violating an order constitutes a criminal offence, punishable by up to five years' imprisonment. According to British experts, this has a strong deterrent and normative effect. The duration of an order is tailored to the individual case and can range from a few weeks to several years, something that experts view as enhancing both its effectiveness and its preventive impact.

A key difference with the Dutch context is that FMPOs and FGMPOs fall under one clear legal framework. According to respondents, this clarity strengthens legal certainty and improves visibility of available protection measures.

Lessons learned from the UK

The introduction of civil protection orders such as FMPOs and FGMPOs in the UK offers valuable lessons for the Netherlands, as discussed in Chapter 6. The study shows that these orders are particularly effective when applied at an early stage, as part of a broader support strategy. At the same time, there are important points of concern. Imposing such an order may lead to stigmatisation, discrimination (for example, based on residence status), and increased risks of honour-based violence. Judges and legal professionals are not always sufficiently trained in applying these instruments, and post-order monitoring remains a challenge. Effective protection therefore requires an integrated approach and sustained professional engagement.

The potential of a hybrid approach

Civil courts in the Netherlands have the authority to issue protection orders, but violations cannot be enforced under criminal law. Chapter 7 demonstrates that Dutch law already includes several hybrid legal constructions, such as the temporary domestic exclusion order, administrative emergency ordinances, and the compensation order.

A hybrid approach also aligns with a broader trend already emerging in Dutch legal practice: the boundaries between civil, administrative and criminal law are increasingly blurred, creating space for innovative, cross-jurisdictional solutions. Interviews and practical examples – such as the integrated domestic violence approach used by the Rotterdam District Court – further illustrate that combining criminal and civil law measures adds value. Professionals in the field also responded positively, citing the expected effectiveness and practical applicability of such an approach.

Conclusions and recommendations

The study concludes that a hybrid approach has the potential to strengthen the protection of (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM in the Netherlands. For successful implementation, it is essential that such protection orders are firmly embedded in both legislation and practice.

Based on the findings, four key recommendations are made:

- 1. Improve detection, risk assessment and cooperation within the protection chain**
Invest in community outreach, enhance the knowledge and skills of professionals, and promote sustainable collaboration between chain partners.
- 2. Make a hybrid protection order legally possible**
Introduce a civil protection order that – following the example of the UK – can be enforced under criminal law in the event of a violation.
- 3. Ensure a robust framework for support, protection and enforcement**
Guarantee the necessary conditions, such as appropriate support services, structural training for judges, legal professionals, police and the Public Prosecution Service. Ensure consistent monitoring and adequate enforcement in case of violations. A well-coordinated, integrated approach increases the effectiveness of protection measures.
- 4. Promote inclusion and prevent stigmatisation**
Ensure that protection measures do not result in exclusion, mistrust or discrimination. Actively engage with communities to promote awareness, shared responsibility and lasting change.



1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de aanleiding, beleidscontext en doelstelling van het onderzoek. We formuleren de onderzoeksvragen, bespreken de methodologie en de gehanteerde begrippen, en sluiten af met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking (VGV) worden internationaal erkend als een ernstige schendingen van mensenrechten. Deze praktijken vormen een inbreuk op de lichamelijke, psychische en seksuele integriteit van slachtoffers. De Nederlandse overheid heeft zich zowel nationaal als internationaal³ gecommitteerd aan het voorkomen van deze vormen van geweld en het beschermen van (potentiële) slachtoffers. Deze inzet sluit aan bij de Sustainable Development Goals (SDGs), met name bij target 5.3 van SDG 5, die oproept tot het uitbannen van gedwongen huwelijken en VGV.⁴

In de periode 2020-2022 is in Nederland de Actieagenda Schadelijke Praktijken⁵ uitgevoerd, onderdeel van het programma Geweld Hoort Nergens Thuis.⁶ In deze Actieagenda werd geconstateerd dat de huidige aanpak in Nederland tekortschiet:

“Het is onze ambitie om schadelijke praktijken te voorkomen, te bestrijden en de slachtoffers eerder te helpen. Wij berusten er niet in dat het onvoldoende lukt om deze praktijken te voorkomen. Het is belangrijk dat professionals beter leren de problemen vroegtijdig te herkennen, dat zij signalen en vermoedens melden en vervolgens kunnen handelen met de juiste vaardigheden en instrumenten.”⁷

Jaarlijks lopen in Nederland honderden tot duizenden personen risico om slachtoffer te worden van huwelijksdwang, achterlating of VGV. Hoewel deze praktijken voornamelijk meisjes en vrouwen treffen, kunnen ook jongens, mannen en lhbtqi+ personen slachtoffer worden. Het risico is het grootst tijdens vakantieperiodes. Volgens schattingen van het Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University en Femmes for Freedom krijgen jaarlijks tussen de 340 en 1.000 mensen in Nederland te maken met huwelijksdwang;⁸ daarnaast worden jaarlijks naar schatting tussen de 150 en 800 mensen achtergelaten in het buitenland.⁹ Prevalentie-onderzoek van Pharos laat zien dat circa 4.200 meisjes in de komende 20 jaar risico lopen op VGV in Nederland.¹⁰ Verschillende onderzoekers benadrukken dat de daadwerkelijke omvang waarschijnlijk groter is dan deze cijfers doen vermoeden.¹¹

3 Committee on the Elimination of Discrimination against Women & Committee on the Rights of the Child. (2019). *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women / general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices* (CEDAW/C/GC/31/Rev.1 - CRC/C/GC/18/Rev.1). United Nations. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-recommendation-no-31-committee>

4 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). *Vijf jaar implementatie van de SDG's in Nederland (2016–2020): Monitoring en reflectie*. CBS. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2021/07/vijf-jaar-implementatie-van-de-sdg-s-in-nederland-2016-2020-monitoring-en-reflectie.pdf>

5 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2020). *Actieagenda Schadelijke Praktijken*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/02/18/actieagenda-schadelijke-praktijken>

6 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021). *Geweld hoort nergens thuis – Eindrapportage*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/16/geweld-hoort-nergens-thuis-eindrapportage>

7 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2020). *Actieagenda Schadelijke Praktijken*, p. 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/02/18/actieagenda-schadelijke-praktijken>

8 Smits van Waesberghe, E., Sportel, I. D. A., Drost, L., van Eijk, E., & Diepenbrock, E. (2014). *Zo zijn we niet getrouwd: Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap*. Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University, Femmes for Freedom, p. 127. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/201680/201680.pdf>

9 Ibid.

10 Kawous, K., van den Muijsenbergh, M. E. T. C., Geraci, D., van der Kwaak, A., Leye, E., Ortensi, L. E., & Burdorf, A. (2019). *Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) – Omvang en risico in Nederland*. Pharos. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.pharos.nl/kennisbank/vrouwelijke-genitale-verminking-omvang-en-risico-in-nederland/>

11 Elsinga-Dam, A., Noteboom, F., & van Duuren, P. (2023). *(On)zichtbare slachtoffers van schadelijke praktijken – Op Chat met Fier van 2018 t/m 2021*. Fier. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.zonmw.nl/sites/zonmw/files/2023-11/Fier-Chatrapport-schadelijke-praktijken.pdf> en <https://www.fier.nl/schadelijke-praktijken/>

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (2021-2025) van kabinet Rutte IV (VVD, D66, CDA en ChristenUnie) was het volgende opgenomen:

“Van nieuwkomers verwachten we dat zij onze democratie, rechtsstaat en grondrechten onderschrijven en de fundamentele waarden respecteren. [...] We beschermen slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating of genitale verminking, bijv. door een rechter een preventief beschermingsbevel te laten uitvaardigen.”¹²

Ook in het huidige regeerprogramma staat dat het kabinet-Schoof (PVV, VVD, NSC, BBB) de aanpak tegen eengerelateerd geweld versterkt, als onderdeel van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Binnen de bestaande financiële kaders worden daarbij ook huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking aangepakt.¹³

Deze beleidsambitie sluit aan bij internationale en Europese verplichtingen. Artikel 53 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het zogeheten Verdrag van Istanbul), verplicht lidstaten om maatregelen te treffen die waarborgen dat adequate en direct toepasbare beschermingsbevelen beschikbaar zijn.¹⁴ Daarnaast bepaalt het verdrag dat overtredingen van dergelijke bevelen moeten worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke of andere juridische sancties.¹⁵ Dit is eveneens opgenomen in artikel 19 van de recent vastgestelde EU-richtlijn 2024/1385 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.¹⁶

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om te verkennen in hoeverre preventieve beschermingsbevelen, zoals deze in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk worden toegepast ter bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking (VGV), kunnen bijdragen aan de Nederlandse praktijk. De focus ligt daarbij op preventie en bescherming van het slachtoffer, en niet op het vervolgen of bestraffen van daders.

Het onderzoek is niet opgezet rond één centrale hoofdvraag, maar richt zich op het beantwoorden van vier deelvragen:

1. Welke preventieve beschermingsbevelen kent Nederland nu en welke bescherming bieden deze aan potentiële slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV?

12 Rijksoverheid. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst – Coalitieakkoord 2021–2025*, p. 30. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

13 Rijksoverheid. (2024). *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, p. 103-104. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>

14 Raad van Europa. (2011). *Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (Istanbul, 11.V.2011), Artikel 53. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/1680462530>

15 Ibid.

16 Europese Unie. (2024). *Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld*. Publicatieblad van de Europese Unie, L 1385, para. 43-47 en Artikel 19. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401385

2. Welke preventieve beschermingsbevelen worden in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk ingezet om huwelijksdwang, achterlating en VGV te voorkomen?
3. Leiden deze buitenlandse preventieve beschermingsbevelen tot een hoger beschermingsniveau dan in Nederland mogelijk is?
4. Wat is er nodig om dergelijke preventieve beschermingsbevelen ook in Nederland in te voeren?

Om de bescherming die het huidige juridische instrumentarium in Nederland biedt goed te kunnen beoordelen (deelvraag 1), is het belangrijk om breder te kijken dan alleen de juridische werking. De mate van bescherming wordt namelijk niet alleen beïnvloed door juridische lacunes. Deze bredere context helpt inzicht te krijgen in wat er in Nederland feitelijk misgaat, en vormt daarmee een noodzakelijke basis voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag. Daarom worden in dit onderzoek – naast juridische knelpunten – ook structurele knelpunten in kaart gebracht (zie hoofdstuk 3).

1.3 Methodologie

Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is het onderzoek uitgevoerd in vier opeenvolgende fasen: (I) desk-research, (II) diepte-interviews, (III) focusgroepen en Mentimeter-peilingen en (IV) consultatie van juridische experts. In deze paragraaf worden deze fasen van het onderzoeksproces nader toegelicht.

1.3.1 Fase I: Desk-research

In de eerste fase is een uitgebreid desk-research uitgevoerd. Daarbij is ten eerste een literatuurstudie verricht naar bestaande kennis en onderzoeken over huwelijksdwang, achterlating, VGV en de inzet van beschermingsmaatregelen in Nederland, België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Naast academische publicaties zijn ook rapporten van maatschappelijke organisaties meegenomen.

Ten tweede is het relevante juridische en beleidsmatige kader geanalyseerd met betrekking tot civiel-rechtelijke en strafrechtelijke instrumenten die kunnen worden ingezet ter bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in Nederland, België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Hierbij zijn nationale wet- en regelgeving, beleidsstukken, richtlijnen, protocollen en jurisprudentie bekeken.

1.3.2 Fase II: Diepte-interviews

In de tweede fase van het onderzoek zijn 45 semi-gestructureerde diepte-interviews gehouden met in totaal 50 respondenten. Deze methode is geschikt om persoonlijke ervaringen, perspectieven en contextuele inzichten te verzamelen. De interviews vonden online plaats via Microsoft Teams, tussen november 2024 en februari 2025.

Voorafgaand aan de interviews is een interview guide opgesteld met daarin thema's en vragen die tijdens de gesprekken aan bod kwamen. De interview guide voor Nederlandse experts is opgenomen in Bijlage I; die voor buitenlandse experts in Bijlage II.

In totaal werden 18 interviews gehouden met 21 Nederlandse experts, en 27 interviews met 29 buitenlandse experts: 9 uit België, 8 uit Denemarken, 3 uit Noorwegen en 9 uit het Verenigd Koninkrijk. In enkele gevallen is ervoor gekozen om het interview met twee respondenten gezamenlijk te voeren. Dit gebeurde op verzoek van de respondenten zelf, bijvoorbeeld wanneer collega's aanvullende expertise hadden, zoals kennis van een specifieke praktijk of juridische deskundigheid. Deze duo-interviews droegen bij aan een breder perspectief op de thematiek. Een overzicht van het aantal interviews en geïnterviewde experts per land is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2. Aantal interviews en respondenten per land

Land	Interviews	Experts
Nederland	18	21
België	7	9
Denemarken	8	8
Noorwegen	3	3
Verenigd Koninkrijk	9	9
Totaal	45	50

Selectiecriteria

Voor dit onderzoek zijn Nederlandse en buitenlandse respondenten geselecteerd op basis van hun inhoudelijke expertise op het gebied van huwelijksdwang, achterlating en VGV, en/of hun ervaring met de inzet van beschermingsmaatregelen bij (een vermoeden van) huwelijksdwang, achterlating of VGV. Bij de selectie is gestreefd naar een evenwichtige samenstelling van de groep, met vertegenwoordigers uit de uitvoeringspraktijk, hulpverlening, maatschappelijk middenveld, kennis- en expertisecentra, strafrechtketen en de wetenschap. Een overzicht van de geïnterviewde Nederlandse experts is opgenomen in Bijlage III en buitenlandse experts in Bijlage IV. Alle respondenten hebben hiervoor expliciet schriftelijk toestemming gegeven.

Werving van respondenten

Respondenten zijn geworven via personen die tijdens de desk-research zijn geïdentificeerd, het netwerk van Right to Rise en via contacten van de begeleidingscommissie. In Nederland was de bereidheid om deel te nemen groot: 21 van de 27 benaderde experts gingen in op de uitnodiging.

In het buitenland verliep de werving aanzienlijk moeizamer. Hoewel meer dan 100 personen zijn benaderd, namen uiteindelijk 29 experts deel aan het onderzoek. Respondenten zijn uitsluitend geselecteerd op inhoudelijke geschiktheid; er zijn geen concessies gedaan om aantallen op te vullen. Juist deze strikte selectie vergde veel tijd en inzet. De sneeuwbalmethode – waarbij geïnterviewde experts nieuwe respondenten aandroegen – bleek uiteindelijk het meest effectief bij het bereiken van geschikte buitenlandse gesprekspartners.

1.3.3 Fase III: Focusgroepen en Mentimeter-peilingen

Vier focusgroepen

In de derde fase van het onderzoek zijn vier focusgroepen georganiseerd, waaraan in totaal 67 personen hebben deelgenomen. Doel van deze sessies was het toetsen van voorlopige bevindingen uit eerdere on-

derzoeksfasen, evenals het ophalen van aanvullende inzichten vanuit de praktijk. Tijdens de bijeenkomsten werd veel casuïstiek gedeeld, wat waardevolle context bood voor het duiden van onderliggende dynamieken en knelpunten in de bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in Nederland.

De focusgroepen kenden de volgende opzet:

- **Twee fysieke focusgroepen tijdens de landelijke inspiratiedag 'Schadelijke praktijken'** op 14 januari 2025, georganiseerd door Pharos te Utrecht. Aan deze twee sessies namen 34 professionals deel, onder meer werkzaam bij de Blijf Groep, COA, Fier, FSAN, GGD, Landelijke Werkgroep Mudawwanah, Movisie, ministerie van Buitenlandse Zaken, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Nidos, Nisa for Nisa, Refugee Team, Slachtofferhulp Nederland, Sterk Huis, Stichting Voice of All Women en Veilig Thuis.
- **Eén online focusgroep met ervaringsdeskundigen**, georganiseerd in samenwerking met FSAN. De onderzoekers hechten waarde aan participatief onderzoek waarbij personen met eigen ervaring betrokken worden. GREVIO, het onafhankelijke expertcomité dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag van Istanbul, benadrukt in haar evaluatierapport over Nederland dat beleid vaak over minderheidsgroepen wordt gemaakt in plaats van met hen: *"GREVIO is concerned that this results in policies being implemented on minority groups rather than being designed with and for them."*¹⁷ Gezien de impact van beschermingsbevelen op het leven van direct betrokkenen en hun families, werd het perspectief van ervaringsdeskundigen bewust meegenomen in de analyse. De groep bestond uit 14 deelnemers (12 vrouwen, 2 mannen) in de leeftijd van 45-65 jaar, afkomstig uit Eritrea, Egypte, Irak, Soedan, Somalië en Togo. Zij wonen tussen de 20 en 36 jaar in Nederland.
- **Eén online focusgroep met 19 (van de 21) Nederlandse experts** die in fase I van het onderzoek zijn geïnterviewd.

Opzet en werkwijze

Zowel de online als fysieke bijeenkomsten volgden een semi-gestructureerde, interactieve opzet. Deelnemers kregen op hoofdlijnen een aantal voorlopige bevindingen voorgelegd, met ruimte voor reflectie, aanscherping en het aandragen van alternatieve perspectieven. Onderzoekers faciliteerden de dialoog aan de hand van thematische vragen, deels geïnspireerd op de interview guide uit fase II. Op die manier werd aansluiting gezocht bij de analyse van de individuele interviews, terwijl groepsdynamiek ruimte bood voor verdieping, herkenning en tegenstem.

Mentimeter-peiling

Tijdens twee landelijke bijeenkomsten in 2025 hebben de onderzoekers gebruikgemaakt van Mentimeter-peilingen om breder draagvlak en herkenning van voorlopige onderzoeksbevindingen te toetsen. Dit gebeurde op 14 januari 2025 tijdens de landelijke inspiratiedag 'Schadelijke praktijken' georganiseerd door Pharos in Utrecht, en op 3 april 2025 tijdens het tienjarig jubileum van het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) in Amersfoort.

Door het stellen van interactieve vragen aan het publiek, konden deelnemers – veelal experts, ervaringsdeskundigen en ketenpartners – anoniem reageren. In totaal namen respectievelijk **113 en 74 deelnemers** deel.

¹⁷ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2020). *Baseline Evaluation Report Netherlands*. GREVIO/Inf(2019)19. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/grevio-report-on-netherlands/1680997253>

De verzamelde input bood aanvullende inzichten in de mate waarin bepaalde knelpunten en oplossingsrichtingen uit het onderzoek ook in de praktijk worden herkend. De resultaten van deze publiekspeilingen zijn ter triangulatie gebruikt binnen de bredere dataverzameling.

1.3.4 Fase IV: Consultatie van juridisch experts

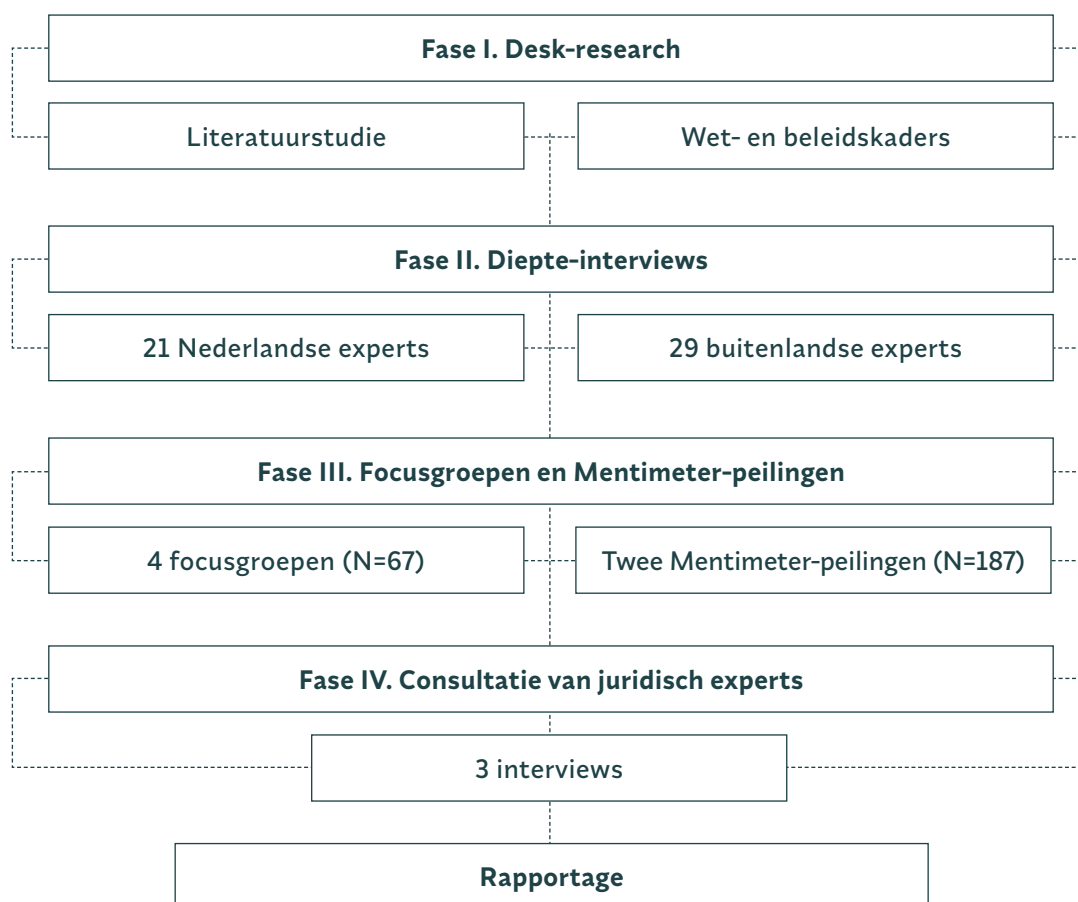
In de vierde fase is aanvullende expertise ingewonnen bij juridisch experts, ter beantwoording van de laatste onderzoeksvraag. De consultatie richtte zich op de juridische (on)mogelijkheden van een hybride benadering binnen de Nederlandse uitvoeringspraktijk en wetgeving.

Vijftien experts zijn benaderd; drie van hen namen deel aan een verdiepend interview in februari en maart 2025. Zij zijn geselecteerd op basis van hun specifieke expertise met betrekking tot beschermingsbevelen en/of hybride juridische modellen. Er is niet geselecteerd op standpunt, maar in de gesprekken kwamen weinig expliciet kritische geluiden naar voren.

De consultatie leverde waardevolle inzichten op in de toepasbaarheid van buitenlandse modellen binnen het Nederlandse juridische kader, en droeg bij aan de toetsing en aanscherping van de eindanalyse. Een overzicht van de geraadpleegde experts is opgenomen in Bijlage V. Allen gaven hiervoor expliciet toestemming.

Onderstaand figuur geeft een visueel overzicht van het onderzoeksdesign.

Figuur 1: Overzicht van het onderzoeksdesign



1.4 Ethische verantwoording

Gelet op het gevoelige karakter van het onderzoeksthema is veel zorg besteed aan de ethische aspecten van het onderzoek. Alle deelnemers en respondenten zijn voorafgaand aan hun deelname volledig geïnformeerd over het doel en de opzet van het onderzoek, de werkwijze, en hun rechten als deelnemer. Zij werden er expliciet op gewezen dat deelname vrijwillig was en dat zij op ieder moment, zonder opgave van reden, hun deelname mochten weigeren of beëindigen.

Bij de selectie en benadering van respondenten is zorgvuldig omgegaan met de mogelijke belasting, in het bijzonder bij de inzet van ervaringsdeskundigen. In die gevallen is extra aandacht besteed aan het creëren van een veilige setting, het vermijden van hertraumatisering, en het waarborgen van anonimiteit. Respondenten zijn geïnformeerd over de mogelijkheid tot nazorg, indien nodig. In de praktijk is hier geen gebruik van gemaakt. In alle gevallen was sprake van vrijwillige participatie, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en respect.

Alle deelnemers en respondenten hebben een toestemmingsformulier (zie bijlage VI) ontvangen, waarin zij expliciet konden aangeven of zij toestemming gaven om:

- een audio-opname te maken en uit te werken in een transcript;
- (geanonimiseerd) citeren van hun uitspraken in het rapport; en
- naam, functie en/of organisatie te vermelden in de respondentenlijst.

Na ondertekening ontvingen deelnemers een door de hoofdonderzoeker medeondertekend exemplaar retour.

Met het oog op vertrouwelijkheid zijn audio-opnamen van interviews en focusgroepen uitsluitend gemaakt met expliciete toestemming van de respondent. Deze opnamen zijn woordelijk getranscribeerd en direct na transcriptie vernietigd. De transcripten zijn geanonimiseerd, beveiligd opgeslagen en uitsluitend toegankelijk voor de onderzoekers. De onderzoeksgegevens worden gedurende een periode van 20 jaar na de afronding van het onderzoek bewaard, waarna ze definitief worden vernietigd.

Namen, functies of herleidbare gegevens zijn alleen opgenomen indien daarvoor expliciet schriftelijke toestemming was gegeven. Citaten die in dit rapport zijn opgenomen, zijn vooraf – uit zorgvuldigheid en met oog voor vertrouwelijkheid – ter goedkeuring voorgelegd aan de betreffende respondent.

1.5 Analyse

De transcripten van de interviews en focusgroepen zijn geïmporteerd in ATLAS.ti, een softwareprogramma voor kwalitatieve data-analyse.

De analyse bestond uit meerdere fasen. In de eerste fase is open gecodeerd: relevante tekstfragmenten werden voorzien van voorlopige codes. Dit was een exploratieve fase waarin verbanden werden gelegd en zoveel mogelijk categorieën, patronen en thema's werden geïdentificeerd. In de tweede fase zijn deze codes gegroepeerd in overkoepelende thema's en subthema's. Daarbij is deels aangesloten bij de interview guide en deels inductief gewerkt op basis van terugkerende patronen in de data. Het voorlopige codeerschema is diverse keren besproken binnen het onderzoeksteam en waar nodig aangescherpt om de betrouwbaarheid te vergroten.

Gedurende het analyseproces zijn de bevindingen continu gespiegeld aan de vier onderzoeksvragen, en getoetst op relevantie, samenhang en nuance. Daarbij is expliciet aandacht besteed aan variatie in perspectieven tussen verschillende respondentgroepen en landen, evenals aan inhoudelijke consistentie.

Op basis van de thematische clustering zijn per onderwerp de belangrijkste inzichten geordend en onderling vergeleken. Dit maakte het mogelijk om zowel overeenkomsten als verschillen zichtbaar te maken, evenals onderliggende contextuele factoren. Parallel daaraan zijn overkoepelende thema's en knelpunten geïdentificeerd die in het rapport worden besproken.

De verkregen inzichten vormen de basis voor het inhoudelijke raamwerk van het rapport. Citaten zijn geselecteerd ter illustratie van bredere bevindingen, met oog voor representativiteit, nuance en diversiteit aan perspectieven.

1.6 Definities

1.6.1 Schadelijke praktijken

In de literatuur en beleidspraktijk wordt de term 'schadelijke praktijken' op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd.¹⁸ Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat betrokken experts en ervaringsdeskundigen de term verschillend opvatten en soms als problematisch ervaren, onder meer vanwege de veronderstelde normativiteit en culturele connotaties. Tijdens diverse interviews werd opgemerkt dat het gebruik van de term 'schadelijke praktijken' de indruk kan wekken dat bepaalde vormen van geweld schadelijker zijn dan andere. Dit roept de vraag op of andere vormen van geweld daarmee impliciet als 'normaal' worden beschouwd. Verschillende experts gaven aan dit als een fundamenteel probleem zien.

Er bestaat op dit moment geen algemeen aanvaarde of juridische definitie van het begrip 'schadelijke praktijken', wat het lastig maakt om een duidelijke doelgroep of toepassings situatie af te bakenen.¹⁹ Gezien deze onduidelijkheid én de genoemde bezwaren rond het gebruik van de term, is ervoor gekozen om 'schadelijke praktijken' in dit rapport niet als overkoepelend concept te hanteren. In plaats daarvan worden huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking (VGV) steeds afzonderlijk benoemd en besproken.

1.6.2 Beschermingsbevel

In dit onderzoek wordt een brede werkdefinitie gehanteerd van het begrip 'beschermingsbevel', geïnspireerd op bestaande juridische kaders van de Europese Unie (EU). Daarbij is met name aansluiting gezocht bij de definitie van een 'beschermingsmaatregel' zoals omschreven in Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees beschermingsbevel²⁰ en Verordening nr. 606/2013 betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken.²¹

18 Butter, E., & Omlo, J. (2021). *Een verkennend onderzoek naar de preventieve aanpak van schadelijke praktijken in Nederland: Over witte vlekken in het beleid en effectieve interventies*. Bureau Omlo, p. 9-10. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.bureauomlo.nl/wp-content/uploads/2022/01/verkenning-schadelijke-praktijken.pdf>

19 Elsinga-Dam, A., Noteboom, F., & van Duuren, P. (2023). *(On)zichtbare slachtoffers van schadelijke praktijken – Op Chat met Fier van 2018 t/m 2021*. Fier, p. 22. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.zonmw.nl/sites/zonmw/files/2023-11/Fier--Chatrapport-schadelijke-praktijken.pdf>

20 Europese Unie. (2011). *Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel*, Artikel 2, lid 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0099>

21 Europese Unie. (2013). *Verordening (EU) nr. 606/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken*, Artikel 3. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0606>

Beide EU-instrumenten zijn gericht op de bescherming van personen, maar zijn beperkt tot respectievelijk de strafrechtelijke of civielrechtelijke context. Voor dit onderzoek is daarom gekozen voor een geïntegreerde werkdefinitie die beter aansluit bij de praktijk in Nederland en in de andere onderzochte landen, waar beschermingsbevelen kunnen worden ingezet binnen zowel het civielrecht, als het straf- en bestuursrecht.

Daarnaast richt dit onderzoek zich specifiek op preventieve 'beschermingsbevelen' (en niet op 'maatregelen') die worden opgelegd door rechterlijke instanties (en dus niet door andere autoriteiten).

Om recht te doen aan de diversiteit aan rechtsgebieden waarin beschermingsbevelen worden ingezet, is ervoor gekozen om de ruimere definitie van Van der Aa e.a.²² als uitgangspunt te nemen. Deze is aangepast en uitgebreid om ook de bescherming van minderjarigen te omvatten. Dit is van belang, aangezien een aanzienlijk deel van de (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV minderjarig is.

De in dit onderzoek gehanteerde werkdefinitie luidt als volgt:

“Een beslissing, voorlopig of definitief, genomen door een rechterlijke instantie, in het kader van een civiel-, strafrechtelijk- of bestuursrechtelijke procedure, waarbij gedragsregels (verboden of geboden) worden opgelegd met het doel een persoon – minderjarig of meerderjarig – te beschermen tegen een handeling die diens leven, fysieke of psychische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid, of seksuele integriteit in gevaar kan brengen.”

Het verlenen van asiel op grond van vrees voor huwelijksdwang, achterlating of VGV valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Hoewel dit in individuele gevallen bescherming kan bieden, betreft het een vorm van internationale bescherming met een ander rechtskarakter en toetsingskader.

1.6.3 Huwelijksdwang

Bij huwelijksdwang is er geen vrije partnerkeuze en wordt één of beide (aanstaande) huwelijkspartners onder druk gezet om een huwelijk aan te gaan.²³ Een gedwongen huwelijk wordt doorgaans gekenmerkt door de volgende elementen: er is sprake van een vorm van dwang; deze dwang wordt uitgeoefend door partner, familielid, lid van de gemeenschap of een derde; de autonomie van ten minste één van de huwelijkspartners wordt aangetast; er bestaat causaal verband tussen de uitgeoefende druk en het aangaan van het huwelijk; en als gevolg daarvan ontbreekt de vrije en volledige toestemming tot het huwelijk.²⁴

22 Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT, p. 22-23. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repositorywodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1972/2183-volledige-tekst-deel-i_tcm28-72403.pdf?sequence=2&isAllowed=y

23 Cornelissens, A., Kuppens, J., & Ferweda, H. (2004). *Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*. Beke Reeks, p. 27. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repositorywodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1755/volledige-tekst_tcm28-70485.pdf

24 Rutten, S., Smits van Waesberghe, E., Blauwhoff, R., van Eijk, E., Kruiniger, P., Reches, L., Ramakers, E., & Rook, I. (2019). *Verboden huwelijken: Onderzoek naar de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk*. Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University, p. 42. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repositorywodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2459/3024_Volledige_Tekst_tcm28-419749.pdf

In dit onderzoek wordt aansluiting gezocht bij de definitie die door Maastricht University en het Verwey-Jonker Instituut wordt gehanteerd:

“Huwelijken die onder invloed van dwang en tegen de vrije wil van ten minste één van de huwelijkskandidaten zijn gesloten.”²⁵

Huwelijksdwang kan betrekking hebben op zowel formele als informele huwelijken. Ook situaties waarin iemand onder lichamelijke of geestelijke dreiging meewerkt aan een huwelijk vallen onder deze definitie.²⁶

1.6.4 Achterlating

Bij achterlating wordt een persoon onvrijwillig in het buitenland achtergelaten. Dit gebeurt doorgaans tijdens een familiebezoek of reis naar bijvoorbeeld het land van herkomst van de persoon zelf, het land van herkomst van (één van) de ouders of grootouders, of naar een land waar familie van de persoon woont. Het slachtoffer wordt vaak onder voorwendselen meegenomen en misleid over het doel of de duur van het verblijf.

In dit onderzoek wordt de volgende werkdefinitie gehanteerd:

“Een situatie waarin iemand tegen diens wil in het buitenland wordt achtergelaten.”

Achterlating kan verschillende vormen aannemen. Jongeren worden vaak achtergelaten door één of beide ouders, bijvoorbeeld om ‘heropgevoed’ te worden;²⁷ in andere gevallen worden volwassen vrouwen of mannen achtergelaten door hun partner of echtgenoot, al dan niet samen met hun minderjarige kinderen. Reis- of verblijfsdocumenten worden afgenomen om terugkeer naar Nederland te verhinderen.²⁸ Kenmerkend is dat de achterlatende persoon doorgaans zelf terugkeert naar Nederland, terwijl het slachtoffer in het buitenland achterblijft.

25 Rutten, S., Smits van Waesberghe, E., Blauwhoff, R., van Eijk, E., Kruiniger, P., Reches, L., Ramakers, E., & Rook, I. (2019). *Verboden huwelijken: Onderzoek naar de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk*. Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University, p. 20. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2459/3024_Volledige_Tekst_tcm28-419749.pdf

26 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2005). *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*. ACVZ, p. 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2005/9/8/tot-het-huwelijk-gedwongen>

27 Smits van Waesberghe, E., Sportel, I. D. A., Drost, L., van Eijk, E., & Diepenbrock, E. (2014). *Zo zijn we niet getrouwd: Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijkse gevangenschap*. Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University, Femmes for Freedom, p. 26. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/201680/201680.pdf>

28 Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating. (z.d.). *Wat is achterlating?* Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huwelijksdwangenachterlating.nl/ik-heb-hulp-nodig/wat-is-achterlating/>

De onderstaande casus²⁹ illustreert hoe achterlating van een vrouw en haar kinderen kan plaatsvinden onder alledaagse omstandigheden, en hoe complex de situatie wordt wanneer reisdocumenten ontbreken en de achterlatende ouder niet meewerkt aan terugkeer.

Achterlating in Tunesië

Fatima (8) en Amir (5) zijn in Nederland geboren. Hun ouders zijn van Tunesische afkomst. Binnen het gezin was sprake van spanningen, mede omdat de vader vond dat de moeder zich te veel had aangepast aan westerse normen en zich onvoldoende hield aan traditionele waarden. Hij kondigde aan te willen scheiden.

Tijdens de kerstvakantie reisde het gezin naar Tunesië voor een familiebezoek. Bij terugkomst op het vliegveld van Carthago bleken de paspoorten van de moeder en de kinderen verdwenen. Hierdoor konden zij het land niet verlaten. De vader vertrok alleen terug naar Nederland en liet zijn vrouw en kinderen achter op het vliegveld.

Fatima en Amir werden ondergebracht bij hun oma. De vader weigerde vervolgens mee te werken aan hun terugkeer. Hij stelde dat hij handelde in het belang van de kinderen, omdat zij volgens hem beter af zouden zijn in Tunesië.

Achterlating gaat vaak gepaard met een verblijf in het buitenland onder afhankelijke en geïsoleerde omstandigheden, waarbij sprake is van een onvrijwillige breuk met de sociale omgeving in Nederland, beperkte bewegingsvrijheid, weinig sociale contacten, en psychische druk en/of (dreiging met) fysiek geweld.³⁰

1.6.5 Vrouwelijke genitale verminking

Vrouwelijke genitale verminking (VGV) is de Nederlandse vertaling van de term female genital mutilation, zoals gehanteerd door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).³¹ In dit onderzoek wordt de gezaghebbende WHO-definitie gebruikt, die als volgt luidt:

29 De namen in deze casus zijn gefingeerd, maar de casus is gebaseerd op een rechtszaak: Rechtbank 's-Gravenhage. (2011). ECLI:NL:RBSGR:2011:BT6889. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBSGR:2011:BT6889>

30 Gremmen, M. D. (2020). Achterlating en huwelijksdwang: juridische mogelijkheden. *FJR*, 2020(47). Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.kinderbescherming.nl/documenten/2020/09/25/huwelijksdwang-en-achterlating-fjr-2020-47>

31 Pharos. (z.d.). *Algemene informatie over meisjesbesnijdenis*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.pharos.nl/infosheets/algemene-informatie-over-meisjesbesnijdenis/>

‘Alle procedures waarbij de uitwendige vrouwelijke genitaliën gedeeltelijk of volledig worden verwijderd, of waarbij de vrouwelijke genitale organen op een andere manier worden beschadigd om niet-medische redenen.’³²

De WHO onderscheidt vier typen VGV, op basis van de mate waarin de uitwendige genitaliën worden verwijderd of beschadigd. Deze variëren van een klein sneetje of prik tot volledige infibulatie waarbij het zichtbare deel van de clitoris en/of schaamlippen worden verwijderd en de vagina wordt dichtgenaaid. Hierbij blijft slechts een kleine opening over voor urine en menstruatiebloed. VGV wordt vaak uitgevoerd op jonge meisjes, meestal voor het 15e levensjaar.³³

1.7 Complexe problematiek

Huwelijksdwang, achterlating en VGV zijn complexe fenomenen die onderling verschillen in oorsprong, motieven en uitingsvormen. Ze zijn veelal ingebed in bredere gendernormen en opvattingen over eer, huwelijk en familie.³⁴

Deze praktijken worden doorgaans gedragen door de gemeenschap en worden in stand gehouden door sociale controle, groepsdruk en loyaliteit. Ook spelen ongelijke machtsverhoudingen en diepgewortelde genderstereotypen een belangrijke rol.³⁵

Kenmerkend voor deze praktijken is de sterke sociale controle vanuit de directe omgeving van het (potentiële) slachtoffer. Betrokkenen bevinden zich vaak in een afhankelijke positie – financieel, juridisch of emotioneel – en ervaren druk om zich te conformeren aan opgelegde normen.³⁶ Hoewel meisjes en vrouwen het vaakst worden getroffen, kunnen ook jongens, mannen en lhbtqi+ personen onder druk komen te staan om te voldoen aan deze verwachtingen.³⁷

Loyaliteit aan familie en gemeenschap belemmert openheid, terwijl het geweld zich lang niet altijd manifesteert in fysieke of zichtbare vormen. Vaak gaat het om psychologische druk, dreiging of dwingende

32 World Health Organization. (2025). *Female genital mutilation: Key facts*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>

33 World Health Organization. (2025). *WHO guideline on the prevention of female genital mutilation and clinical management of complications*. WHO/RHR/15.17. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.who.int/publications/i/item/9789240107281>

34 United Nations Population Fund & United Nations Children's Fund (2019). *Global Programme to Accelerate Action to End Child Marriage and Female Genital Mutilation – Annual Report 2018*. UNFPA & UNICEF, p. 30. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.unfpa.org/resources/global-programme-accelerate-action-end-child-marriage-annual-report-2018>

35 Committee on the Elimination of Discrimination against Women & Committee on the Rights of the Child. (2019). *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women / general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices (CEDAW/C/GC/31/Rev.1 - CRC/C/GC/18/Rev.1)*. United Nations. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-recommendation-no-31-committee>

36 Smits van Waesberghe, E., Sportel, I. D. A., Drost, L., van Eijk, E., & Diepenbrock, E. (2014). *Zo zijn we niet getrouwd: Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap*. Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University, Femmes for Freedom, p. 30. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/201680/201680.pdf>

37 Butter, E., & Omlo, J. (2021). *Een verkennend onderzoek naar de preventieve aanpak van schadelijke praktijken in Nederland: Over witte vlekken in het beleid en effectieve interventies*. Bureau Omlo, p. 56. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.bureauomlo.nl/wp-content/uploads/2022/01/verkenning-schadelijke-praktijken.pdf>

controle.³⁸ De problematiek speelt zich veelal af achter de voordeur. De verborgen aard van deze praktijken, in combinatie met gevoelens van schaamte en het feit dat deze onderwerpen moeilijk bespreekbaar zijn, maakt het des te uitdagender om (potentiële) slachtoffers tijdig en effectief te beschermen.

In veel gevallen handelen ouders vanuit de overtuiging dat zij het beste doen voor hun kinderen.³⁹ Zo wordt VGV ten onrechte gezien als voorwaarde voor sociale acceptatie binnen de gemeenschap, of wordt gedacht dat een huwelijk de toekomst van een kind veiligstelt. Niet zelden ontbreekt het aan kennis over de fysieke, psychische en seksuele gezondheidsrisico's die met deze praktijken gepaard gaan.

In de praktijk blijkt bovendien dat huwelijksdwang, achterlating en VGV niet strikt van elkaar te scheiden zijn. Er kan sprake zijn van verweven casuïstiek waarbij verschillende praktijken gelijktijdig of na elkaar optreden. Zo kan een minderjarige in het buitenland tot een huwelijk worden gedwongen en vervolgens worden achtergelaten, of wordt een meisje besneden en wordt zij bij familie achtergelaten uit angst voor strafrechtelijke vervolging in Nederland. Ook komt het voor dat een gedwongen huwelijk wordt voorafgegaan door VGV als voorwaarde voor acceptatie binnen de familie.

De problematiek wordt verder bemoeilijkt door een internationale dimensie: veel casussen spelen zich deels buiten de Nederlandse landsgrenzen af.

1.8 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de preventieve beschermingsbevelen die momenteel in Nederland beschikbaar zijn ter bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste knelpunten in de Nederlandse praktijk beschreven. Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van het juridisch kader in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. In hoofdstuk 5 worden de *protection orders* in het Verenigd Koninkrijk nader geanalyseerd, met bijzondere aandacht voor hun onderscheidende kenmerken en mogelijke meerwaarde voor de Nederlandse context. Hoofdstuk 6 beschrijft de belangrijkste geleerde lessen uit de Britse praktijk. Op basis van deze internationale analyse verkent hoofdstuk 7 in hoeverre een zogenoemde 'hybride' aanpak ook Nederlandse potentieel biedt om (potentiële) slachtoffers te beschermen. Tot slot worden in hoofdstuk 8 de belangrijkste bevindingen van het onderzoek gepresenteerd en aanbevelingen geformuleerd voor beleid en praktijk.

38 Janssen, J. (2017). *Focus op eer. Een verkenning van eerzaken voor politieambtenaren en andere professionals*. Boomcriminologie.

39 United Nations Population Fund (2020). *State of World Population 2020*. UNFPA, p. 4. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2020>

2. Huidige preventieve beschermingsbevelen in Nederland

In dit hoofdstuk beschrijven we het juridisch kader en geven we een beknopt⁴⁰ overzicht van de preventieve beschermingsbevelen die in Nederland momenteel beschikbaar zijn ter bescherming van potentiële slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Tevens wordt inzicht gegeven hoe vaak deze preventieve beschermingsbevelen worden ingezet.

40 Voor een uitgebreide analyse van de juridische instrumenten die in Nederland kunnen worden ingezet als huwelijksdwang, achterlating of VGV zich voordoet of dreigt voor te doen, verwijzen onderzoekers graag naar Esser, L. B., ten Voorde, J. M., & van Nieuwenhuizen, N. M. J. (2020). *De aanpak van schadelijke praktijken: een juridisch perspectief*. Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/06/05/de-aanpak-van-schadelijke-praktijken>

2.1 Kinderbeschermingsmaatregelen

Wanneer er bij minderjarigen sprake is van een vermoeden van huwelijksdwang, achterlating of VGV, kunnen civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregelen worden getroffen. In deze paragraaf worden de relevante kinderbeschermingsmaatregelen uiteengezet.⁴¹

2.1.1 (Voorlopige) Ondertoezichtstelling

Wanneer de ontwikkeling van een minderjarige ernstig wordt bedreigd, en de noodzakelijke zorg ter afwending van die bedreiging niet of onvoldoende wordt geaccepteerd door de ouder(s),⁴² kan de kinderrechter op grond van artikel 1:255 van het Burgerlijk Wetboek (BW) een ondertoezichtstelling (OTS) opleggen. Bij een OTS krijgt een gecertificeerde instelling⁴³ (GI) de opdracht toezicht te houden op de opvoeding en ontwikkeling van het kind. De GI zorgt dat aan de minderjarige en de ouders hulp en steun wordt geboden, zodat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige worden weggenomen. De inspanningen van de GI zijn erop gericht de ouders of de ouder zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen te laten dragen (artikel 1:262 BW). De ouders behouden in beginsel het gezag, maar zijn verplicht mee te werken aan de begeleiding en aanwijzingen van de gezinsvoogd en/of jeugdbeschermer.

In situaties waarin sprake is van (het risico op) huwelijksdwang, achterlating of VGV, kan een OTS opgelegd worden als er gegronde aanwijzingen zijn dat het kind gevaar loopt. Een belangrijk voordeel van deze maatregel is dat deze gericht is op het creëren van een veilige opvoedsituatie, zonder dat direct sprake hoeft te zijn van een breuk of scheiding tussen ouders en kind. Het gezag blijft in beginsel bij de ouders, maar hun handelingsvrijheid wordt beperkt.

Een OTS is in beginsel tijdelijk⁴⁴ en geldt voor maximaal 12 maanden. Deze termijn kan door een kinderrechter telkens⁴⁵ met een periode van maximaal 12 maanden worden verlengd. Een OTS kan echter niet onbeperkt worden voortgezet. Wanneer het niet langer aannemelijk is dat ouders binnen afzienbare tijd opnieuw duurzaam de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen, wordt de OTS niet langer als het passende middel beschouwd.⁴⁶ De OTS eindigt bovendien automatisch zodra het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt.

In spoedeisende gevallen kan de kinderrechter op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) uitspreken, op grond van artikel 1:257 BW. Deze VOTS geldt voor maximaal drie maanden. Binnen deze termijn moet, indien voortzetting noodzakelijk wordt geacht, een verzoek tot reguliere OTS worden ingediend. Als de kinderrechter bepaalt dat een VOTS nodig is, krijgt de minderjarige direct een gezinsvoogd. In die periode onderzoekt de raadsonderzoeker de situatie thuis en bepaalt deze welke hulp er nodig is.

41 Gremmen, M. D. (2020). *Achterlating en huwelijksdwang: juridische mogelijkheden*. FJR 2020/47. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.kinderbescherming.nl/documenten/2020/09/25/huwelijksdwang-en-achterlating-fjr-2020-47>

42 Of de ouder(s) die het gezag uitoefenen.

43 Artikel 1.1. Jeugdwet definieert een 'gecertificeerde instelling' als "rechtspersoon die in het bezit is van een certificaat of voorlopig certificaat als bedoeld in artikel 34 en die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert."

44 De verwachting is dat ouders binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achtertermijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in staat zijn te dragen (artikel 1:255, lid 1b BW).

45 Raad voor de Kinderbescherming. (z.d). *Welke maatregelen van kinderbescherming zijn er?* Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/beschermingsonderzoek/welke-maatregelen-van-kinderbescherming-zijn-er>

46 Bruning, M.R., Van der Zon, K.A.M., Smeets, D.J.H., & Van Boven, H.J. (2022). *Eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen*. Universiteit Leiden, p 63. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3194/3169-eindevaluatie-wet-herziening-kinderbeschermingsmaatregelen-volledige-tekst.pdf>

2.1.2 Machtiging Uithuisplaatsing

Indien de thuissituatie te onveilig is voor een kind, kan de kinderrechter naast een (V)OTS ook gevraagd worden om een machtiging uithuisplaatsing (MUHP). Dit is een ingrijpende kinderbeschermingsmaatregel die kan worden ingezet wanneer het in het belang van de minderjarige noodzakelijk is dat deze (tijdelijk) elders verblijft dan bij de eigen ouders of verzorgers. De juridische grondslag voor deze maatregel is artikel 1:265b BW. Het wordt ingezet in combinatie met een (V)OTS.

Een verzoek tot MUHP kan worden ingediend door een GI die de (V)OTS uitvoert, de RvdK of het Openbaar Ministerie (OM). De kinderrechter beoordeelt of de maatregel noodzakelijk en proportioneel is, gelet op de omstandigheden van het geval.

In situaties waarin sprake is van (het risico op) huwelijksdwang, achterlating of VGV, kan een MUHP noodzakelijk zijn wanneer de minderjarige acuut gevaar loopt in de thuissituatie, of wanneer er een reëel risico bestaat dat het kind zal worden meegenomen naar het buitenland.

Uithuisplaatsing kan plaatsvinden in een pleeggezin, een gezinshuis of een accommodatie van een jeugdhulpaanbieder (bv crisisopvang, behandelgroepen, kamertraining), gesloten jeugdhulp of netwerk. Een MUHP geldt altijd voor een bepaalde termijn van maximaal één jaar, en kan worden verlengd zolang de OTS voortduurt.

2.1.3 (Voorlopige) Voogdijmaatregel

Beëindiging van het ouderlijk gezag houdt in dat ouders geen beslissingen meer mogen nemen over hun kind. De beëindiging van het gezag is een ingrijpende maatregel, maar kan noodzakelijk zijn om blijvende schade aan het kind te voorkomen. Op grond van artikel 1:266 BW kan de kinderrechter het gezag van een ouder beëindigen. Hiervoor gelden twee wettelijke gronden:

1. Er is sprake van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind, en het is niet aannemelijk dat de ouder binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen (artikel 1:266, lid 1, sub a BW);
2. De ouder maakt misbruik van het gezag (artikel 1:266, lid 1, sub b BW).

Indien aan (één van) deze twee gronden is voldaan en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen, kan de kinderrechter een GI aanwijzen als voogd. De GI neemt dan de juridische en feitelijke verantwoordelijkheid voor het kind over.

In de context van huwelijksdwang, achterlating of VGV is deze maatregel met name aangewezen wanneer een OTS onvoldoende bescherming biedt of wanneer ouders structureel weigeren mee te werken aan noodzakelijke hulpverlening.

In acute situaties kan de kinderrechter op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming een voorlopige voogdijmaatregel (VoVo) opleggen op grond van artikel 1:268, lid 2 jo. 1:268, lid 1 BW. De voorlopige voogdij geldt voor de duur van maximaal drie maanden. Binnen deze termijn dient de Raad een verzoek in te dienen tot beëindiging van het gezag via de reguliere procedure, al gebeurt dat in de praktijk niet altijd.

Net als bij de OTS heeft de GI bij een voogdijmaatregel het recht om – zonder toestemming van de ouders – beslissingen te nemen over onder meer verblijf, medische zorg, onderwijs en reizen van het kind.

2.1.4 Schriftelijke Aanwijzing

Wanneer een minderjarige onder toezicht is gesteld, kan de GI de ouders verplichten bepaalde instructies op te volgen via een schriftelijke aanwijzing. De juridische grondslag hiervoor is artikel 1:263 BW. De schriftelijke aanwijzing is bedoeld om de uitvoering van de OTS te waarborgen en om ervoor te zorgen dat de bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige wordt weggenomen.

De GI kan met een schriftelijke aanwijzing onder meer bepalen welke omgangsafspraken, veiligheidsafspraken of hulpverleningstrajecten gevolgd moeten worden. De met het gezag belaste ouder(s) en de minderjarige zijn verplicht een schriftelijke aanwijzing op te volgen (artikel 1:263, lid 2 BW). Ouders die de ouders het niet eens zijn met de inhoud van een schriftelijke aanwijzing, kunnen zij de kinderrechter op grond van artikel 1:264 BW verzoeken deze geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren.

In situaties waarin sprake is van (het risico op) huwelijksdwang, achterlating of VGV, kan een schriftelijke aanwijzing een belangrijk instrument zijn om snel te interveniëren en de veiligheid van het kind te waarborgen. Een dergelijke aanwijzing kan bijvoorbeeld zien op het overhandigen van het paspoort van de minderjarige.⁴⁷ De schriftelijke aanwijzing vormt daarmee een laagdrempelige, maar juridisch afdwingbare maatregel binnen het kader van de OTS. Indien de ouders de schriftelijke aanwijzing niet naleven, kan de GI de kinderrechter verzoeken deze te bekrachtigen en zo nodig een dwangmiddel aan de naleving te verbinden (artikel 1:263, lid 3).

In 2021 heeft de landsadvocaat, op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid, geadviseerd hoe bestaande civielrechtelijke instrumenten beter kunnen worden ingezet ter bestrijding van huwelijksdwang en achterlating.⁴⁸ In dit advies werd onder meer gewezen op de mogelijkheid om bij een verzoek tot VOTS al direct een schriftelijke aanwijzing en de bekrachtiging daarvan te verzoeken. Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd, kan de kinderrechter een dwangsom of lijfswang opleggen. Een belangrijk aandachtspunt is dat een schriftelijke aanwijzing doorgaans pas wordt ingezet tijdens een lopende OTS, en alleen wanneer de medewerking door de ouder door overleg en overreding uitblijft. De landsadvocaat merkt in haar advies dan ook op dat het de vraag is of deze mogelijkheid in de praktijk juridisch haalbaar is.⁴⁹ Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.6.

2.2 Strafrechtelijke beschermingsbevelen

In het strafrecht bestaat de mogelijkheid om in verschillende fasen van het strafproces beschermingsbevelen zoals straat-, contact-, locatie- en gebiedsverboden op te leggen.⁵⁰ Nederland beschikt, zo blijkt uit onderzoek van Van der Aa e.a., over een breed scala aan modaliteiten op basis waarvan dergelijke beschermingsbevelen kunnen worden uitgevaardigd.⁵¹ Het primaire doel van deze maatregelen is het beschermen van slachtoffers tegen geweld door de (vermoedelijke) dader.

47 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021). *Voortgang actieagenda schadelijke praktijken*, p. 8. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-20f544b4-22c3-4897-8815-6abba1278445/pdf>

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT, p. 25-26. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1972/2183-volledige-tekst-deel-i_tcm28-72403.pdf?sequence=2&isAllowed=y

51 Ibid, p. 64.

De toepassingsvoorwaarden, maximumduur, dadelijke uitvoerbaarheid en de gevolgen bij overtreding van het bevel zijn afhankelijk van de juridische grondslag waarop het bevel rust.⁵² Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een bevel als bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis, een voorwaardelijke veroordeling, een gedragsbeïnvloedende maatregel of als bijzondere voorwaarde bij een (voorwaardelijk) sepot of strafbeschikking.

Bij overtreding van het bevel heeft het Openbaar Ministerie verschillende mogelijkheden, variërend van het geven van een waarschuwing tot het voor de rechter brengen van de verdachte.⁵³

2.3 Civielrechtelijke beschermingsbevelen

De civiele rechter in Nederland is ook bevoegd om beschermingsbevelen in te zetten, zoals straat- en contactverboden. In de praktijk worden civiele beschermingsbevelen vrijwel⁵⁴ uitsluitend opgelegd via de kortgedingprocedure (artikel 254-260 Rv).⁵⁵ De juridische grondslag voor een civiel beschermingsbevel is doorgaans de onrechtmatige daad, in combinatie met een rechterlijk verbod (artikel 6:162 jo. 3:296 BW).

Aan het beschermingsbevel wordt door de rechter meestal een dwangsom gekoppeld (artikel 611 e.v. Rv) om naleving af te dwingen.⁵⁶ In uitzonderlijke situaties kan ook lijfswang als executiemiddel worden ingezet (artikel 585 e.v. Rv), hoewel dit in de praktijk zelden voorkomt.⁵⁷

De handhaving van civiele beschermingsbevelen ligt bij de deurwaarder. Indien het beschermingsbevel wordt overtreden, kan de deurwaarder overgaan tot inning van de opgelegde dwangsom.

2.4 Bestuursrechtelijke beschermingsbevelen

Het bestuursrecht kent twee ingangen voor het verkrijgen van een beschermingsbevel: via de Wet tijdelijk huisverbod en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.⁵⁸ In situaties waarin er een risico is op huwelijksdwang, achterlating of VGV, bieden deze instrumenten doorgaans niet de noodzakelijke bescherming of kunnen niet worden ingezet. De Wet tijdelijk huisverbod is primair gericht op het creëren van rust in situaties waarin (dreigend) geweld heerst en op het op gang brengen van directe hulpverlening. De Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen maakt eenzijdig optreden van de overheid mogelijk om gevaar af te wenden dat uitgaat van een patiënt met een geestesstoornis, en richt zich op situaties waarin de ernst van het gevaar rechtstreeks verband houdt met de geestelijke gesteldheid van de betrokkene.

52 Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT, p. 10. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repositorywodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1972/2183-volledige-tekst-deel-i_tcm28-72403

53 Ibid, p. 10-11.

54 Het is in theorie ook mogelijk om een beschermingsbevel te verkrijgen via een bodemprocedure.

55 Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT, p. 73. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repositorywodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1972/2183-volledige-tekst-deel-i_tcm28-72403.pdf?sequence=2&isAllowed=y

56 Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 2: Aard en omvang*. INTERVICT, p. 12. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repositorywodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1971/deelrapport-2-aard-en-omvang_tcm28-72398.pdf?sequence=2&isAllowed=y

57 Snijders, J. H., Klaassen, C. J. M., & Meijer, G. J. (2007). *Nederlands burgerlijk procesrecht*. Kluwer, p. 475-480.

58 Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT, p. 57. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repositorywodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1972/2183-volledige-tekst-deel-i_tcm28-72403.pdf?sequence=2&isAllowed=y

2.5 Andere preventieve beschermingsmaatregelen

Er worden in de Nederlandse praktijk ook andere preventieve maatregelen ingezet ter voorkoming van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Hoewel deze maatregelen strikt genomen niet onder de definitie van een 'beschermingsbevel' vallen (zoals uiteengezet in paragraaf 1.6.2 van dit rapport), kwamen onderstaande maatregelen in de interviews en focusgroepen met Nederlandse experts veelvuldig aan bod. Om die reden is ervoor gekozen deze twee maatregelen toch in dit onderzoek te betrekken.

2.5.1 Signalering in het Schengeninformatiesysteem

Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is het belangrijkste informatie-uitwisselingsinstrument binnen het Schengengebied en wordt gebruikt voor samenwerking op het gebied van grensbeheer en veiligheid. Het systeem stelt de Koninklijke Marechaussee en andere bevoegde autoriteiten in staat om signaleringen in te voeren en te raadplegen ten aanzien van onder meer vermiste personen, personen die om veiligheidsredenen worden gezocht, en kwetsbare personen die bescherming behoeven.

In het kader van huwelijksdwang, achterlating en VGV kan SIS preventief worden ingezet om te voorkomen dat potentiële slachtoffers naar het buitenland reizen. Op basis van artikel 32, eerste lid, onder d(i), van EU-verordening 2018/1862 kunnen minderjarigen worden gesignaleerd in het SIS wanneer sprake is van een "concreet en aanwijsbaar risico" dat zij zullen worden weggevoerd uit een lidstaat of het grondgebied van een lidstaat zullen verlaten en "het slachtoffer zullen worden van mensenhandel of een gedwongen huwelijk, vrouwelijke genitale verminking of andere vormen van gendergerelateerd geweld."⁵⁹ In dat geval kan, op verzoek van bevoegde instanties middels een beoordelingsformulier,⁶⁰ een signalering in het systeem worden opgenomen waarmee grensautoriteiten worden geïnformeerd.

2.5.2 Intentieverklaring VGV

In situaties waarin sprake is van (een vermoeden van) een verhoogd risico op VGV bij een voorgenomen reis naar het buitenland, wordt door Veilig Thuis in toenemende mate gebruikgemaakt van een zogenoemde 'intentieverklaring VGV'. Dit instrument is ontwikkeld in samenwerking met de politie, het OM, de reclassering en Veilig Thuis, met als doel om potentiële slachtoffers van VGV te beschermen.

De intentieverklaring houdt in dat ouders tegenover Veilig Thuis schriftelijk⁶¹ verklaren dat zij hun dochters zullen beschermen tegen VGV. In de verklaring wordt onder meer dat de ouders zich bewust zijn van de ernstige gevolgen van VGV, dat zij weten dat de praktijk in Nederland strafbaar is, en dat zij actief zullen voorkomen dat hun dochter(s) worden besneden, bijvoorbeeld door continue toezicht te houden. Ook geven zij toestemming voor een lichamelijk onderzoek van hun dochter(s) na terugkomst uit het buitenland.

De intentieverklaring moet worden onderscheiden van de 'Verklaring tegen meisjesbesnijdenis', die door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is ontwikkeld.⁶² Deze verklaring, in de vorm van een flyer, is bedoeld voor meisjes en vrouwen afkomstig uit risicoland en hun ouders die van plan zijn met hun kinderen op vakantie of familiebezoek te gaan naar hun land van herkomst. De flyer kan door professionals

59 Europese Unie. (2018). *Verordening (EU) nr 2018/1862 van het van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS)*, Artikel 32, lid 1, sub d(i). Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1862>

60 Dit formulier is in het bezit van de onderzoekers.

61 Dit formulier is in het bezit van de onderzoekers.

62 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2024). *Verklaring tegen meisjesbesnijdenis in verschillende talen*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/publicaties/2019/06/30/verklaring-tegen-meisjesbesnijdenis-in-verschillende-talen>

worden meegegeven en heeft als doel bewustwording te creëren binnen de familiekring in het herkomstland. Daarbij wordt benadrukt dat VGV in Nederland verboden is en strafbaar is gesteld.

2.6 Inzet van preventieve beschermingsbevelen

In Nederland ontbreken landelijke, systematische gegevens over de inzet van preventieve beschermingsbevelen.⁶³ Het is daarom niet te achterhalen hoe vaak preventieve beschermingsbevelen in Nederland worden uitgevaardigd bij (vermoedens van) huwelijksdwang, achterlating of VGV. GREVIO, het onafhankelijke toezichtsorgaan op de naleving van het Verdrag van Istanbul, constateerde dit gebrek aan data in het baseline-rapport over Nederland.⁶⁴ Het comité moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om jaarlijks gegevens te verzamelen over aantal uitgevaardigde beschermingsbevelen, het type en de duur ervan.⁶⁵

Uit de interviews en focusgroepen is gebleken dat de preventieve beschermingsbevelen in de praktijk in beperkte mate worden ingezet om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV te beschermen. Wanneer er wél een maatregel wordt getroffen, gaat het doorgaans om een kinderbeschermingsmaatregel.

Op basis van de interviews met Nederlandse experts lijkt de inzet van preventieve beschermingsbevelen iets vaker voor te komen bij signalen van huwelijksdwang en achterlating dan bij vermoedens van VGV. Deze bevinding wordt bevestigd door de uitkomsten van een Mentimeter-peiling onder professionals tijdens het 10-jarig jubileum van het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating. Van de aanwezigen (N=87), had de meerderheid (57%, N=50) nog nooit een beschermingsbevel ingezet. Van de mensen die dat wél hadden gedaan, was dat vooral in zaken waar er een risico was op huwelijksdwang en achterlating.

Uit de interviews met Nederlandse experts blijkt dat in situaties waarin sprake is van een risico op VGV doorgaans wordt gekozen voor het opleggen van een OTS, terwijl bij signalen van huwelijksdwang of achterlating juist vaker gebruik wordt gemaakt van een VoVo. Dit verschil lijkt samen te hangen met het doel van de maatregel: bij achterlating is repatriëring van de minderjarige vaak noodzakelijk, terwijl bij VGV de focus veelal ligt op het organiseren van passende hulpverlening in Nederland en het voorkomen van uitreizen (via een MUHP).

Het voorstel van de landsadvocaat om bij een verzoek tot VOTS al direct een schriftelijke aanwijzing en de bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing te verzoeken, blijkt in de praktijk tot op heden niet te zijn toegepast. Volgens de geïnterviewde Nederlandse experts bestaan hiervoor zowel juridische als praktische belemmeringen.

Een belangrijke belemmering is de vereiste dat ten minste één van de gezaghebbende ouders in Nederland aanwezig moet zijn. In zaken van huwelijksdwang of achterlating is dit vaak niet het geval: ouders zijn dan juist buiten beeld of worden bewust niet betrokken, uit vrees dat zij het contact met het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) zullen verhinderen en het kind uit het zicht verdwijnt.

63 Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland: Deel 2: Aard en omvang*. INTERVICT, p. 8. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/publicaties/2019/06/30/verklaring-tegen-meisjesbesnijdenis-in-verschillende-talen>

64 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2020). *Baseline Evaluation Report Netherlands*. GREVIO/Inf(2019)19, para. 69. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/grevio-report-on-netherlands/1680997253>

65 Ibid, para. 292.

Daarnaast sluit het voorstel niet aan bij de systematiek van het jeugdbeschermingsrecht, waarin een schriftelijke aanwijzing in beginsel pas wordt ingezet wanneer overleg en overreding niet tot medewerking leiden. In de eerste fase na het opleggen van een OTS wordt doorgaans eerst geïnvesteerd in het opbouwen van een werkrelatie tussen ouders en jeugdbeschermers, en pas bij uitblijvende medewerking wordt overwogen een aanwijzing te geven.

Een jurist van de Raad voor de Kinderbescherming verwoordde dit als volgt:

“Er zitten wel wat haken en ogen aan. [...] Het doel van de wet is om eerst een OTS in te zetten. Als dat niet voldoende is, volgt een schriftelijke aanwijzing door de GI en vervolgens bekrachtiging door de rechter al dan niet met een dwangmiddel. Een schriftelijke aanwijzing is in principe niet bedoeld als spoedmaatregel. Het is natuurlijk ook de vraag of de rechter een bekrachtiging van SA met dwangsom of lijfswang gaat uitspreken direct bij een VOTS. We willen het wel het een keer proberen en staan er voor open, maar er is nog geen zaak geweest die zich ervoor leende.”

Jurist – Raad voor de Kinderbescherming

2.7 Inzet van preventieve beschermingsmaatregelen

Hoewel een signalering in het Schengeninformatiesysteem in theorie kan worden ingezet ter voorkoming van huwelijksdwang, achterlating en VGV, blijkt uit de praktijk dat deze mogelijkheid in Nederland slechts beperkt wordt toegepast. Volgens een aantal respondenten is een belangrijke oorzaak hiervoor het gebrek aan kennis onder professionals over het bestaan van dit instrument.

Uit de interviews met Nederlandse experts blijkt dat het afgelopen jaar een aantal keer een SIS signalering is gedaan in een aantal zaken waar er vrees was dat een minderjarig meisje meegenomen zou worden naar het buitenland om besneden te worden. Eén van de respondenten was betrokken bij een casus waarbij een gezin ook daadwekelijks is tegengehouden op de luchthaven.

De intentieverklaring wordt door Veilig Thuis regelmatig gebruikt als preventieve beschermingsmaatregel in situaties waarin sprake is van een verhoogd risico op VGV. Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat de meningen over deze maatregel uiteenlopen. Enerzijds wordt de intentieverklaring beschouwd als een nuttig preventief instrument, onder meer omdat ouders hierin expliciet verklaren dat ze hun dochter niet zullen laten besnijden en toestemming geven voor een medische controle bij terugkomst. De wetenschap dat deze controle daadwerkelijk plaatsvindt, wordt door sommige professionals gezien als afschrikwekkend en effectief.

Tegelijkertijd uiten Nederlandse experts zorgen over de juridische en ethische aspecten van deze maatregel. Verschillende respondenten wijzen op onduidelijkheid over de juridische grondslag en de mate van vrijwilligheid waarmee een meisje – of haar ouders – de intentieverklaring tekenen. Daarbij wordt gewezen op mogelijke schendingen van de lichamelijke integriteit en mensenrechten, het risico op hertraumatisering, en het potentieel stigmatiserende effect op betrokken gemeenschappen. Ook werd door meerdere respondenten de vrees geuit dat een verplichte medische controle averechts kan werken, bijvoorbeeld doordat

ouders besluiten hun dochter in het buitenland achter te laten uit angst voor juridische consequenties bij terugkeer. Er is daarom onder professionals terughoudendheid om de maatregel toe te passen in situaties waarin sprake is van een vermoeden van risico, zonder dat er concrete aanwijzingen zijn dat VGV reeds heeft plaatsgevonden.

Concluderend blijkt dat de beperkte inzet van de bestaande beschermingsbevelen en beschermingsmaatregelen in Nederland blijkt niet zozeer een kwestie te zijn van niet *willen*, maar er blijken allerlei redenen zijn waardoor deze maatregelen niet ingezet *kunnen* worden. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze knelpunten.





3. Knelpunten in de bescherming van potentiële slachtoffers in Nederland

Dit hoofdstuk bevat een gedetailleerde analyse van de belemmeringen die in de praktijk worden ervaren bij het beschermen van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Dit betreft zowel structurele knelpunten als knelpunten in het juridisch instrumentarium. Waar relevant gaan we ook kort in op oplossingsrichtingen zoals aangedragen door respondenten.

3.1 Onvoldoende signalering

Een voorwaarde voor effectieve bescherming is dat signalen tijdig worden opgemerkt én opgevolgd. In de praktijk blijkt dit niet vanzelfsprekend: professionals signaleren vaak (te) laat of helemaal niet. In de volgende paragrafen worden twee onderliggende knelpunten besproken: beperkt zicht op potentiële slachtoffers en het niet (tijdig) herkennen van signalen.

3.1.1 Beperkt zicht op potentiële slachtoffers

Een eerste knelpunt betreft het beperkte zicht op potentiële slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Zoals één van de ervaringsdeskundigen het treffend verwoordde:

“Hoe kun je iemand beschermen als je diegene niet ziet?”

Ervaringsdeskundige uit Soedan

In de interviews met Nederlandse experts werd herhaaldelijk gesproken over het “topje van de ijsberg.” Deze observatie wordt bevestigd door eerder onderzoek. Zo constateren Askari e.a. dat – ondanks toegenomen maatschappelijke en politieke aandacht – risicogroepen nog altijd onvoldoende in beeld zijn.⁶⁶ De beschikbare cijfers over personen die risico lopen op huwelijksdwang, achterlating en VGV, bijvoorbeeld op basis van meldingen bij hulpverleners of instanties, zijn waarschijnlijk slechts een fractie van de werkelijke omvang. Ook Elsinga-Dam e.a. concluderen dat veel risicogroepen nog altijd onder de radar blijven.⁶⁷ Het betreft daarmee grotendeels verborgen problematiek, waarbij in sommige gevallen zelfs het potentiële slachtoffer zich niet bewust is van het risico. Dit wordt geïllustreerd in het volgende citaat:

“Heel veel zaken die wij krijgen, ook met achterlating van bijvoorbeeld een vrouw en kinderen. Als een man van zijn vrouw af wil, haar meeneemt naar één van de moederlanden. Heel vaak zijn dat soort problemen dan ook nog helemaal niet bij ons bekend. Die zijn helemaal nog niet in beeld geweest. Zo'n man die neemt een besluit met zijn familie of alleen, van we gaan terug naar Afghanistan. Ze hebben inmiddels allemaal de Nederlandse nationaliteit. Daar neemt hij de identiteitsbewijzen af en dan gaat hij terug. En dan komt de zaak bij het Landelijk Knooppunt. En die vragen dan aan ons: Wat is er bekend? En dan zien wij heel vaak dat er eigenlijk helemaal niks bekend is.”

Hoofd – Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld

Ook ervaringsdeskundigen die deelnamen aan de focusgroep herkennen het beeld dat professionals vaak pas worden betrokken wanneer de situatie al is geëscaleerd. De centrale vraag is dan ook hoe potentiële slachtoffers eerder in beeld kunnen komen.

66 Askari, L., Dekkers, M., Van Eeden, Q., & De Nooijer, A. (2019). *Verkenning 'schadelijke traditionele praktijken'*. Andersson Elffers Felix, p. 5 en p. 21. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/verkenning-schadelijke-traditionele-praktijken>

67 Elsinga-Dam, A., Noteboom, F., & van Duuren, P. (2023). *(On)zichtbare slachtoffers van schadelijke praktijken – Op Chat met Fier van 2018 t/m 2021*. Fier, p. 3. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.zonmw.nl/sites/zonmw/files/2023-11/Fier---Chatrapport-schadelijke-praktijken.pdf>

Zowel experts als ervaringsdeskundigen benadrukten tijdens de focusgroepen het **belang van voorlichting** binnen gemeenschappen. Voorlichting kan bijdragen aan bewustwording, het bespreekbaar maken van taboegevoelige onderwerpen, en het versterken van weerbaarheid tegen druk vanuit de familie. Juist omdat deze praktijken vaak gepaard gaan met sociale controle en psychologische druk – en zich grotendeels buiten het zicht afspelen – kan voorlichting helpen om de drempel tot hulpverlening te verlagen.

Nederlandse experts onderschrijven het uitgangspunt in het Meerjarenplan Zelfbeschikking 2022-2025,⁶⁸ waarin preventie centraal staat en wordt ingezet op bewustwording binnen gemeenschappen om een ‘mentaliteitverandering’ op gang te brengen. Tegelijkertijd signaleren respondenten dat het huidige beleid een beperkte reikwijdte heeft. De focus ligt met name op vrouwen met een migratieachtergrond, terwijl ook andere groepen risico lopen. Zo toont recent onderzoek van Butter e.a. aan dat huwelijksdwang en achterlating ook voorkomen in andere gesloten gemeenschappen waar weinig ruimte is voor seksuele diversiteit, geloofskeuze of individuele zelfbeschikking.⁶⁹

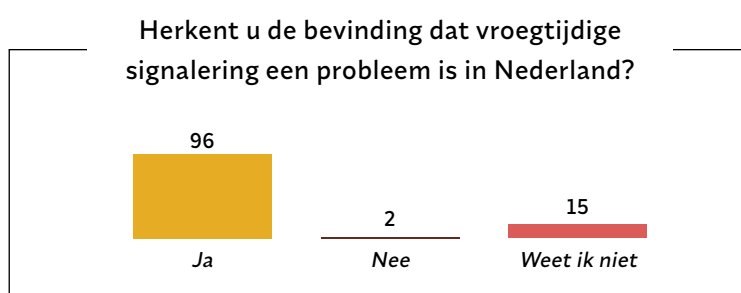
Tijdens de focusgroep met experts werd benadrukt dat ook meisjes en vrouwen zonder migratieachtergrond, jongens, mannen en lhbtqi+ personen risico kunnen lopen. Het is daarom belangrijk dat bewustwordingscampagnes en andere preventieve interventies worden verbreed, zodat ook deze groepen in beeld komen en bescherming kunnen krijgen.

3.1.2 Signalen worden niet of te laat herkend

Naast voorlichting binnen gemeenschappen, is ook adequate signalering door professionals van cruciaal belang om potentiële slachtoffers eerder in beeld te krijgen. In alle interviews met Nederlandse experts werd het belang van vroegtijdige signalering nadrukkelijk benoemd. Volgens hen is het essentieel dat signalen over (mogelijke) gevallen van huwelijksdwang, achterlating of VGV tijdig worden herkend én opgevolgd, maar dat dit op dit moment onvoldoende lukt.

Dat deze bevinding breed wordt gedeeld, blijkt ook uit de Mentimeter-peiling tijdens de landelijke inspiratiedag ‘Schadelijke praktijken’ op 14 januari 2025 georganiseerd door Pharos te Utrecht. Een overgrote meerderheid van de aanwezigen (85%, N=113) gaf aan dat vroegtijdige signalering een probleem is in Nederland, zie figuur 2.

Figuur 2: Mentimeter-peiling landelijke inspiratiedag Pharos



68 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Kamerbrief Meerjarenplan Zelfbeschikking*. Rijksoverheid, p. 5. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/kamerbrief-meerjarenplan-zelfbeschikking>

69 Butter, E., & Omlo, J. (2021). *Een verkennend onderzoek naar de preventieve aanpak van schadelijke praktijken in Nederland: Over witte vlekken in het beleid en effectieve interventies*. Bureau Omlo, p. 56. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.bureauomlo.nl/wp-content/uploads/2022/01/verkenning-schadelijke-praktijken.pdf>

Ook uit onderzoek van Van Duijneveldt e.a. blijkt dat signalen van VGV in de praktijk lang niet altijd worden herkend.⁷⁰ Professionals zijn zich vaak onvoldoende bewust van het feit dat er sprake kan zijn van generaliseerde of dreigende VGV. Askari e.a. benadrukken eveneens dat het signalerend vermogen van professionals vergroot kan worden, en zien met name op scholen ruimte voor verbetering in (vroeg)signalering.⁷¹

3.2 Handelingsverlegenheid bij professionals

Wanneer signalen van huwelijksdwang, achterlating of VGV wél worden herkend, is het van belang dat deze ook daadwerkelijk worden opgevolgd. Uit de interviews met Nederlandse experts blijkt echter dat professionals in de praktijk handelingsverlegenheid ervaren. Het bespreekbaar maken van vermoedens rondom deze gevoelige thematiek wordt als lastig ervaren. Een adviseur jeugdgezondheidszorg verwoordde dit als volgt:

”Ik denk dat JGZ-professionals wel kunnen signaleren, maar er zit toch ook nog een bepaalde taboe of handelingsverlegenheid altijd bij professionals van, goh kan ik dit echt vragen? Mag ik dit vragen? En dan de inschatting van een risico. Ik denk op zich dat ze dat wel goed kunnen doen, maar het dan ook nog bespreekbaar maken, dat dit toch ook wel spannend is. Maar ja, ik denk dan: de rechten van een kind staan voorop. Dus alle tools die je hebt, moet je inzetten. Maar dat is natuurlijk makkelijk gezegd vanachter mijn bureau. Ik zit niet met ze in de spreekkamer.”

Adviseur Jeugdgezondheidszorg – GGD GHOR Nederland

Deze bevinding wordt bevestigd door eerder onderzoek. Zo constateren Askari e.a. dat professionals op scholen handelingsverlegenheid ervaren, en bevelen zij aan om gericht te investeren in deskundigheidsbevordering.⁷² Van Duijneveldt e.a. noemen handelingsverlegenheid een belangrijk knelpunt dat het gesprek over VGV belemmert.⁷³ Ook in de Eindrapportage Verkennergroep: Versterking aanpak huwelijksdwang en achterlating wordt expliciet genoemd dat handelingsverlegenheid vaak voorkomt.⁷⁴

Nederlandse experts gaven tijdens de interviews en focusgroepen aan dat professionals niet altijd beschikken over de juiste kennis en (cultuursensitieve) vaardigheden om huwelijksdwang, achterlating en VGV bespreekbaar te maken. Een van de geïnterviewden lichtte dit als volgt toe:

-
- 70 Van Duijneveldt, I., Groen, L., Knapp, M., & de Nooijer, A. (2021). *Signaleren en melden van vrouwelijke genitale verminking*. Andersson Elffers Felix, p. 41. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/10/signaleren-en-melden-van-vrouwelijke-genitale-verminking>
- 71 Askari, L., Dekkers, M., Van Eeden, Q., & De Nooijer, A. (2019). *Verkenning 'schadelijke traditionele praktijken'*. Andersson Elffers Felix, p. 41. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/verkenning-schadelijke-traditionele-praktijken>
- 72 Ibid, p. 43.
- 73 Van Duijneveldt, I., Groen, L., Knapp, M., & de Nooijer, A. (2021). *Signaleren en melden van vrouwelijke genitale verminking*. Andersson Elffers Felix, p. 41. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/10/signaleren-en-melden-van-vrouwelijke-genitale-verminking>
- 74 Eerste Kamer. (2013). *Eindrapportage Verkennergroep: Versterking aanpak huwelijksdwang en achterlating*, p. 4. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-232096.pdf>

“Het is gebrek aan kennis, gebrek aan vaardigheden. Niet weten wanneer je het kan en moet bespreken. Maar een probleem is ook dat deze casussen niet zo vaak voorkomen. Dus professionals hebben eigenlijk ook te weinig vliegreun om ervaring op te doen en dit goed te kunnen aanpakken.”

Senior wetenschappelijk onderzoeker – Pharos

Om de kennis en vaardigheden van professionals te versterken, zijn de afgelopen jaren diverse e-learnings ontwikkeld, onder meer door Pharos.⁷⁵ Deze digitale leermiddelen werden tijdens de interviews en focusgroepen door meerdere respondenten genoemd als waardevolle ondersteuning in de praktijk. Tegelijkertijd gaven respondenten aan dat het bereik beperkt blijft, omdat vooral professionals die zelf geïnteresseerd zijn in deze onderwerpen gebruikmaken van het scholingsaanbod. Verplichte of meer structurele scholing wordt daarom als noodzakelijk gezien. Zoals een senior programmamanager van de Federatie Somalische Associaties Nederland treffend verwoordde:

“Ik heb jarenlang professionals getraind. Sommigen hebben het nog nooit meegemaakt, of ze zien het niet. [...] Iedereen praat over handelingsverlegenheid en kennis, maar hoe kunnen we de kennis bundelen? Het is nu versnipperd. Dat is niet goed voor de doelgroep. Het is niet goed voor de professionals. Bescherming moet komen van twee kanten.”

Senior programmamanager – Federatie Somalische Associaties Nederland

3.3 Onzorgvuldige risico-inschatting

Vervolgens is een zorgvuldige risicotaxatie van belang om te bepalen of inzet van beschermingsbevelen noodzakelijk is. Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat het inschatten van risico's in de praktijk niet altijd zorgvuldig gebeurt.

3.3.1 Paniecreactie

Meerdere respondenten gaven aan dat beschermingsbevelen bij vermoedens van huwelijksdwang, achterlating of VGV soms overhaast worden ingezet. In dit verband werd gesproken over “paniekvoetbal” een “paniecreactie” of situaties waarin professionals “te kort door de bocht” gaan. Deze respondenten uitten hun zorg dat beschermingsmaatregelen in bepaalde gevallen te snel worden ingezet. Dit beeld werd bevestigd door meerdere ervaringsdeskundigen tijdens de focusgroep.

3.3.2 Onzorgvuldige afweging

Naast snelheid wijzen respondenten op het ontbreken van een zorgvuldige afweging bij signalen van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Regelmatig worden besluiten genomen zonder dat voorafgaand een gedegen risicotaxatie of onderzoek heeft plaatsgevonden.

⁷⁵ Pharos. (2019). *E-learning 'In gesprek over meisjesbesnijdenis'*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.pharos.nl/nieuws/e-learning-in-gesprek-over-meisjesbesnijdenis/>

Met name in situaties waarin sprake is van tijdsdruk – bijvoorbeeld bij gepland uitreizen – bestaat het risico dat besluiten over de inzet van maatregelen worden genomen zonder een adequate afweging van de relevante omstandigheden.

Respondenten benadrukken dat dit verstrekken gevolgen kan hebben. Enerzijds wordt het risico soms onderschat, waardoor noodzakelijke maatregelen uitblijven. Tijdens de focusgroep met ervaringsdeskundigen werd een casus gedeeld waarbij een onderzoek werd afgesloten op basis van de verklaring van één ouder die verklaarde dat er geen risico zou zijn. Later bleek dat de moeder met haar dochters was achtergelaten in het buitenland en waren er signalen dat de twee dochters waren besneden.

Anderzijds kan het risico worden overschat, wat leidt tot ingrijpende maatregelen die achteraf onterecht blijken. In de interviews met Nederlandse experts werd meerdere keren een voorbeeld genoemd van een machtiging uithuisplaatsing bij een vermeend risico op VGV, terwijl naderhand bleek dat de inschatting van het risico onjuist was. Een projectleider schadelijke praktijken van de GGD IJsselland illustreert dit met een persoonlijke ervaring:

”Ja, we hebben drie jaar geleden een keer een dreigende meisjesbesnijdenis gehad. Ik werd erbij betrokken omdat een vertrouwensarts van Veilig Thuis mij belde om te overleggen. [...] Het gezin dat het betrof, kende ik namelijk persoonlijk vanuit het AZC. Het was daarom fijn dat ik gevraagd werd om mee te denken, maar de beslissingen waren toen allemaal al genomen. Het was allemaal al gebeurd. Er lag druk op, want het gezin stond op uitreizen. Dus de vertrouwensarts heeft toen gehandeld zonder overleg. Of misschien wel overleg gezocht, maar niet gevonden. Dus ze was meteen naar de Raad gegaan. Ik merkte dat zij geen kennis had over de stappen die je eerst eigenlijk zou moeten nemen binnen de Meldcode. [...] De paspoorten van het hele gezin waren al afgenomen. Ze mochten drie maanden niet uitreizen. [...] Er waren in het gesprek allemaal aannames gedaan. [...] Dat was voor mij een schokkende ervaring. Juist omdat de moeder op het nazorgspreekuur was geweest. Ze had uitgesproken dat ze haar dochters niet ging besnijden. Dat was allemaal terug te vinden. Maar niet bij die vertrouwensarts van Veilig Thuis. En daar is dit gezin dan de dupe van geworden. Voor deze vrouw had dat echt veel impact. [...] Na drie maanden kregen ze hun paspoorten weer terug en zijn ze alsnog gegaan.”

Projectleider schadelijke praktijken – GGD IJsselland

In beide gevallen komt de effectiviteit en legitimiteit van het beschermingsinstrumentarium onder druk.

Respondenten noemden diverse gevolgen van een onjuiste risico-inschatting:

- Beperking van fundamentele vrijheden, zoals het recht op reizen;
- Medische controles bij meisjes zonder duidelijke aanwijzing van risico (bijvoorbeeld bij gebruik van een intentieverklaring);
- Stigmatisering en gevoelens van discriminatie bij betrokken gezinnen;
- Erosie van vertrouwen in de hulpverlening, wat de bereidheid om risico's te melden of hulp te zoeken verkleint;
- Angst binnen gemeenschappen dat kinderen uit huis worden geplaatst, wat kan leiden tot terughoudendheid in het contact met instanties.

Verscheidende respondenten benadrukten dat sleutelpersonen of culturele mediators in gemeenschappen een brugfunctie kunnen vervullen bij het inschatten van risico's. Zij beschikken over context specifieke kennis, kunnen signalen duiden en spelen een belangrijke rol bij het creëren van vertrouwen tussen hulpverlening en families. Een zorgvuldige en tijdige inzet van dergelijke experts kan bijdragen aan een beter onderbouwde en proportionele risico-inschatting. Wel is het belangrijk dat zij specifiek getraind worden om ook in crisissituaties effectief te kunnen handelen.

3.4 Beperkte samenwerking in de keten

Een zorgvuldige opvolging van signalen en risico-inschatting vereist goede samenwerking tussen betrokken ketenpartners. Uit de interviews en focusgroepen blijkt echter dat deze samenwerking in de praktijk regelmatig tekortschiet. Informatie is versnipperd, professionals handelen vanuit hun eigen domein en stemmen onvoldoende af. Respondenten merken op dat betrokken partijen elkaar bij signalen of meldingen niet vanzelfsprekend weten te vinden. Er wordt gesproken over "eilandjes" in de keten, waarbij iedere partij op zichzelf opereert en het overzicht ontbreekt.

Nederlandse experts gaven tijdens de interviews en focusgroepen aan dat de beschermende werking van samenwerking in de keten nog onvoldoende wordt benut. Waardevolle informatie blijft verspreid liggen en het ontbreekt aan een volledig en betrouwbaar beeld. Een goede risico-inschatting wordt daardoor bemoeilijkt, wat ertoe kan leiden dat beschermingsbevelen onterecht worden ingezet of juist achterwege blijven.

Volgens respondenten is het essentieel dat professionals weten bij wie zij terecht kunnen voor overleg, advies of doorverwijzing, en dat de overdracht tussen ketenpartners zorgvuldig plaatsvindt. Ook worden technische en juridische belemmeringen voor gegevensdeling genoemd, zoals verschillen in werkwijzen, systemen, terminologie en privacywetgeving.

Meerdere respondenten pleitten voor een centrale, onafhankelijke plek voor kennis en expertise, waar professionals terecht kunnen voor informatie, casuïstiek en ondersteuning. Het Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld (LEC EGG) wordt als waardevol genoemd, maar vanwege de verbinding met de politie is er ook de behoefte aan een laagdrempelig alternatief.

Daarnaast werd door een respondent aanbevolen om gezamenlijk met ketenpartners een handboek op te stellen met daarin een overzicht van het netwerk, concrete handelingsperspectieven en routes voor samenwerking. Dit zou kunnen bijdragen aan een snellere en betere inzet van beschermingsmaatregelen in de praktijk.

3.5 Juridische lacunes

3.5.1 Behoeftte aan specifiek instrument

Uit de interviews met Nederlandse experts komt naar voren dat het huidige juridisch instrumentarium door een aantal respondenten al te algemeen en ontoereikend wordt ervaren voor de specifieke problematiek rondom huwelijksdwang, achterlating en VGV. De in hoofdstuk 2 beschreven beschermingsbevelen zijn algemeen van aard en sluiten volgens hen onvoldoende aan bij de complexe problematiek die speelt bij deze praktijken.⁷⁶ Respondenten gaven aan dat zij in de praktijk vaak "maatregelen bij elkaar moeten rapen" om tot adequate

⁷⁶ Zie ook paragraaf 1.7.

bescherming te komen. Dit leidt volgens hen regelmatig tot vertraging en onzekerheid over de te volgen handelingsroute. Het ontbreken van een helder en toegespitst juridisch instrument wordt door hen benoemd als een belemmering in situaties waarin snel en doeltreffend optreden vereist is. Daarnaast werd door meerdere respondenten aangegeven dat betrokkenen niet altijd weten dat huwelijksdwang, achterlating en VGV strafbaar zijn. Door dit expliciet strafbaar te stellen, zou de bekendheid hierover volgens hen kunnen toenemen.

Een jurist van de Raad voor de Kinderbescherming verwoordde dit als volgt:

“Ik denk dat er echt wel behoefte is aan meer specifieke maatregelen om het uitreizen te voorkomen. Je hebt nu een algemene maatregel, maar het zou goed zijn om een specifieke maatregel, die echt gericht is op schadelijke praktijken, in te voeren.”

Jurist – Raad voor de Kinderbescherming

3.5.2 Uitspraken van Nederlandse rechter niet erkend in buitenland

Een belangrijk juridisch knelpunt bij de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en VGV betreft de beperkte erkenning van Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland.

Uit de interviews blijkt dat vonnissen van Nederlandse rechters, zoals voogdijmaatregelen of ondertoezichtstellingen, in het buitenland vaak niet erkend of ten uitvoer gelegd worden. Dit belemmert de bescherming van minderjarigen die buiten Nederland worden achtergelaten, en maakt repatriëring in veel gevallen bijzonder lastig.

De problematiek beperkt zich niet alleen tot de erkenning van juridische uitspraken, maar ook tot de praktische uitvoerbaarheid daarvan. In sommige landen hebben vrouwen geen toegang tot het rechtssysteem, of zijn zij juridisch afhankelijk van hun echtgenoot. In die context kan een vrouw bijvoorbeeld pas terugkeren naar Nederland nadat zij officieel gescheiden is en zelfstandig een paspoort heeft kunnen aanvragen – een proces dat vaak maanden of zelfs jaren in beslag neemt, waarbij medewerking van de (ex-)partner vereist is.

3.5.3 Meer druk op (potentiële) daders nodig

Een veelgenoemd knelpunt in de interviews en focusgroepen is het gebrek aan juridische en praktische mogelijkheden om druk uit te oefenen op (potentiële) daders van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Respondenten geven aan dat de verantwoordelijkheid voor bescherming en het nemen van juridische stappen vrijwel volledig bij het slachtoffer komt te liggen.

Verschillende respondenten uitten hun zorgen over deze scheve dynamiek. Slachtoffers moeten vaak ingrijpende stappen zetten om zichzelf te beschermen, terwijl plegers zonder juridische consequenties weigeren mee te werken aan oplossingen. Dit leidt tot gevoelens van onmacht, onrechtvaardigheid en secundaire victimisatie. Zoals een GZ-psycholoog toelichtte:

“Wat wij bij onze meiden heel vaak merken, is dat ze zeggen: “Ik moet heel veel van mijn vrijheid inleveren. Van mij wordt heel veel gevraagd, maar wat gebeurt er aan de andere kant?” De meiden en vrouwen die bij ons zitten geven bij ons vaak aan dat ze ongelijkheid voelen in hoe oneerlijk het is dat zij huis en haard achter moeten laten en de rest daar gewoon zijn leven kan blijven leiden zoals ze dat deden. En dat zij bijvoorbeeld ook geen contact meer kunnen hebben met mensen die wel goed hun zijn, omdat zij in verbinding staan, of omdat door die link hun locatie bekend kan worden bij degene waarvan we dat niet willen. [...] Dat heeft gevolgen op heel veel levensgebieden en eigenlijk op keuzes die ze kunnen maken of stappen die ze kunnen zetten. En voor hun hele toekomst. [...] Dat is de ingewikkeldheid die ik zie bij onze cliënten. En daar komt nog bovenop dat het politieonderzoek vaak niet verder gaat omdat er onvoldoende bewijs is. [...] Op het moment dat meiden en vrouwen bij ons horen: er kan eigenlijk niets richting jouw vader, jouw oom, jouw broer, gedaan worden, dan soms denk ik, in veel gevallen zeggen ze dan ook: maar waar doe ik het dan voor? Want ik moet mijn hele leven achterlaten en ik moet allerlei andere keuzes maken, maar wie beschermt mij dan letterlijk tegen alles wat mij is aangedaan?”

GZ-psycholoog – Sterk Huis

Concreet wijzen respondenten op situaties waarin bijvoorbeeld vaders structureel weigeren toestemming te geven voor de terugkeer van kinderen naar Nederland, paspoorten achterhouden of geen medewerking verlenen aan repatriëring – ook wanneer er sprake is van gedeeld gezag. Wanneer de pleger zich buiten Nederland bevindt of de Nederlandse jurisdictie niet erkend wordt, blijken civielrechtelijke maatregelen in de praktijk vaak ineffectief. Een medewerker van het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) vat dit als volgt samen:

“Wij moeten ons voortdurend in allerlei bochten wringen, terwijl de pleger, die hoeft niets te doen. Die kan gewoon achteroverleunen. En die doet ook niks. [...] We hebben bijvoorbeeld achterlating van minderjarigen. Dan gaan we niet eens naar de Raad voor de Kinderbescherming om een VoVo te vragen. Want dat land erkent de uitspraak van de Nederlandse rechter niet. En dan kun je eigenlijk helemaal niks. Dan zou het zo fijn zijn als we gewoon wat meer druk op die pleger zouden kunnen uitoefenen.”

Ketenmanager – Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating

Daarnaast ontbreekt het volgens respondenten aan een geloofwaardige preventieve werking van bestaande instrumenten. Het zogenoemde ‘stopgesprek’ (een gesprek door politie of hulpverlening om plegers te waarschuwen) wordt in de praktijk als weinig effectief ervaren. Diverse respondenten geven aan dat slachtoffers zich er vaak niet door beschermd voelen, zeker niet als er verder niets tegenover staat.

De huidige situatie leidt ertoe dat slachtoffers niet alleen de gevolgen van de praktijk ondervinden, maar ook de lasten van het verkrijgen van bescherming dragen. Een aantal respondenten pleit daarom voor juridische maatregelen die gericht druk uitoefenen op daders, ook in een internationale context. Dit zou volgens hen bijdragen aan een evenwichtigere verdeling van verantwoordelijkheid en effectievere bescherming van slachtoffers.

3.5.4 Bescherming van minderjarigen versus volwassenen

In de interviews en focusgroepen is herhaaldelijk gewezen op het verschil in juridische beschermingsmogelijkheden tussen minderjarigen en volwassenen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, zijn er voor minderjarigen diverse kinderbeschermingsmaatregelen beschikbaar, zoals een ondertoezichtstelling (OTS), machtiging uithuisplaatsing (MUHP) en voorlopige voogdij (VoVo). Dergelijke maatregelen bestaan in Nederland niet voor volwassenen. Zodra iemand de leeftijd van 18 jaar bereikt, vervallen de mogelijkheden tot kinderscherming automatisch.

De overgang naar volwassenheid vormt in de praktijk een knelpunt, omdat het beschermingsniveau voor (jong)volwassenen aanzienlijk lager is dan voor minderjarigen. Meerdere respondenten gaven aan dat deze wettelijke leeftijdsgrens problematisch is, met name bij kwetsbare (jong)volwassenen bij wie de dreiging van huwelijksdwang, achterlating of VGV op het 18e levensjaar niet vanzelf verdwijnt. Eén van de respondenten wees op de wenselijkheid van 'verlengde beschermingsmaatregelen':

“Ik had het daar laatst met een collega over, je zou bijna een soort van verlengde beschermingsmaatregelen willen hebben bijvoorbeeld tot een jaar of 21. En echt niet voor iedereen, en niet iedere 18-jarige is hetzelfde, maar je hebt gewoon hele kwetsbare jongeren in onze samenleving die je kwijtraakt op hun 18e. [...] Je hoeft de leeftijdsgrens voor volwassenen zijn niet te veranderen. Je moet alleen iets met de leeftijd tot wanneer je een beschermingsbevel kunt uitspreken.”

GZ-psycholoog – Sterk Huis

Daarnaast gaven respondenten aan dat de beschermingsbevelen die momenteel beschikbaar zijn voor volwassenen onvoldoende aansluiten bij de aard en dynamiek van huwelijksdwang, achterlating en VGV.

3.6 Aard van de problematiek

3.6.1 Groepsdruk

Een terugkerend knelpunt dat door meerdere respondenten werd benoemd, is dat het huidige juridische instrumentarium primair is gericht op individuele daders. Zo wordt een contact- of locatieverbod opgelegd aan één persoon. Dit kan goed werken bij huiselijk geweld, waar meestal sprake is van een duidelijk identificeerbare dader en een slachtoffer binnen een interpersoonlijke dynamiek.

Een belangrijk kenmerk van huwelijksdwang, achterlating en VGV is echter dat deze praktijken vaak voortkomen uit collectieve normen en overtuigingen binnen families en gemeenschappen. Er is zelden sprake van één duidelijke dader; meestal zijn meerdere gezins- of familieleden overtuigd van de noodzaak of wenselijkheid van de betreffende praktijk.

Deze collectieve dimensie maakt dat het potentiële slachtoffer bescherming nodig heeft tegen meerdere potentiële daders, mededaders of medeplichtigen. Zoals één van de respondenten treffend verwoordde:

“Kijk, bij de politie werken we natuurlijk met locatieverboden, straat- en contactverboden. Alleen bij deze vormen van eerdergerelateerd geweld, en dat speelt bijvoorbeeld bij een achterlating of huwelijksdwang, dan heb je ook weer te maken met het collectief. Dus dan kan je de vader van de jongedame of een jongeman wel een contactverbod geven. Of een straatverbod als hij geweld pleegt of dreigend is. Alleen als zijn oude broer het ook vindt, dan gaat die het regelen. Dus ja.”

Hoofd – Landelijk Expertise Centrum Eerdergerelateerd Geweld

Ook uit eerder onderzoek blijkt dat het denken in termen van individuele dader–slachtofferrelaties (zoals gebruikelijk bij huiselijk geweld) onvoldoende aansluit bij de realiteit van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Zo concludeerden Askari e.a. dat oplossingen die zich richten op het collectieve aspect van deze praktijken meer kans van slagen hebben bij het voorkomen ervan.⁷⁷

3.6.2 Tijdelijke bescherming

Tijdens de interviews en focusgroepen gaven diverse Nederlandse experts aan dat het uithuisplaatsen van minderjarigen of het onderbrengen van vrouwen in de opvang in veel gevallen de enige praktische mogelijkheid in Nederland is om bescherming te bieden bij een acuut risico op huwelijksdwang, achterlating of VGV. Tegelijkertijd werd benadrukt dat het hier vaak om tijdelijke oplossingen gaat, die niet of nauwelijks bijdragen aan het wegnemen van de onderliggende problematiek.

Een jurist van de Raad voor de Kinderbescherming illustreerde dit als volgt:

“De machtiging withuisplaatsing is soms de enige mogelijkheid die je hebt om uitreizen te voorkomen. Dit kun je tijdelijk doen. Maar het lastige daarin is natuurlijk ook dat je een kind niet heel lang opgesloten kan houden om het maar te voorkomen. Want een half jaar later kan die dreiging er nog steeds zijn. Dus dat maakt het heel ingewikkeld. Het is maar een tijdelijke oplossing”

Jurist – Raad voor de Kinderbescherming

⁷⁷ Askari, L., Dekkers, M., Van Eeden, Q., & De Nooijer, A. (2019). Verkenning ‘schadelijke traditionele praktijken’. Andersson Elffers Felix, p. 68. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/verkenning-schadelijke-traditionele-praktijken>

Professionals merkten daarnaast op dat uithuisplaatsing een ingrijpende maatregel is, met mogelijk blijvende gevolgen voor het kind en de gezinssituatie. Zo kan schade ontstaan in relatie tot de familie-eer of het herstel van familierelaties. Mede om die reden geven professionals aan dat zij deze maatregel zoveel mogelijk proberen te vermijden.

Ook bij volwassenen die risico lopen op huwelijksdwang of achterlating blijkt dat opvang in een safehouse slechts beperkt uitkomst biedt. Uit de interviews komt naar voren dat vrouwen soms terughoudend zijn om de opvang in te gaan, en er bewust voor kiezen om in de thuissituatie te blijven. Volgens diverse Nederlandse experts is daarom meer maatwerk nodig, evenals juridische instrumenten die beter aansluiten bij de aard en dynamiek van deze vormen van geweld.



A decorative pattern of stylized, overlapping leaves or petals in a golden-yellow color, filling the top section of the page.

4. Preventieve beschermingsbevelen in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk

Dit hoofdstuk beschrijft het juridisch kader in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Per land wordt uiteengezet welke instrumenten beschikbaar zijn ter bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Daarnaast wordt beschreven hoe vaak deze instrumenten worden ingezet en – voor zover mogelijk – hoe het beschermingsniveau zich verhoudt tot de situatie in Nederland.

4.1 België

In België zijn verschillende specifieke juridische instrumenten beschikbaar om potentiële slachtoffers van gedwongen huwelijken, VGV en eengerelateerd geweld te beschermen. Deze preventieve maatregelen zijn toegelicht in Omzendbrief COL 06/2017, een richtlijn van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal. De omzendbrief verduidelijkt dat het mogelijk is om de familierechtbank of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te verzoeken preventieve maatregelen in te zetten.

Op grond van artikel 387bis BW kan de procureur des Konings in het belang van het minderjarige kind eenzijdig een verzoek indienen bij de familierechtbank. Dit kan ook in gevallen waarin er geen sprake is van een conflict tussen ouders over het ouderlijk gezag. De rechtbank kan in dat kader verschillende maatregelen treffen, waaronder:⁷⁸

- **Een uitreisverbod** voor de ouders om gedurende een bepaalde periode met hun minderjarige kind het Schengengebied te verlaten, of het vertrek van het kind met een derde mogelijk te maken of faciliteren.
- **Inleveren van reisdocumenten**, waarbij het paspoort en/of de identiteitskaart van een minderjarige jonger dan 15 jaar gedurende een bepaalde periode in bewaring wordt gegeven op het parket van de procureur des Konings. Als het kind over meerdere nationaliteiten beschikt, kan de rechtbank bevelen dat ook buitenlandse documenten worden ingeleverd.

De naleving van deze maatregelen wordt gecontroleerd door de parketmagistraat. Bij het niet naleven kan worden overgegaan tot het verhoren van de ouders, of tot een signalering in het Schengeninformatiesysteem (SIS). Daarnaast kan aan deze beschermingsbevelen een dwangsom worden gekoppeld om naleving te waarborgen, die in geval van overtreding ten voordele van de Belgische Staat wordt verbeurd.

Een andere maatregel om uitreizen bij een dreiging van een gedwongen huwelijk, achterlating of VGV te voorkomen, is het **signaleren in het Schengeninformatiesysteem (SIS) en de Interpol databank**. Dit is in België – net als in Nederland⁷⁹ – mogelijk. Potentiële daders kunnen op grond van artikel 36 van Besluit 2007/533/JBZ door de procureur des Konings worden ingeseind.⁸⁰ Minderjarige (potentiële) slachtoffers kunnen ook worden gesignaleerd op grond van artikel 32 van Besluit 2007/533/JBZ, mits er daadwerkelijk sprake is van een vermissing. Deze signaleringen kunnen ertoe leiden dat zij aan de grens worden tegengehouden.

Ten slotte wordt in de Belgische praktijk – net als in Nederland⁸¹ – regelmatig gebruikgemaakt van een zogenaamde **verklaring op eer** ('intentieverklaring'). In bepaalde situaties kan de magistraat van het OM de ouders uitnodigen dit document te ondertekenen waarin de ouders formeel verklaren geen VGV of een gedwongen huwelijk te zullen uitvoeren.⁸² Dit document moet in tweevoud worden ondertekend waarvan één exemplaar wordt toegevoegd aan het parketdossier. De parketmagistraat wijst de ouders vervolgens op de wettelijke verplichtingen en heeft de verantwoordelijkheid om de situatie op te volgen om er zeker van te zijn dat deze verklaring wordt nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld door een verhoor van de ouders of het kind, of

78 Openbaar Ministerie. (2017). Omzendbrief COL 06/2017. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/col06_2017_col_nl.pdf

79 Zie para. 2.5.1 van dit rapport.

80 Openbaar Ministerie. (2017). Omzendbrief COL 06/2017, p. 16-17. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/col06_2017_col_nl.pdf

81 Zie para. 2.5.2 van dit rapport.

82 Openbaar Ministerie. (2017). Omzendbrief COL 06/2017, p. 19-20. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/col06_2017_col_nl.pdf

een lichamelijk onderzoek van het kind. Als men zich niet aan de intentieverklaring gehouden heeft, “dringt een dagvaarding voor de correctionele rechtbank zich op.”⁸³

4.2 Denemarken

In Denemarken zijn in vergelijking met België meer algemene juridische instrumenten beschikbaar om potentiële slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating of VGV te beschermen.

Civielrechtelijke beschermingsbevelen kunnen worden opgelegd op basis van de **Danish Act on Restraining Orders, Exclusion Orders and Expulsion Orders** (Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning).⁸⁴ Deze wet biedt de mogelijkheid tot het inzetten van contactverboden, locatieverboden en huisverboden. Hoewel deze maatregelen primair zijn bedoeld ter bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld en stalking, kunnen zij in beginsel ook worden ingezet in situaties waarin een risico bestaat op huwelijksdwang, achterlating of VGV.⁸⁵ Deze beschermingsbevelen kunnen worden uitgevaardigd door de wetshandhavinginstanties op verzoek van het slachtoffer zelf of indien het algemeen belang dit vereist.⁸⁶ Overtreding van deze beschermingsbevelen is strafbaar en kan worden bestraft met een geldboete of een gevangenisstraf van maximaal twee jaar.⁸⁷

Artikel 215a van het Deense Wetboek van Strafwet⁸⁸ is ook relevant in de context van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Deze bepaling is in 2018 ingevoerd en verbiedt ouders om hun kind naar het buitenland te sturen als dit de gezondheid of ontwikkeling van het kind ernstig in gevaar brengt. Overtreding van dit verbod kan worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar. De focus van dit instrument ligt primair op vervolging achteraf, en voorziet niet in specifieke maatregelen om uitreizen voorafgaand te voorkomen. Hoewel deze strafrechtelijke bepaling niet specifiek is ontworpen als een preventief beschermingsmiddel, zou er in de praktijk – volgens sommige geïnterviewde Deense experts – wel een preventieve werking vanuit kunnen gaan en daarbij een rol kunnen spelen bij het voorkomen van huwelijksdwang, achterlating en VGV.⁸⁹

4.3 Noorwegen

In Noorwegen zijn, net als in Denemarken, geen specifieke beschermingsmaatregelen voor potentiële slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating of VGV. Er zijn wel algemene beschermingsbevelen. Zo kan het Openbaar Ministerie kan een **contactverbod** opleggen op grond van Section 222a Criminal Procedure

83 Openbaar Ministerie. (2017). Omzendbrief COL 06/2017, p. 20. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/col06_2017_col_nl.pdf

84 Danish Act on Restraining Orders. (2012). *Exclusion Orders and Expulsion Orders* (Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning), LOV nr 112 af 03/02/2012. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2012/112>

85 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2017). *Baseline Evaluation Report Denmark*. GREVIO/Inf(2017)14, para. 204. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://levudenvold.dk/media/zxsc3ibb/grevio-inf-2017-14-dnk_eng-pdf.pdf

86 Danish Act on Restraining Orders. (2012). *Exclusion Orders and Expulsion Orders* (Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning), LOV nr 112 af 03/02/2012, Artikel 14. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2012/112>

87 Ibid, Chapter 5.

88 Danish Criminal Code (Straffeloven). LBK nr 1360 af 28/09/2022, Artikel 215a. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/1360>

89 In Nederland hebben we een vergelijkbare bepaling: artikel 285c Sr. Dit artikel omvat ‘misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid’ en werd ingevoerd ter uitvoering van de verplichting ex artikel 37 Verdrag van Istanbul om ook de voorbereidingshandelingen voor huwelijksdwang strafbaar te stellen. Zie ook: Tweede Kamer. (2015). *Memorie van toelichting, Uitvoering van het op 11 mei 2011 te Istanbul tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (Kamerstuk 34 039, nr. 3). Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34039-3.html>

Act.⁹⁰ Deze wettelijke bepaling is met name bedoeld om slachtoffers van huiselijk geweld te beschermen tegen geweld, bedreiging en intimidatie, maar zou in beginsel ook kunnen worden toegepast in situaties waar sprake is van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Net als in Denemarken kan dit verbod op verzoek van het slachtoffer en ambtshalve worden opgelegd. Het contactverbod wordt aangemerkt als een preventief beschermingsbevel en niet als een strafrechtelijke sanctie, alhoewel in de praktijk blijkt dat deze vaak pas worden opgelegd nádat strafbare feiten hebben plaatsgevonden en zijn gemeld bij de politie.⁹¹ Het verbod geldt voor de duur van maximaal één jaar en kan worden verlengd. Ingevolge artikel 168, sub b, Penal Code is het overtreden van een contactverbod een strafbaar feit, strafbaar met een strafmaximum van een boete of een gevangenisstraf van maximaal één jaar.

In Noorwegen bestaan **straatverboden** alleen als een strafrechtelijke sanctie die kan worden opgelegd door rechtbanken. Dit is vastgelegd in Section 57 van het Wetboek van Strafrecht.⁹² Dit betekent dat deze alleen kunnen worden opgelegd aan personen die een strafbaar feit hebben gepleegd en als een strafrechtelijke procedure loopt. Onder speciale voorwaarden kunnen ze echter ook voor onbepaalde tijd worden opgelegd. Daarbij wordt meestal verondersteld dat het slachtoffer een verklaring heeft afgelegd en bereid is om te getuigen voordat er beschermende maatregelen worden genomen. Ingevolge artikel 168, sub a, Penal Code is het overtreden van een contactverbod een strafbaar feit, strafbaar met een strafmaximum van een boete of een gevangenisstraf van maximaal één jaar. Er bestaat in Noorwegen geen procedure voor bijvoorbeeld een civielrechtelijk beschermingsbevel.

4.4 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is in 2007 de **Forced Marriage Protection Order (FMPO)** geïntroduceerd (section 63A Family Law Act 1996). Dit civielrechtelijke instrument heeft tot doel om potentiële slachtoffers te beschermen tegen (het risico op) een gedwongen huwelijk. In 2015 volgde de invoering van de **Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPO)**, op basis van Section 5A en Schedule 2 van de Female Genital Mutilation Act 2003) en gemodelleerd naar het bestaande kader van de FMPO.

4.4.1 Juridisch kader

FMPOs en FGMPOs zijn civielrechtelijke beschermingsbevelen die worden opgelegd door de familierechter, of in complexe gevallen, door de *High Court*.⁹³ Indien de situatie daartoe aanleiding geeft, kan het beschermingsbevel ook in spoedeisende gevallen worden toegewezen. Het doel van deze civiele beschermingsbevelen is om iemand te beschermen tegen, of te voorkomen dat diegene wordt onderworpen aan, een gedwongen huwelijk of VGV.

90 Ministry of Justice and Public Security (2013). The Criminal Procedure Act with subsequent amendments, the latest made by Act of 21 June 2013 No. 84, Artikel 222a. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://legislationline.org/sites/default/files/documents/30/Norway_Criminal_Procedure_Act_1981_am2013_en.pdf

91 Dullum, J. (2019). *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. OsloMet, p. 7-8. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/1284>

92 Norwegian Penal Code. Section 57. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_1-11#KAPITTEL_1-11

93 UK Government. (2021). *Female Genital Mutilation (FGM) protection orders*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/publications/female-genital-mutilation-protection-orders-fgm700/female-genital-mutilation-fgm-protection-orders>

4.4.2 Wie kan een verzoek indienen?

Zowel FMPOs als FGMPOs kunnen worden aangevraagd door het (potentiële) slachtoffer zelf, een lokale autoriteit, of een andere persoon met toestemming van de rechtbank. Dit kunnen bijvoorbeeld familieleden, vrienden, leerkrachten, vrijwilligers of vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) of de politie zijn.⁹⁴ De wet biedt daarmee ruimte voor een brede kring van betrokkenen om een beschermingsbevel te initiëren. Zowel volwassenen als minderjarigen (jonger dan 18 jaar) kunnen een aanvraag indienen. Kinderen kunnen zich daarbij laten vertegenwoordigen door een 'next friend' of een andere naaste, maar dit is niet noodzakelijk indien zij een wettelijke vertegenwoordiger hebben of wanneer de rechtbank daarmee instemt. Indien nodig kunnen de contactgegevens van de verzoeker vertrouwelijk worden behandeld, met het oog op de veiligheid van betrokkenen.

4.4.3 Tegen wie wordt het bevel uitgevaardigd?

Het rechterlijke bevel bevat juridisch bindende verboden, beperkingen en/of verplichtingen en instructies die gericht zijn op het beïnvloeden van het gedrag van diegenen die een persoon willen onderwerpen aan een gedwongen huwelijk of VGV, of dat al hebben gedaan, te stoppen of te veranderen.⁹⁵ Deze bevelen kunnen ook worden uitgevaardigd tegen personen die niet in de aanvraag worden genoemd. Dit is een erkenning van de complexiteit van de kwesties en het aantal mensen dat betrokken kan zijn in de bredere gemeenschap.⁹⁶

4.4.4 Flexibele inhoud van het bevel

Een belangrijk kenmerk van de FMPO en FGMPO is het maatwerk dat centraal staat in het opstellen van het beschermingsbevel. De inhoud van deze bevelen is niet vastomlijnd, maar wordt afgestemd op de specifieke omstandigheden van het geval. De rechter maakt daarbij een belangenafweging, waarbij zowel de ernst van het risico als de proportionaliteit van de maatregel worden gewogen. Ieder beschermingsbevel is daarom uniek en kan alles omvatten wat de rechter nodig acht om het potentiële slachtoffer te beschermen.⁹⁷ Zo kan er bijvoorbeeld in het bevel worden opgenomen dat paspoorten of andere reisdocumenten moeten worden ingeleverd. Ook kan een verbod worden opgelegd om het Verenigd Koninkrijk te verlaten. Daarnaast kan het bevel inhouden dat het treffen van voorbereidingen voor huwelijksdwang of VGV verboden is, of dat er geen contact mag zijn met personen die als risicovol zijn geïdentificeerd. Andere mogelijke maatregelen zijn toezicht op schoolbezoek, verplichte voorlichting aan ouders en/of kinderen over huwelijksdwang of VGV en mogelijkheden van bescherming. In situaties waarin wordt vermoed dat het meisje reeds VGV heeft ondergaan, kan het bevel ook voorzien in een medisch (pediatrisch) onderzoek.

Bij FMPOs wordt vaak opgenomen dat het (potentiële)slachtoffer gerepatrieerd moet worden naar het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk,⁹⁸ zoals bijvoorbeeld het geval was in onderstaande casus.⁹⁹

94 UK Government. (2020). *Multi-agency statutory guidance on female genital mutilation*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://www.gov.uk/government/publications/multi-agency-statutory-guidance-on-female-genital-mutilation>

95 Home Office. (2023). *The Right to Choose: Multi-agency statutory guidance for dealing with forced marriage and Multi-agency practice guidelines: Handling cases of forced marriage*. GOV.UK, p. 8. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6447fdc2814c6600128d064b/English_version_contents_page_updated_140423.pdf

96 Crown Prosecution Service. (2024). *Female Genital Mutilation. Legal Guidance*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/female-genital-mutilation>

97 UK Government. (2020). *Multi-agency statutory guidance on female genital mutilation*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://www.gov.uk/government/publications/multi-agency-statutory-guidance-on-female-genital-mutilation>

98 Noack-Lundberg, K., Gill, A. K., & Anitha, S. (2021). Understanding forced marriage protection orders in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(4), p. 371–392. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://doi.org/10.1080/09649069.2021.1996083>

99 Walker, P. (2008). *NHS doctor saved from forced marriage gets court safeguards*. The Guardian. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.theguardian.com/world/2008/dec/19/humayra-abedin-forced-marriage>

De repatriëring van Humayra Abedin

Humayra Abedin (32) was een Britse arts van Bengaalse afkomst, woonachtig in Londen. Ze had een relatie met een man uit Londen die werkte als software engineer. Haar familie keurde deze relatie af en ondernam vervolgens meerdere pogingen om haar onder druk te zetten om te trouwen met een partner van hun eigen keuze.

In augustus 2008 werd Humayra Abedin onder valse voorwendselen door haar ouders naar Bangladesh gelokt. Ze hadden verteld dat haar moeder ernstig ziek was. Eenmaal aangekomen werd zij vastgehouden en werden haar telefoon, paspoort en vliegtickets afgenomen. In november 2008 werd zij gedwongen te trouwen met een man die door haar ouders was uitgekozen.

Collega's en vrienden in het Verenigd Koninkrijk maakten zich ernstige zorgen over haar plotse-linge verdwijning en namen contact op met hulpinstanties. In reactie daarop werd door de *High Court* in Londen een Forced Marriage Protection Order (FMPO) uitgevaardigd.

De zaak kreeg brede media-aandacht en leidde tot intensieve samenwerking tussen de Britse autoriteiten, de diplomatieke vertegenwoordiging in Bangladesh, en de Bengaalse rechterlijke macht. In december 2008 oordeelde een rechtbank in Dhaka dat Humayra moest worden teruggebracht naar het Verenigd Koninkrijk. Enkele dagen later keerde zij veilig terug in Londen.

Dit was de eerste zaak waarbij een FMPO met succes werd ingezet in een internationale context. De zaak wordt sindsdien vaak aangehaald als een belangrijk precedent voor de extraterritoriale bescherming tegen huwelijksdwang.

4.4.5 Overtreding als strafbaar feit

Aanvankelijk was overtreding van een FMPO geen strafbaar feit; schending van het bevel werd civielrechtelijk gehandhaafd, onder meer via *contempt of court*. Maar met de inwerkingtreding van artikel 63CA van de Family Law Act 1996 op 16 juni 2014 is hierin verandering gekomen. Sindsdien geldt overtreding van een FMPO als strafbaar feit, waarop een maximale gevangenisstraf van vijf jaar staat.¹⁰⁰ Ook overtreding van een FGMPPO wordt aangemerkt als strafbaar feit, met eenzelfde maximum gevangenisstraf van vijf jaar.¹⁰¹

¹⁰⁰ UK Government. (2020). *Forced marriage protection orders*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/publications/forced-marriage-protection-orders-fl701/forced-marriage-protection-orders>

¹⁰¹ UK Government. (2003). *Female Genital Mutilation Act 2003*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/31/schedule/2>

4.4.6 Duur van het bevel

Een FMPO en FGMPO blijft van kracht zolang de rechter dit noodzakelijk acht om het (potentiële) slachtoffer te beschermen. Dit kan variëren van een korte periode van enkele weken tot meerdere jaren. De duur van het bevel wordt afgestemd op de specifieke omstandigheden van het geval. Tegelijkertijd is het bevel flexibel: het kan te allen tijde worden aangepast of ingetrokken als de situatie daarom vraagt. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een eerder geïdentificeerd risico niet langer aanwezig is, kan de rechter besluiten het bevel te beëindigen. In geval van gewijzigde omstandigheden – bijvoorbeeld een verandering in de gezinsituatie of bij terugkeer van een minderjarige – kan het bevel worden herzien. Hierdoor blijft de maatregel flexibel en aanpasbaar in veranderende omstandigheden.

4.4.7 Combinatie van FMPO en FGMPO

Het is ook mogelijk om FMPOs en FGMPOs gezamenlijk in te zetten ter bescherming van potentiële slachtoffers. Onderstaande casus illustreert hoe beide beschermingsbevelen in combinatie werden toegepast om een jonge vrouw te beschermen tegen huwelijksdwang en VGV.¹⁰²

Dreigend gevaar op huwelijksdwang én VGV

Een jonge vrouw uit de West Midlands stond op het punt te trouwen in een gearrangeerd huwelijk waarbij beide families akkoord waren. Kort voor het huwelijk trok de familie van de aanstaande bruidegom zich echter terug, nadat bleek dat de jonge vrouw niet besneden was.

Na het verbreken van de verloving ontstond er druk op haar familie. Haar vader werd geconfronteerd met verwijten en bedreigingen van familieleden, omdat hij zijn dochter niet had laten besnijden. De vrouw gaf aan dat meerdere huwelijksvoorstellen waren afgeketst om dezelfde reden, en dat zij binnen haar gemeenschap werd beschouwd als 'onrespectabel'.

De druk nam verder toe. In een poging alsnog geaccepteerd te worden, benaderde de vrouw haar huisarts met het verzoek haar te besnijden. De huisarts schakelde meteen de politie in. Tijdens het daaropvolgende gesprek met de politie gaf de vrouw aan dat zij vreesde dat haar vader haar zou uithuwelijken en dat zij mogelijk zou worden meegenomen naar het buitenland om daar VGV te ondergaan.

De politie vroeg daarop bij de rechtbank een combinatie aan van een Forced Marriage Protection Order (FMPO) en een Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPO). De rechtbank stelde diverse voorwaarden vast om de jonge vrouw effectief te beschermen. Zo moest haar vader zijn telefoonnummer en e-mailadres wijzigen, om het contact met familieleden die hem onder druk zetten – bijvoorbeeld om zijn dochter alsnog te laten besnijden of uithuwelijken – te doorbreken. Daarnaast werd bepaald dat het paspoort van de jonge vrouw moest worden ingeleverd, om te voorkomen dat zij naar het buitenland zou worden gebracht. Ook werd een zogenoemde 'Port Alert' ingesteld: een waarschuwingssysteem bij grensposten dat de autoriteiten alarmeert zodra geprobeerd zou worden het land te verlaten.

102 Five St Andrew's Hill. (2016). *First person to be protected with a Joint Order against Forced Marriage and FGM*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.5sah.co.uk/knowledge-hub/articles/2016-06-23/first-person-to-be-protected-with-a-joint-order-against-forced-marriage-and-fgm>.

Het was de eerste keer dat beide beschermingsbevelen gelijktijdig werden ingezet. In deze zaak was het van belang dat het verzoek voor het gecombineerde beschermingsbevel door de politie werd ingediend. Hierdoor kon de politie namens de jonge vrouw de omstandigheden toelichten, waardoor zij niet zelf tegenover haar familie hoefde te getuigen.

4.4.8 Geen bevel voor achterlating

Tot slot is het relevant om op te merken dat het Verenigd Koninkrijk op dit moment geen specifiek beschermingsbevel kent voor gevallen van achterlating. In situaties waarin achterlating gepaard gaat met (het risico op) huwelijksdwang, wordt doorgaans een FMPO ingezet. Potentiële slachtoffers van achterlating die niet binnen deze context vallen, blijven daarmee buiten de reikwijdte van deze civielrechtelijke bescherming.

4.5 Inzet van preventieve beschermingsbevelen

4.5.1 Beperkte inzet in België, Denemarken en Noorwegen

Hoewel in België, Denemarken en Noorwegen diverse juridische mogelijkheden bestaan om preventieve beschermingsmaatregelen in te zetten bij een dreigende huwelijksdwang, achterlating of VGV, ontbreekt het aan landelijke registratiesystemen waarin de inzet, naleving en handhaving van deze maatregelen systematisch worden bijgehouden. Net als in Nederland zijn er op nationaal niveau geen statistieken beschikbaar over het aantal beschermingsbevelen, noch over het specifieke gebruik van beschermingsbevelen in zaken waarin sprake is van (een vermoeden van) huwelijksdwang, achterlating of VGV. Hierdoor is het niet mogelijk om een volledig en betrouwbaar overzicht te geven van de feitelijke inzet van preventieve beschermingsbevelen in deze landen.

Uit de interviews met experts blijkt dat het gebruik van deze juridische instrumenten in de praktijk beperkt is. De inzet van beschermingsbevelen werd door geïnterviewde respondenten omschreven als “not very much”, “very little”, “occasional” en “sporadic.” Deze beperkte inzet is vergelijkbaar met de situatie in Nederland.

Het beperkte gebruik van preventieve beschermingsbevelen in België, Denemarken en Noorwegen wordt bevestigd in rapporten van GREVIO, het onafhankelijke expertcomité dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag van Istanbul. In meerdere landenrapporten uit GREVIO expliciet zorgen over het lage gebruik van beschermingsmaatregelen, de ontoereikende handhaving ervan, en het ontbreken van systematische registratie.

- In het baseline-rapport over **België**¹⁰³ (2020) merkt GREVIO op dat “*the legislation in question is used very little, if at all, in some judicial districts.*”¹⁰⁴ In de evaluatie van de implementatie van Omzendbrief COL 06/2017 komt bovendien naar voren dat deze richtlijn weinig bekend is onder politie en justitie en in de praktijk slechts beperkt wordt toegepast.¹⁰⁵ GREVIO roept de Belgische autoriteiten daarom op tot intensievere inspanningen om het gebruik van beschermingsbevelen te bevorderen, onder meer

103 Op het moment van afronding van dit rapport (mei 2025) was het eerste thematische evaluatierapport van GREVIO over België nog niet gepubliceerd.

104 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2020). *Baseline Evaluation Report Belgium*. GREVIO/Inf(2020)14, para. 199. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/grevio-report-on-belgium/16809f9a2c>

105 GAMS Belgium & End FGM European Network. (2025). *Alternative report submitted by GAMS Belgium and End FGM European Network 1st cycle of thematic evaluation: building trust by providing support, protection and justice*, p. 7. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/alternative-report-submitted-by-gams-belgium-and-end-fgm-european-netw/1680b435b6>

door deze actief te promoten, strikter te handhaven en belemmeringen in wetgeving en/of uitvoeringspraktijk weg te nemen.¹⁰⁶

- In het baseline-rapport over **Denemarken** (2017) sprak GREVIO haar waardering uit voor het bestaan van beschermingsbevelen, maar uitte zij tegelijkertijd zorgen over *“their low level of practical use in Denmark.”*¹⁰⁷ GREVIO signaleerde een opvallend gebrek aan bewustzijn bij de Deense Nationale Politie over het belang en de potentiële effectiviteit van beschermingsbevelen.¹⁰⁸ In 2017 werd de Deense overheid opgeroepen om het gebruik van beschikbare beschermingsbevelen te intensiveren en strikter te handhaven. In het thematisch evaluatierapport (2024) concludeert GREVIO dat in de tussenliggende jaren (2017-2022) geen significante stappen zijn gezet om deze knelpunten te verhelpen. Er is nauwelijks sprake van vooruitgang: het aantal jaarlijks uitgevaardigde beschermingsbevelen blijft volgens GREVIO “extreem laag.”¹⁰⁹ De Deense autoriteiten worden opnieuw opgeroepen om meer gebruik te maken van beschermingsbevelen, de implementatie actiever te monitoren en de handhaving te verbeteren.¹¹⁰
- In het baseline-rapport over **Noorwegen** (2022) constateert GREVIO dat de Noorse autoriteiten op dit moment in strijd handelen met artikel 53 van het verdrag van Istanbul, omdat beschermingsbevelen uitsluitend beschikbaar zijn als strafrechtelijke maatregel.¹¹¹ Tevens zijn er te hoge drempels voor het verkrijgen van een dergelijk bevel en worden deze in Noorwegen frequent overtreden.¹¹² Hoewel aanvullende middelen zoals elektronische armbanden sinds 2013 beschikbaar zijn, blijkt de toepassing ervan uiterst beperkt. GREVIO benadrukt dat het beperkte gebruik van beschermingsmaatregelen de rechten en veiligheid van slachtoffers onder druk zet en roept de Noorse autoriteiten op om civielrechtelijke beschermingsbevelen mogelijk te maken, het gebruik en de handhaving van bestaande beschermingsbevelen te verbeteren, en belemmeringen in wetgeving en praktijk actief weg te nemen.¹¹³

Samenvattend tonen deze bevindingen aan dat hoewel beschermingsbevelen juridisch mogelijk zijn in België, Denemarken en Noorwegen, deze in de praktijk beperkt worden ingezet.

4.5.2 Structurele inzet in Verenigd Koninkrijk

De situatie is wezenlijk anders in het Verenigd Koninkrijk. Daar wordt niet alleen structureel gebruikgemaakt van FMPOs en FGMPOs, maar wordt het aantal beschermingsbevelen ook systematisch bijgehouden. Het Britse ministerie van Justitie publiceert elk kwartaal statistieken over het aantal opgelegde bevelen, waardoor de inzet van deze instrumenten inzichtelijk en transparant is.¹¹⁴

106 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2020). *Baseline Evaluation Report Belgium*. GREVIO/Inf(2020)14, para. 203. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/grevio-report-on-belgium/16809f9a2c>

107 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2017). *Baseline Evaluation Report Denmark*. GREVIO/Inf(2017)14, para. 206. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://levudenvold.dk/media/zxsc3ibb/grevio-inf-2017-14-dnk_eng-pdf.pdf

108 Ibid, para. 208.

109 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2024). *First thematic evaluation report Denmark*. GREVIO(2024)5, para. 156. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-denmark/1680b2d30b>

110 Ibid, para. 158.

111 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2022). *Baseline Evaluation Report Norway*. GREVIO/Inf(2022)30, para. 249. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>

112 Ibid, para. 243-244.

113 Ibid.

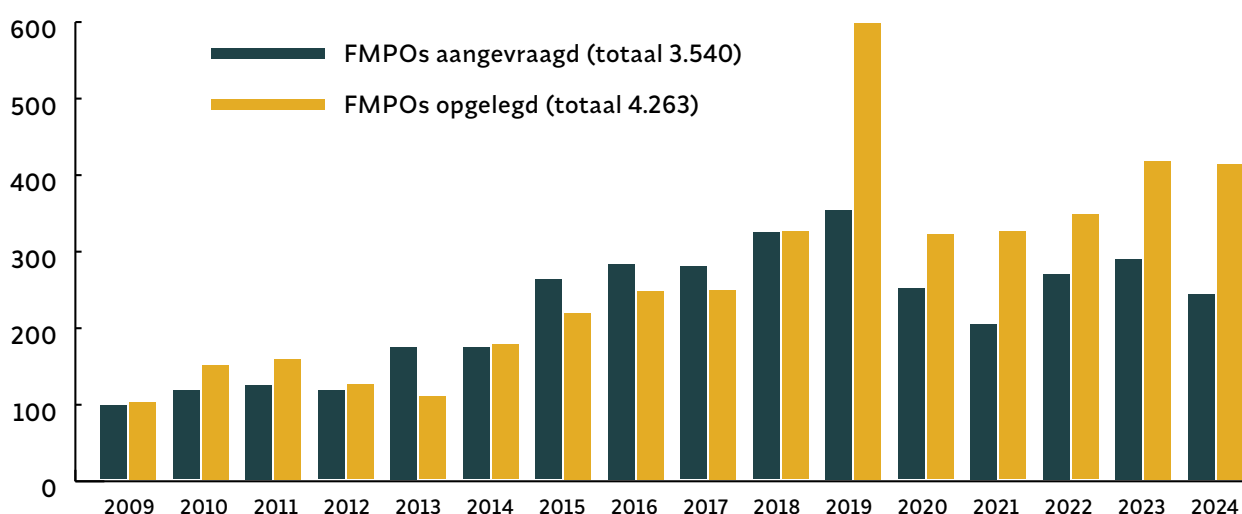
114 UK Government. (2025). *Accredited official statistics. Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024>

Inzet van FMPOs

Er is sinds de introductie sprake van een structureel gebruik van dit beschermingsinstrument. In de periode van 2008 t/m 2024 zijn in totaal 3.540 aanvragen voor een FMPO zijn ingediend en zijn in totaal 4.263 FMPOs opgelegd.¹¹⁵

Opvallend is dat het aantal opgelegde bevelen structureel hoger ligt dan het aantal aanvragen. Dit wordt deels verklaard doordat één aanvraag vaak betrekking heeft op meerdere personen, waarvoor afzonderlijke bevelen worden uitgevaardigd. Ook kunnen verlengingen of uitbreidingen van bestaande bevelen als nieuw bevel worden geregistreerd, zonder dat daarvoor een nieuwe aanvraag hoeft te worden gedaan.¹¹⁶ In figuur 3 is een gedetailleerd overzicht per jaar te vinden.

Figuur 3: Inzet van FMPOs in het Verenigd Koninkrijk



Hoewel het aantal aanvragen en opgelegde FMPOs per jaar varieert, is vanaf de invoering tot 2019 sprake van een overwegend opwaartse langetermijntrend. Een verklaring voor de piek in 2019 is het feit dat de Britse overheid in dat jaar voorlichtingsbijeenkomsten organiseerde met onder andere lokale autoriteiten, politie en maatschappelijke organisaties om de bekendheid met FMPOs te vergroten. Daarnaast werd relationele en seksuele voorlichting verplicht gesteld in het Engelse onderwijssysteem, waardoor ook daar meer aandacht ontstond voor het thema huwelijksdwang.¹¹⁷

Voorts blijkt uit de statistieken dat het merendeel (50-75%) van de personen waarvoor een FMPO wordt aangevraagd jonger is dan 17 jaar.¹¹⁸ Hoewel vrouwelijke slachtoffers oververtegenwoordigd zijn (69% in 2023), blijkt uit de cijfers tevens dat ook mannelijke slachtoffers in substantiële mate voorkomen (31%).¹¹⁹

¹¹⁵ UK Government. (2025). *Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67e5914f33afcd62e4ca4ce6/Family_Court_Statistics_Quarterly_Oct-Dec_2024 ods

¹¹⁶ UK Government. (2025). *Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024>

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ UK Government. (2024). *Forced Marriage Unit statistics 2023*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2023/forced-marriage-unit-statistics-2023>

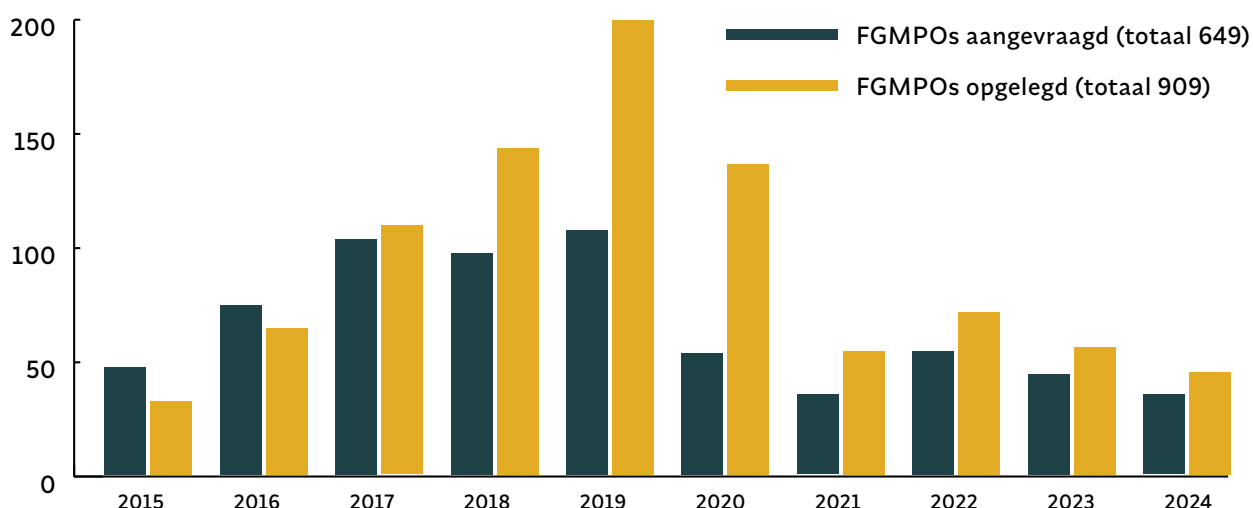
De Britse Forced Marriage Unit (FMU) benadrukt dat huwelijksdwang geen fenomeen is dat beperkt is tot één specifiek land, religie of cultuur. In 2022 behandelde de FMU zaken met betrekking tot 25 zogenoemde ‘focuslanden’, verspreid over zes continenten.¹²⁰ Deze focuslanden hebben betrekking op het land waar het risico op een gedwongen huwelijk zich voordoet, waar het huwelijk al heeft plaatsgevonden of waar de (beoogde) echtgenoot verblijft. De meeste zaken betroffen Pakistan, Bangladesh, Afghanistan en India.¹²¹

In 2022 bevond 78% van de (potentiële) slachtoffers zich ten tijde van de melding in het Verenigd Koninkrijk,¹²² in 2023 was dit percentage gestegen naar 85%.¹²³ In 2023 werden in tien gevallen meldingen gedaan van situaties waarin het gedwongen huwelijk volledig binnen het Verenigd Koninkrijk plaats zou vinden.¹²⁴ Dit benadrukt dat huwelijksdwang zich niet uitsluitend voordoet in een transnationale context, maar ook binnen de landsgrenzen van het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt.

Inzet van FGMPOs

Sinds de invoering zijn FGMPOs in het VK uitgegroeid tot een belangrijk beschermend instrument. Van juli 2015 tot en met december 2024 zijn in totaal 649 aanvragen gedaan en 909 FGMPOs opgelegd.¹²⁵ In figuur 4 een gedetailleerd overzicht van de aantallen per jaar.

Figuur 4: Inzet van FGMPOs in het Verenigd Koninkrijk



120 UK Government. (2023). *Forced Marriage Unit statistics 2022*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2022/forced-marriage-unit-statistics-2022>

121 UK Government. (2024). *Forced Marriage Unit statistics 2023*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2023/forced-marriage-unit-statistics-2023>

122 UK Government. (2023). *Forced Marriage Unit statistics 2022*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2022/forced-marriage-unit-statistics-2022>

123 UK Government. (2024). *Forced Marriage Unit statistics 2023*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2023/forced-marriage-unit-statistics-2023>

124 Ibid.

125 UK Government. (2025). *Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67e5914f33afcd62e4ca4ce6/Family_Court_Statistics_Quarterly_Oct-Dec_2024 ods

Net als bij FMPOs overstijgt het aantal opgelegde bevelen het aantal aanvragen. Dit verschil is onder meer te verklaren doordat een aanvraag vaak betrekking heeft op meerdere personen, waarvoor afzonderlijke bevelen worden afgegeven.¹²⁶

Uit beschikbare statistieken blijkt dat het merendeel (49-64%) van de personen voor wie een FGMPO wordt aangevraagd, jonger is dan 17 jaar.¹²⁷ Nadere gegevens over 'focuslanden' zijn voor FGMPOs niet beschikbaar.

Naleving van FMPOs en FGMPOs

Alhoewel het aantal aanvragen en opgelegde FMPOs en FGMPOs door het ministerie van Justitie nauwkeurig wordt geregistreerd en gepubliceerd, is dat niet het geval voor de overtredingen van deze beschermingsbevelen. Het is dus niet duidelijk hoe vaak deze worden overtreden.

Tijdens de interviews gaven Britse experts aan dat FMPOs en FGMPOs in de praktijk meestal worden nageleefd. Deze constatering wordt bevestigd in onderzoek naar FMPOs, waar gesproken wordt over een overtreding in "een aanzienlijke minderheid van de gevallen."¹²⁸ Noack-Lundberg e.a. identificeerden zes zaken waarbij ouders de voorwaarden van een FGMPO hebben geschonden.¹²⁹ Uit de analyse blijkt dat verschillende strategieën worden gebruikt om de beschermingsbevelen te omzeilen. Zo werd melding gemaakt van het gebruik van paspoorten van andere kinderen, het gebruikmaken van een buitenlands paspoort in het kader van dubbele nationaliteit, verzoeken aan de rechtbank tot opheffing van het paspoortverbod, of het aanvoeren van familieomstandigheden zoals ziekte van grootouders of bruiloft als rechtvaardiging voor uitreizen.¹³⁰

4.6 Beschermingsniveau

4.6.1 België, Denemarken en Noorwegen

Hoewel een directe vergelijking lastig is door het ontbreken van een nulmeting en verschillen in nationale contexten, wijzen de interviews met experts uit België, Denemarken en Noorwegen erop dat het beschermingsniveau voor (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in deze landen niet substantieel hoger ligt dan in Nederland.

In alle drie de landen werd het huidige beschermingsniveau omschreven als "laag" of "voor verbetering vatbaar." Geen van de geïnterviewde experts gaf aan tevreden te zijn met de bestaande beschermingsstructuren. Ook werd benadrukt dat veel potentiële slachtoffers niet in beeld zijn. Een Belgische expert verwoordde dit als volgt:

126 UK Ministry of Justice. (2025). *Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. Government of the United Kingdom. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/statistics/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024>

127 Ibid.

128 Noack-Lundberg, K., Gill, A. K., & Anitha, S. (2021). Understanding forced marriage protection orders in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(4), p. 371–392. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://doi.org/10.1080/09649069.2021.1996083>

129 Ibid.

130 Ibid.

“Wat ik echt denk, is dat we totaal geen zicht hebben op hoeveel mensen we missen. We hebben daar gewoon geen idee van. Soms krijg je dat pas later terug, wanneer iemand op een andere manier alsnog in de hulpverlening terechtkomt. Dan denk je: hoe is het mogelijk dat jij toen je weg niet hebt gevonden?”

Psychotherapeut – Centrum Algemeen Welzijnswerk

Opvallend is dat Belgische experts Nederland regelmatig aanduiden als een inspirerend voorbeeld in de aanpak van huwelijksdwang, achterlating en VGV. Verschillende respondenten gaven aan verrast te zijn toen zij hoorden dat dit onderzoek mede was ingegeven door de veronderstelling dat andere Europese landen mogelijk beter zouden zijn toegerust op preventieve bescherming.

Met name de oprichting van het Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld (LEC EGG), het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) en de organisatie Fier worden door buitenlandse experts genoemd als sterke voorbeelden van hoe Nederland kennis bundelt en structureel inzet op bescherming. Deze organisaties ontvangen regelmatig buitenlandse delegaties die inspiratie willen opdoen. Een Belgische casusregisseur van Veilig Huis die betrokken is bij de aanpak van huwelijksdwang en achterlating verwoordde dit als volgt:

“Want eigenlijk kijken wij vooral naar Nederland als het land dat al veel verder staat in die zaken. [...] Wij zijn zelf ook op werkbezoek geweest bij Fier. Ik vond dat een fantastische plek. Ik denk dat België daar echt nog wel iets van kan leren.”

Casusregisseur – Veilig Huis Rivierenland

Ook enkele Nederlandse experts bevestigen dit beeld en merken op dat de Nederlandse aanpak opvalt in vergelijking met andere Europese landen:

“Ik denk dat wij in Europa uniek zijn met betrekking tot de behandeling van zaken rond eergerelateerd geweld. De politie in Zweden en België, die gaan mij juist bellen. Onze methode die staat als een huis. Alle partners waarmee we werken zijn lovend over onze werkwijze. [...] Ik durf eigenlijk wel te zeggen dat de landen om ons heen van ons kunnen leren.”

Hoofd - Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld

4.6.2 Verenigd Koninkrijk

De geïnterviewde experts uit het Verenigd Koninkrijk waren unaniem in hun oordeel dat FMPOs en FGM-POs een waardevolle aanvulling vormen op het bestaande instrumentarium om (potentiële) slachtoffers te beschermen tegen huwelijksdwang en VGV. De civielrechtelijke bevelen werden omschreven als “something that was missing”, “an essential tool to have” en “an important tool in a larger toolkit of protection.” Meerdere respondenten benadrukten dat de bevelen een “extra beschermingslaag” bieden bovenop bestaande maatregelen. Een Britse expert verwoordde het als volgt:

“I think there was a real gap in the ability of both professionals and some parents to effectively protect their daughters from FGM. That’s why the introduction of the FGM Protection Order was so important, as it filled a crucial void by offering professionals a concrete legal tool to help safeguard girls. [...] For some parents, having the order in place provides a sense of reassurance. It gives them something tangible to show extended family members. It’s proof from the court that there are legal consequences if FGM takes place. In this way, the order offers an added layer of protection, making it clear that if FGM is carried out, it could result in criminal prosecution and even imprisonment. This strengthens their position and helps them protect their children more confidently.”

Chair of Trustees - Sundial: Centre for education on harmful practices

Een andere Britse expert wees erop dat met name in situaties waar sprake is van repatriëring, deze civielrechtelijke beschermingsbevelen van bijzondere waarde zijn:

“Generally, protection orders, I think, are really, really useful. [...] Particularly with repatriating, I mean, most of the things that you could ask for in an order are against the law anyway. But it’s that extra level of protection. It’s a clear direction to specific individuals: ‘You can’t do this, you won’t do that.’ It’s about controlling that behavior. It is not just ‘don’t commit FGM’ or ‘don’t force this person into a marriage. It’s about controlling their behavior, much like bail conditions when you’ve got somebody on police bail.”

Community Focus Officer – West Midlands Police

Op de vraag of het beschermingsniveau in het VK hoger ligt dan in Nederland, gaven de Britse experts aan geen volledig beeld te hebben van de Nederlandse situatie. Zij konden daarom geen uitspraken doen over eventuele verschillen in bescherming tussen beide landen. Wel werd vastgesteld dat de invoering van FMPOs en FGMPOs in het VK heeft bijgedragen aan een hoger beschermingsniveau in vergelijking met de situatie vóór invoering van deze instrumenten.

Tijdens de interviews werden talrijke voorbeelden gedeeld waarin FMPOs of FGMPOs effectieve bescherming boden – niet alleen aan meisjes en vrouwen, maar ook aan jongens en mannen.



5. Onderscheidende kenmerken van Britse *protection orders*

Dit hoofdstuk gaat in op de specifieke kenmerken en voordelen van de Forced Marriage Protection Orders (FMPOs) en Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPOs) zoals toegepast in het Verenigd Koninkrijk. Tevens worden de reflecties van Nederlandse respondenten op deze elementen besproken, met aandacht voor de mogelijke relevantie en meerwaarde binnen de Nederlandse context.

5.1 Introductie van *protection orders* in het Verenigd Koninkrijk

In 2007 werd in het Verenigd Koninkrijk de Forced Marriage Protection Order (FMPO) geïntroduceerd, gevolgd door de Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPO) in 2015. Aanleiding voor de invoering van deze beschermingsbevelen was de politieke bezorgdheid over de vraag of het bestaande juridische instrumentarium voldoende bescherming bood aan potentiële slachtoffers.¹³¹ Volgens het Bar Human Rights Committee (BHRC) voldeed het Verenigd Koninkrijk destijds niet aan zijn internationale verplichtingen:

*“The BHRC has grave concerns about the efficacy of the UK’s response to FGM, and has concluded that the UK has been in breach of its international law obligations to protect young women and girls from mutilation. During the period of the UK’s breach, thousands of British girls and young women have been unnecessarily exposed to the risk of mutilation and have suffered irreparable physical and emotional damage. Many could – and should – have been saved. This constitutes a serious breach of the state’s duty of care. Immediate remedial action must be taken.”*¹³²

Tegen deze achtergrond hebben zowel activisten als vertegenwoordigers van gemeenschappen waarin deze praktijken voorkomen, zich sterk gemaakt voor de invoering van civielrechtelijke beschermingsbevelen. Zij benadrukten dat dergelijke bevelen beter aansluiten bij de behoeften van (potentiële) slachtoffers dan uitsluitend strafrechtelijke sancties, mede vanwege hun preventieve karakter.¹³³

De FGMPO is bewust gemodelleerd naar het bestaande juridische kader van de FMPO, dat op dat moment al enige jaren werd toegepast in de civiele rechtspraak. Volgens Britse experts speelde de positieve ervaring met FMPOs een belangrijke rol bij deze keuze.

Op basis van een analyse van het juridisch kader, beleidsdocumenten, evaluaties, onderzoeksrapporten en interviews met Britse experts, komen in dit hoofdstuk een aantal onderscheidende kenmerken van deze beschermingsbevelen naar voren. Deze kenmerken worden in de volgende paragrafen besproken.

5.2 Slachtoffer staat centraal

Een belangrijk kenmerk van de beschermingsbevelen in het Verenigd Koninkrijk is hun preventieve karakter: de nadruk ligt op het beschermen van het (potentiële) slachtoffer, niet op het bestraffen van de dader. Een FMPO of FGMPO kan worden opgelegd zonder dat daar direct strafrechtelijke consequenties aan verbonden zijn, bijvoorbeeld voor de ouders of andere familieleden. Deze bevelen worden daarom ook wel aangeduid als ‘positieve rechtsmiddelen.’¹³⁴

131 Proudman, C. (2022). *Female Genital Mutilation: When Culture and Law Clash*. Oxford University Press, p. 144.

132 Bar Human Rights Committee. (2014). *Report of the Bar Human Rights Committee of England and Wales to the Parliamentary Inquiry into Female Genital Mutilation*, p. 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://barhumanrights.org.uk/wp-content/uploads/2015/07/FGM-report.pdf>

133 Noack-Lundberg, K., Gill, A. K., & Anitha, S. (2021). Understanding forced marriage protection orders in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(4), p. 371–392. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://doi.org/10.1080/09649069.2021.1996083>.

134 UK Courts & Tribunals Service. (z.d.). *A Practical Guide to obtaining a Female Genital Mutilation (FGM) Protection Order Or Forced Marriage (FM) Protection Order*. West Midlands Police. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://policeandschools.org.uk/onewebmedia/Guide%20to%20FGMPO.PDF>

Hoewel beschermingsbevelen in sommige gevallen door professionals of binnen gemeenschappen worden gezien als een vorm van falen of als bedreigend, benadrukt de Britse overheid dat zij in de eerste plaats een beschermend doel dienen. Niet alleen voor het (potentiële) slachtoffer zelf, maar ook als instrument voor ouders om hun kind(eren) te beschermen tegen druk van buitenaf.

Uit de interviews met Nederlandse experts en de focusgroepen met professionals en ervaringsdeskundigen blijkt dat deze slachtoffergerichte benadering als belangrijk verschil wordt ervaren ten opzichte van de praktijk in Nederland.

“Wat ik zo mooi vind aan deze maatregel is dat de bescherming van slachtoffers centraal staat. En dat een heel deel bij hun weg wordt gehaald. Over dat zij degene moeten zijn die aangeven dat ze iets niet willen. Dat ze misschien tegen hun familie moeten opstaan. Maar dat dat dus door zo'n maatregel weggehaald wordt en dat die bescherming juist centraal staat, en dat het gaat over iets doen als iemand die bescherming bij hen weghaalt, dat overtreedt. En daarvan denk ik: zo'n maatregel hebben we niet.”

Ketenmanager – Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating

Verschillende experts gaven in de focusgroep aan dat juist de erkenning die het slachtoffer via deze maatregel krijgt, hen erg aanspreekt.

5.3 Eén specifiek instrument

Een belangrijk voordeel van de FMPO en FGMPPO is dat deze beschermingsbevelen voorzien in één helder, specifiek en uniform instrument voor gevallen waarin sprake is van (een vermoeden van) huwelijksdwang of VGV. In tegenstelling tot de Nederlandse praktijk – waarin professionals veelal een beroep doen op een combinatie van bestaande, algemene maatregelen – bieden de FMPO en FGMPPO een duidelijke en herkenbare juridische route.

Volgens meerdere geïnterviewde Nederlandse experts zou een specifieke maatregel, naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, bijdragen aan meer eenduidigheid en overzicht. Dit geldt zowel voor uitvoerende instanties als voor (potentiële) slachtoffers. Voor slachtoffers vergroot het bovendien de rechtszekerheid; het is immers van belang dat zij weten waar zij terecht kunnen en welke bescherming zij mogen verwachten.

Bovendien blijkt uit onderzoek in het VK dat een specifiek beschermingsinstrument de zichtbaarheid van beschikbare beschermingsmogelijkheden vergroot, wat op zijn beurt kan bijdragen aan een grotere bewustwording van de problematiek.¹³⁵ Tijdens de focusgroepen gaven verschillende respondenten aan dat het bestaan van een specifiek instrument wordt ervaren als een krachtig signaal: de overheid beschermt alle burgers, ook potentiële slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV.

¹³⁵ Proudman, C. (2022). *Female Genital Mutilation: When Culture and Law Clash*. Oxford University Press, p. 182.

5.4 Maatwerk

In plaats van te werken met een standaardpakket aan maatregelen, bieden FMPOs en FGMPOs de mogelijkheid om juridische bescherming af te stemmen op de specifieke omstandigheden en risico's van het (potentiële) slachtoffer. Deze maatwerkbenadering werd door alle geïnterviewde experts in het Verenigd Koninkrijk als een belangrijk sterk punt van het systeem benoemd. Een Britse expert verwoordde dit als volgt:

“I believe the true strength of the FGM Protection Order lies not in the order itself, but in the specific conditions it sets out. What makes it so valuable is that it can be tailored to the unique risks and needs of each girl. That flexibility is crucial. It's not a one-size-fits-all approach. Yes, the order is granted, but what really matters are the detailed steps outlined within it to ensure the girl's protection.”

Chair of Trustees - Sundial: Centre for education on harmful practices

Ook de experts en ervaringsdeskundigen die deelnamen aan de focusgroep spraken zich positief uit over de flexibiliteit die FMPOs en FGMPOs bieden. Meerdere deelnemers gaven aan dat de huidige beschermingsmaatregelen in Nederland onvoldoende ruimte bieden voor maatwerk, waardoor de effectiviteit in individuele gevallen beperkt blijft.

5.5 Bescherming tegen groepsdruk

FMPOs en FGMPOs zijn expliciet ontworpen om bescherming te bieden in situaties waarin groepsdruk een rol speelt: zij bieden de mogelijkheid om bescherming te bieden tegen meerdere betrokkenen, inclusief personen die niet expliciet in de aanvraag zijn genoemd. Wie het bevel overtreedt, is strafbaar. Daarmee erkennen deze maatregelen de complexiteit en het bredere sociale netwerk dat betrokken kan zijn.¹³⁶

Daarnaast werd in de interviews met Britse experts benadrukt dat beschermingsbevelen ook binnen de gezinsdynamiek een belangrijk functie kunnen vervullen. In families waarin niet alle gezinsleden dezelfde opvattingen delen, kan een bevel de positie versterken van diegenen die het slachtoffer willen beschermen. Zoals een expert toelichtte:

“The families aren't homogenous [...] the protection order enables the father to assert himself – or the other way around. [...] It shifts the power balance between the perpetrator and those who might otherwise want to be supportive to the victim.”

Professor – University of Sheffield

¹³⁶ Crown Prosecution Service. (2024). *Female Genital Mutilation. Legal Guidance*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/female-genital-mutilation>

Ook tijdens de focusgroepen met Nederlandse experts en ervaringsdeskundigen werd dit als belangrijk voordeel benoemd. Tijdens de consultatie met juridisch experts werd wel gewezen op het belang van het legaliteitsbeginsel en normduidelijkheid: voor potentiële overtredders moet ondubbelzinnig duidelijk zijn dat het niet-naleven van een bevel strafbaar is.

5.6 Zowel minderjarigen als volwassenen beschermd

Een belangrijk voordeel van de FMPO en FGMPO in het Verenigd Koninkrijk is dat deze beschermingsbevelen zowel van toepassing zijn op minderjarige als volwassen (potentiële) slachtoffers. Er wordt geen onderscheid gemaakt; dezelfde juridische route staat open voor iedereen. Het Britse model biedt op dit punt meer flexibiliteit en eenvoud dan de maatregelen die in Nederland bestaan. Het voorkomt ook slachtoffers tussen de systemen vallen vanwege leeftijdsgrenzen. Dit werd als belangrijk voordeel gezien door de deelnemers in de focusgroepen.

5.7 Ruime aanvraagbevoegdheid

In tegenstelling tot veel andere civielrechtelijke maatregelen in het Verenigd Koninkrijk, hoeft het verzoek voor een FMPO of FGMPO niet afkomstig te zijn van het (potentiële) slachtoffer zelf. Ook derden – zoals hulpverleners, leraren of familieleden – kunnen het initiatief nemen. Deze ruime aanvraagbevoegdheid werd door alle Britse experts benoemd als een krachtig en onderscheidend element van deze beschermingsbevelen. Volgens hen vergroot dit de toegankelijkheid van het instrument aanzienlijk.

Nederlandse experts en ervaringsdeskundigen waardeerden deze brede bevoegdheid tot indiening, aangezien deze aanknopingspunten biedt voor een meer proactieve toepassing van beschermingsbevelen.

5.8 Lagere bewijslast en onmiddellijke bescherming

Een ander onderscheidend kenmerk van civielrechtelijke beschermingsbevelen is dat de bewijsstandaard lager ligt dan in het strafrecht. Waar in een strafprocedure sprake moet zijn van bewijs *beyond a reasonable doubt* (buiten redelijke twijfel), volstaat het in civielrechtelijke procedures dat de rechter overtuigd is op basis van waarschijnlijkheid (*balance of probabilities*). Dit geldt zowel in Nederland als het Verenigd Koninkrijk.¹³⁷

De rechtbank kan dus een beschermingsbevel opleggen wanneer voldoende aannemelijk is dat er sprake is van een risico op huwelijksdwang of VGV. Volgens geïnterviewde experts uit het VK draagt deze lagere bewijsdrempel bij aan het preventieve karakter van de maatregel: ingrijpen is niet afhankelijk van sluitend bewijs of het afwachten van daadwerkelijke schade. Hierdoor wordt het voor (potentiële) slachtoffers en hulpverleners toegankelijker om tijdig bescherming te vragen.

Deze toegankelijkheid en snelheid waarmee deze bevelen in het VK worden ingezet werd door Nederlandse ervaringsdeskundigen ook als positief ervaren.

137 Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT, p. 73. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1972/2183-volledige-tekst-deel-i_tcm28-72403.pdf?sequence=2&isAllowed=y

“Ja, ik vind het hartstikke mooi. Wat je dan hebt is de bescherming, de onmiddellijke bescherming. Dat spreekt mij in ieder geval aan. [...] We hebben vandaag zoveel casussen en situaties besproken waar we hebben gezien dat gezinnen naar het buitenland zijn gegaan, hun dochters zijn besneden, en dan niet terugkomen. Het zou mooi zijn als we dit in kunnen zetten bij mensen waar je je zorgen om maakt en dat er dan snel actie is.”

Ervaringsdeskundige uit Somalië

Omdat de nadruk ligt op bescherming van het (potentiële) slachtoffer en niet op vervolging van de daders, heeft deze aanpak ook nog een bijkomend voordeel: (potentiële) slachtoffers zijn sneller bereid om te getuigen.¹³⁸ Ze dragen immers niet bij aan strafrechtelijke veroordeling, maar vragen om hun eigen bescherming.

5.9 Potentieel slachtoffer kan in eigen omgeving blijven

Een belangrijk voordeel van FMPOs en FGMPOs is dat deze bescherming kunnen bieden zonder dat het slachtoffer automatisch uit huis hoeft te worden geplaatst. Hoewel uithuisplaatsing in sommige gevallen noodzakelijk is, heeft dit vaak ingrijpende gevolgen: verlies van sociaal netwerk, school of werk, en – in bepaalde gevallen – het contact met goedwillende familieleden.

De Britse civielrechtelijke beschermingsbevelen maken het mogelijk dat een potentieel slachtoffer, mits dit veilig en wenselijk is, in de vertrouwde woonomgeving blijft en daar beschermd wordt. Deze aanpak wordt door Britse experts als minder belastend en duurzamer beschouwd, omdat het slachtoffer niet volledig uit zijn of haar leefwereld hoeft te worden gehaald. Een Britse expert verwoordde dit als volgt:

“FMPOs are unique, because in any other injunction, the victim is separated from the perpetrator. [...] but they are available for young people who do not want to leave the family home but still want protection.”

Professor – University of Sheffield

Ook Nederlandse experts en ervaringsdeskundigen zien dit als belangrijk voordeel. Het versterkt de positie van het slachtoffer en sluit aan bij de uitgangspunten van een minder belastende en meer herstelgerichte aanpak.

138 Van Duijneveldt, I., Groen, L., Knapp, M. & de Nooijer, A. (2021). *Signaleren en melden van vrouwelijke genitale verminking*. Andersson Elffers Felix, p. 47. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/10/signaleren-en-melden-van-vrouwelijke-genitale-verminking>

5.10 Bescherming zo lang nodig is

De duur van een FMPO en FGMPO wordt afgestemd op de specifieke omstandigheden en kan variëren van elke weken tot meerdere jaren. Het bevel blijft van kracht zolang de rechter oordeelt dat bescherming noodzakelijk is. Zowel Britse als Nederlandse experts beschouwen deze flexibiliteit als een belangrijk voordeel, dat bijdraagt aan het preventieve karakter van de maatregel.

In de praktijk komt het ook voor dat bevelen worden ingetrokken zodra het risico is verdwenen. Een gepensioneerde Britse politiefunctionaris, die tijdens haar loopbaan betrokken was bij de aanvraag van talrijke FMPOs en FGMPOs, illustreerde dit met de volgende casus:

“The last day of my career was fabulous. It was in February last year, and I was at court. We discharged the very first FGM Protection Order that I obtained in 2015. The girls came from Guinea and lived in the Netherlands for a while. Dad got a conviction there for an assault on somebody that had to do with driving. Then they came to the UK and dad wanted the girls to be cut. Mom didn’t. Dad hit the kids and I got the FGM protection order protecting mom as well because she was a protective factor. Dad went to jail for the assaults on the children and was deported to Morocco. Since he is now living in Morocco, the children are safe so there was no need for that order anymore. It was a really good and perfect way to end my career.”

Community Focus Officer – West Midlands Police

5.11 Afschrikwekkende werking

Een essentieel element van de FMPO en FGMPO is dat overtreding van het bevel strafbaar is gesteld. Personen die zich niet houden aan de voorwaarden van een opgelegd beschermingsbevel riskeren een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar.

Hoewel huwelijksdwang en VGV afzonderlijk strafbaar zijn gesteld in het Verenigd Koninkrijk – met hogere maximumstraffen – benadrukten verschillende experts dat juist de directe, persoonlijke oplegging van een civielrechtelijk bevel, met duidelijke voorwaarden, een sterk afschrikwekkend effect heeft.

Uit de interviews met Britse experts blijkt dat het expliciete signaal dat overtreding tot strafrechtelijke vervolging zal leiden, in de praktijk vaak effectief is. Zoals een Britse politiemedewerker verwoordde:

“I find them to be very, very effective. I think that in most cases, people, they obviously know they’re breaking the law, but I think it’s that shot of ‘we are onto you’. And there’s going to be serious consequences if you don’t abide by this order. And I think that scares a lot of people. In my experience, it has been effective. I was quite sceptical when we got that first one. Because I thought, well, they’re in Pakistan. Why would they bother listening? But they did. And they have done. Each time we’ve put an order in place.”

Detective Inspector – Cambridgeshire Constabulary

Volgens geïnterviewde Britse experts vergroot deze strafbaarstelling de effectiviteit van het beschermingsmechanisme. Het signaal is helder: het recht beschermt het slachtoffer actief en inbreuken daarop zullen serieus worden bestraft. Juist in situaties waarin sprake is van groepsdruk of collectieve besluitvorming binnen families of gemeenschappen, heeft het benoemen van de juridische risico's een belangrijke normstellende functie.

In dit kader deelde een Britse politiefunctionaris de volgende casus:

“I had a case where anonymous information came into the police. The information said that a woman was coming back from Somalia. This was in October, and she'd been in Somalia since July, together with her two daughters. She was coming back to the UK without her daughters. We knew the airport she was coming to. We knew the flight she was on. And she was coming back because her family had decided that her girls needed to be cut. The mother didn't want them to be cut, and we of course knew that that could possibly be the case. [...] I went to the court that afternoon to get a protection order. [...] The girls were in Somalia, but they were UK nationals, and we needed to get them back into the UK. Based on the anonymous information, I got the order. The judge issued an FGMPO which provided that they had to be repatriated back into the UK within five days uncut. And for them to have a medical examination. [...] So, we went to the airport the following morning. Mum was arrested. She then called her family to say: this is what the order says. If I don't do it, I could go to prison for five years, if the girls don't come back. So, the girls were brought back to the UK within those five days. They were medically examined, and they hadn't been cut thankfully. [...] And the important thing is that they're now protected by that order.”

Community Focus Officer – West Midlands Police

Ook de Nederlandse ervaringsdeskundigen die deelnamen aan de focusgroep spraken hun steun uit voor strafrechtelijke handhaving van beschermingsbevelen. Zij verwachtten dat dit niet alleen een afschrikkend effect zal hebben op potentiële daders, maar ook de bereidheid van slachtoffers zal vergroten om hulp te zoeken.

6. Geleerde lessen uit het Verenigd Koninkrijk

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste inzichten besproken die sinds de invoering van de Forced Marriage Protection Orders (FMPOs) en Female Genital Mutilation Protection Orders (FGMPOs) zijn opgedaan in het Verenigd Koninkrijk. Op basis van evaluaties, praktijkervaringen en interviews met Britse experts zijn lessen geïdentificeerd die relevant kunnen zijn voor de Nederlandse context.

6.1 Risico op stigmatisering

In 2021 publiceerde FORWARD UK, in samenwerking met de University of Huddersfield, een studie¹³⁹ naar de impact van het beschermingsbeleid tegen VGV in Bristol. Het onderzoek richtte zich op het gehele spectrum aan maatregelen dat het Verenigd Koninkrijk hanteert, waaronder de meldplicht voor professionals, interventies binnen het onderwijs, de gezondheidszorg en op luchthavens.¹⁴⁰ Hoewel FGMPPOs slechts beperkt aan bod kwamen in het rapport, zijn de bevindingen relevant voor dit onderzoek. In het bijzonder werd gewaarschuwd voor de negatieve effecten van de huidige, sterk repressieve aanpak in het Verenigd Koninkrijk:

*“Their targeted and heavy-handed approach have increased the scrutiny, suspicion and stigmatisation experienced by parents and families in many areas of their lives, from school, to healthcare, to overseas travel.”*¹⁴¹

Deze bevinding benadrukt het belang van een zorgvuldige balans tussen bescherming enerzijds en het voorkomen van stigmatisering en wantrouwen anderzijds.

6.2 Risico op discriminatie

Uit verschillende onderzoeken in het VK blijkt dat meisjes met de Britse nationaliteit in de praktijk beter worden beschermd tegen VGV dan meisjes zonder Britse nationaliteit of verblijfsstatus.¹⁴² Deze ongelijkheid komt ook naar voren in het promotieonderzoek van Proudman. Zij stelt dat bij de invoering van de FGMPPOs in 2015 aanvankelijk niet was voorzien dat deze ook toegepast zouden worden in migratiegerelateerde situaties.¹⁴³

Hoewel FGMPPOs juridisch gezien wel degelijk ingezet kunnen worden ter bescherming van meisjes en vrouwen zonder verblijfsstatus, blijkt uit Proudman's analyse dat familierechtbanken daarin in de praktijk terughoudend in zijn. Zo worden er zelden reisverboden opgelegd aan deze groep:

*“The consequence is stark, girls without secure immigration status are afforded less, or second-rate protection from FGM than British children, which is arguably discriminatory.”*¹⁴⁴

Proudman signaleert dat rechtbanken in sommige gevallen afzien van het opleggen van een FGMPPO wanneer er sprake is van een lopende immigratieprocedure. De zorg leeft dat een beschermingsbevel zou kunnen worden gebruikt om invloed uit te oefenen op de uitkomst van de procedure. Volgens haar speelt

139 Abdelshahid, A., Smith, K., & Habane, K. (2021). 'Do No Harm': Lived Experiences and Impacts of FGM Safeguarding Policies and Procedures - Bristol study. FORWARD UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://doi.org/10.34696/ercs-2v52>

140 UK Government. (2020). Operation Limelight: instructions to police and Border Force staff. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://www.gov.uk/government/publications/operation-limelight-instructions-to-police-and-border-force-staff>

141 Abdelshahid, A., Smith, K., & Habane, K. (2021). 'Do No Harm': Lived Experiences and Impacts of FGM Safeguarding Policies and Procedures - Bristol study. FORWARD UK, p. 5. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://doi.org/10.34696/ercs-2v52>

142 Home, J., Rowland, A., Gerry QC, F., Proudman, C., & Walton, K. (2020). A review of the law surrounding female genital mutilation protection orders. *British Journal of Midwifery*. 28(7), p. 418-429. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://hdl.handle.net/10536/DRO/DU:30145070>

143 Proudman, C. (2022). *Female Genital Mutilation: When Culture and Law Clash*. Oxford University Press, p. 162.

144 Ibid, p. 144.

bij rechters mee dat zij geen invloed willen uitoefenen op de besluitvorming van immigratierechtbanken.¹⁴⁵ Deze bevindingen benadrukken het belang van gelijke toegang tot bescherming. Juist bij preventieve maatregelen is het van belang alert te zijn op het risico dat niet alle (potentiële) slachtoffers in gelijke mate worden beschermd tegen huwelijksdwang, achterlating en VGV, ongeacht nationaliteit of verblijfsstatus. Zoals de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt in het Meerjarenplan Zelfbeschikking 2022-2025: “Ieder geval is er één te veel en is onacceptabel.”¹⁴⁶

6.3 Kwetsbare positie slachtoffer

Het inzetten van een FMPO of FGMPPO is niet zonder risico. Uit onderzoek van Anitha e.a. blijkt dat het aanvragen van een beschermingsbevel in bepaalde gevallen gepaard kan gaan met een verhoogd risico op eengerelateerd geweld of andere vormen van mishandeling. In het bijzonder geldt dit voor (potentiële) slachtoffers die nog in de gezinssituatie verblijven of afhankelijk zijn van hun directe familieomgeving.¹⁴⁷

Hoewel het positief is dat een persoon niet direct uit huis hoeft te worden geplaatst om bescherming te krijgen, blijft de situatie kwetsbaar – ook wanneer er een bevel is opgelegd. De bescherming die een bevel biedt, kan tegelijkertijd leiden tot spanningen of represailles binnen de familie.

Deze bevinding benadrukt het belang van een zorgvuldige risico-inschatting en monitoring bij de inzet van preventieve beschermingsbevelen. Er moet alertheid zijn op de mogelijkheid dat het verzoek om bescherming juist leidt tot escalatie binnen de familie- of gemeenschapssituatie van de persoon die beschermd wordt.

6.4 Training van rechters en juridisch personeel

Uit het onderzoek van Noack-Lundberg e.a. blijkt dat het essentieel is om rechters en juridisch personeel specifiek te trainen.¹⁴⁸ Deze training is nodig om hen niet alleen vertrouwd te maken met beschermingsbevelen en de toepassingsmogelijkheden ervan, maar ook om inzicht te bieden in de bredere context waarin deze bevelen worden aangevraagd. Het is belangrijk dat zij heersende sociaal-culturele mythes en stereotypen herkennen, weer inzicht krijgen in de impact van trauma op getuigenissen en gedrag van getuigen, en de rol van cultuur en traditie bij specifieke vormen van geweld.¹⁴⁹

Zij constateren namelijk dat rechters de afgelopen jaren de bewijslast alsnog onnodig hoog hebben gelegd in FMPO-zaken:

“The term ‘probability’ is fraught in domestic and sexual violence cases, as prevalent socio-cultural myths and stereotypes about gendered violence, consent/coercion, learning disabilities,

145 Proudman, C. (2022). *Female Genital Mutilation: When Culture and Law Clash*. Oxford University Press, p. 163-168.

146 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Kamerbrief Meerjarenplan Zelfbeschikking*. Rijksoverheid, p. 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/kamerbrief-meerjarenplan-zelfbeschikking>

147 Anitha, S., Gill, A.K., Noack-Lundberg, K. (2023). *Understanding Protection and Prevention Responses to Forced Marriage in England and Wales*. University of Lincoln and University of Bristol, p. 8. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van https://research-information.bris.ac.uk/ws/portalfiles/portal/368179921/Anitha_Gill_Lundberg_FMPO_Full_Report_May_2023.pdf

148 Noack-Lundberg, K., Gill, A. K., & Anitha, S. (2021). Understanding forced marriage protection orders in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(4), p. 371–392. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://doi.org/10.1080/09649069.2021.1996083>

149 Ibid.

physical disabilities and mental illnesses mean that victims are often not believed by either the public or the courts.”¹⁵⁰

De onderzoekers constateren dat FMPOs effectiever kunnen functioneren als rechters en juridisch personeel adequaat getraind zijn.

6.5 Belang van goede monitoring

Alle Britse respondenten benadrukten tijdens de interviews het belang van goede monitoring na het opleggen van een preventief beschermingsbevel. Zij gaven aan dat hier in het Verenigd Koninkrijk nog aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn:

“One thing we're not good at in the UK is monitoring these orders.”

Community Focus Officer – West Midlands Police

Meerdere respondenten verwezen naar de tragische zaak van Somaiya Begum, die in 2022 breed in de media werd uitgelicht.¹⁵¹

De moord op Somaiya Begum

Somaiya Begum was een 20-jarige studente biomedische wetenschappen aan Leeds Beckett University in Bradford. Zij groeide op in een traditioneel gezin waarin zij werd geacht zich te conformeren aan culturele normen en strikte genderrollen.

Nadat haar vader had geprobeerd haar met geweld te dwingen tot een huwelijk met een neef in Pakistan toen ze 16 jaar oud was, werd zij ondergebracht bij haar grootmoeder. Sinds 2019 stond zij onder een Forced Marriage Protection Order (FMPO), die onder meer verbood dat zij het Verenigd Koninkrijk zou verlaten of tot een huwelijk gedwongen kon worden.

Ondanks dit beschermingsbevel werd Somaiya in juni 2022 vermoord door haar oom, nadat zij opnieuw had geweigerd in te stemmen met het huwelijk. Op de dag van haar verdwijning viel haar oom haar aan in het huis waar ze woonde. Een metalen pin doorboorde haar long. Elf dagen later werd haar lichaam, gewikkeld in een tapijt, aangetroffen op een braakliggend terrein.

Haar oom werd veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf wegens moord.

150 Noack-Lundberg, K., Gill, A. K., & Anitha, S. (2021). Understanding forced marriage protection orders in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(4), p. 371–392. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://doi.org/10.1080/09649069.2021.1996083>

151 BBC News. (2023). *Man jailed for life for murder of niece who refused marriage*. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://www.bbc.com/news/uk-england-leeds-64957852>

Deze zaak toont op indringende wijze aan dat een FMPO een belangrijk juridisch instrument kan zijn, maar dat aanvullende inzet op hulpverlening en structurele monitoring en handhaving na het opleggen van een FMPO essentieel is om daadwerkelijke bescherming te waarborgen. Zonder voortdurende professionele betrokkenheid kunnen signalen van hernieuwd risico onopgemerkt blijven, met potentieel zeer ernstige gevolgen.

6.6 Effectiviteit van FMPOs en FGMPOs

In 2021 verscheen het eerste academische onderzoek naar de werking van FGMPOs, vijf jaar na de introductie van dit rechtsmiddel. De onderzoekers merkten op dat er – mede door het ontbreken van een onafhankelijke evaluatie – onvoldoende empirisch bewijs beschikbaar is om vast te stellen of FGMPOs op populatieniveau effectief bijdragen aan de bescherming van meisjes en vrouwen tegen VGV:

*“[...] there is insufficient evidence to show that, on a population basis, FGMPOs are effective in protecting women and girls from FGM. It remains unclear what impact, if any, FGMPOs are having upon the protection of women and girls at risk of FGM and further research in this area would be welcomed, particularly investigating to what extent an FGMPO actually protects an individual women or girl from FGM.”*¹⁵²

In dat kader pleitten de onderzoekers voor de aanstelling van een onafhankelijke FGM Commissioner¹⁵³ met de bevoegdheid om de effectiviteit van FGMPOs als preventieve maatregel systematisch te evalueren. Tot op heden is een dergelijke functionaris niet aangesteld en heeft een dergelijke evaluatie niet plaatsgevonden.

In 2023 verscheen het eerste onderzoek naar FMPOs in het VK gepubliceerd, dat ook elders in dit rapport is aangehaald. Omdat er tot dan toe weinig bekend was over het gebruik en de impact van FMPOs op (potentiële) slachtoffers, was het doel van de studie om meer inzicht te verkrijgen in de werking van dit beschermingsbevel en om aanbevelingen te formuleren ter verbetering van de preventieve aanpak van huwelijksdwang in het VK.¹⁵⁴

De resultaten laten zien dat het civielrechtelijk bevel vooral effectief is wanneer het in een vroeg stadium wordt ingezet – met name wanneer (potentiële) slachtoffer zich nog in het VK bevindt. FMPOs bleken ook in veel (maar niet alle) gevallen effectief in het faciliteren van repatriëring bij een (dreiging van) gedwongen huwelijk.¹⁵⁵

152 Home, J., Rowland, A., Gerry QC, F., Proudman, C., & Walton, K. (2020). A review of the law surrounding female genital mutilation protection orders. *British Journal of Midwifery*, 28(7), p. 418-429. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://hdl.handle.net/10536/DRO/DU:30145070>

153 Home, J., Rowland, A., Gerry QC, F., Proudman, C., & Walton, K. (2020). Why it is time for an FGM Commissioner –practical responses to feminised issues. *Family Law Journal*, p. 1317-1327. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://salford-repositorywork-tribe.com/output/1354233>

154 Anitha, S., Gill, A.K., Noack-Lundberg, K. (2023). *Understanding Protection and Prevention Responses to Forced Marriage in England and Wales*. University of Lincoln and University of Bristol, p. 6. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van https://research-information.bris.ac.uk/ws/portalfiles/portal/368179921/Anitha_Gill_Lundberg_FMPO_Full_Report_May_2023.pdf

155 Ibid, p. 7.

Tegelijkertijd werd vastgesteld dat het opleggen van een FMPO ook risico's kan meebrengen, zoals eerder in dit hoofdstuk besproken. Cruciaal voor effectieve bescherming is daarom een integrale benadering, waarbij meerdere ketenpartners samenwerken en oog hebben voor de sociale en culturele druk op (potentiële) slachtoffers. Daar waar FMPOs onderdeel uitmaakten van een breder ondersteuningspakket, droegen zij daadwerkelijk bij aan de veiligheid en het herstel van het slachtoffer. Zoals de onderzoekers concluderen:

“Our research found that the injunctive remedy offered by FMPOs has great potential, but there remains much work to be done in order to realise this potential fully.”¹⁵⁶

In 2022 concludeert mensenrechtenadvocaat Proudman op basis van haar promotieonderzoek – waarin zij alle gepubliceerde¹⁵⁷ FGMPO-zaken analyseerde – dat FGMPOs in de praktijk goed functioneren en effectief bijdragen aan de bescherming van meisjes en vrouwen die in het VK risico lopen op VGV. Zij pleit ervoor dat andere Europese landen dit rechtsmiddel eveneens in overweging nemen:

“Whilst there are recommendations for change to FGMPOs to make them more effective, they are a novel legal remedy that now have a proven trackrecord of success in protecting women and girls from the risk of FGM in England and Wales and abroad. Serious consideration should be given to rolling out FGMPOs in other European jurisdictions, which would assist in raising awareness of FGM and it would provide a specific legal remedy to prevent FGM.”¹⁵⁸

Deze aanbeveling roept de vraag op hoe het Nederlandse stelsel zich tot dit rechtsmiddel verhoudt, en welke elementen eventueel kunnen worden overgenomen. In het volgende hoofdstuk verkennen we daarom de mogelijkheden en potentie van een hybride aanpak in de Nederlandse context: een combinatie van civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten die elkaar kunnen versterken.

156 Anitha, S., Gill, A.K., Noack-Lundberg, K. (2023). *Understanding Protection and Prevention Responses to Forced Marriage in England and Wales*. University of Lincoln and University of Bristol, p. 8-9. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van https://research-information.bris.ac.uk/ws/portalfiles/portal/368179921/Anitha_Gill_Lundberg_FMPO_Full_Report_May_2023.pdf

157 Publicatie van uitspraken in deze zaken is afhankelijk van de discretie van de behandelend rechter, waardoor niet alle FGM-PO-zaken openbaar beschikbaar zijn.

158 Proudman, C. (2022). *Female Genital Mutilation: When Culture and Law Clash*. Oxford University Press, p. 182.



7. De potentie van een hybride aanpak

In dit hoofdstuk wordt verkend welke potentie een hybride aanpak heeft om de bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in Nederland te versterken. Daarbij wordt uiteengezet hoe de inzet van dergelijke hybride beschermingsbevelen aan zou kunnen sluiten bij ontwikkelingen die reeds gaande zijn binnen het Nederlandse rechtsbestel.

7.1 Hybride beschermingsbevelen

Niet alleen in het Verenigd Koninkrijk, maar ook in andere *common law*-jurisdicties is het gebruik van zogenaamde hybride beschermingsbevelen ('*hybrid protection orders*') gangbaar.¹⁵⁹ In Australië bestaat bijvoorbeeld de *Domestic Violence Protection Order*, waarbij het beschermingsbevel een civielrechtelijk karakter heeft, maar overtreding ervan strafrechtelijk kan worden vervolgd.¹⁶⁰ Ook in de Verenigde Staten vormen civiele beschermingsbevelen het belangrijkste instrument ter bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld.¹⁶¹ Ook daar is overtreding van een beschermingsbevel een strafbaar feit. Het Verenigd Koninkrijk kent, naast de FMPO en FGMPO ook diverse andere beschermingsbevelen, zoals de *Domestic Violence Protection Orders*,¹⁶² *Sexual Risk Orders*, *Non-Molestation Orders*¹⁶³ en *Occupation Orders*, *Sexual Harm Prevention Orders* en *Stalking Protection Orders*.¹⁶⁴

Het doel van deze hybride benadering is om civielrechtelijke bevelen te versterken met de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging. De dreiging van strafrechtelijke vervolging bij overtreding dient daarbij als afschrikmiddel, wat bijdraagt aan de daadwerkelijke bescherming van het slachtoffer.¹⁶⁵

In Nederland bestaat momenteel geen equivalent van dergelijke *protection orders*.¹⁶⁶ Zoals beschreven in paragraaf 2.3 kan de civiele rechter wel beschermingsbevelen opleggen, maar is strafrechtelijke handhaving van overtreding van een civielrechtelijk bevel momenteel niet mogelijk in Nederland.

7.2 "Wezensvreemd middel"?

Het onderhavige onderzoek is niet het eerste Nederlandse onderzoek waarin met belangstelling is gekeken naar de inzet van civiele beschermingsbevelen tegen huwelijksdwang en VGV in het Verenigd Koninkrijk. Zowel onderzoekers van de Universiteit Leiden als de landsadvocaat hebben zich eerder gebogen over de vraag in hoeverre FMPOs en FGMPOs een meerwaarde zouden kunnen hebben binnen de Nederlandse context.

In 2020 onderzochten Esser, ten Voorde en van Nieuwenhuizen welke juridische instrumenten in Nederland kunnen worden ingezet ter bestrijding van huwelijksdwang, achterlating en VGV.¹⁶⁷ In hun rapport concludeerden zij onder meer:

159 Cleven, I. (2025). *Penal protection orders and (ex-)partner violence: Unravelling when and how survivors feel "empowered"*. Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam, p. 28. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/176892132/cleven4_-_6763e365b4ed9.pdf

160 Douglas, H., & Fitzgerald, R. (2018). The Domestic Violence Protection Order System as Entry to the Criminal Justice System for Aboriginal and Torres Strait Islander People. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 7(3), 41-57. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://doi.org/10.5204/ijcsdv.7i3499>

161 Fritsche, O. M. (2014). The role of enticement in a violation of a protection order. *Washington and Lee Law Review*, 71(2), p. 1473-1504. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://scholarlycommons.lawwlu.edu/wlulr/vol71/iss2/25>

162 UK Government. (n.d.). *Domestic violence protection orders*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/publications/domestic-violence-protection-orders>

163 UK Government. (n.d.). *Apply for a non-molestation or occupation order (Form FL401)*. GOV.UK. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.gov.uk/government/publications/apply-for-a-non-molestation-or-occupation-order-fl401>

164 Council of Europe. (2023). *Report submitted by the United Kingdom*. GREVIO/Inf (2023)11, p. 36. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://rm.coe.int/state-report-uk-baseline-evaluation/1680abd6d3>

165 Fritsche, O. M. (2014). The role of enticement in a violation of a protection order. *Washington and Lee Law Review*, 71(2), p. 1473-1504. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://scholarlycommons.lawwlu.edu/wlulr/vol71/iss2/25>

166 Esser, L. B., ten Voorde, J. M., & van Nieuwenhuizen, N. M. J. (2020). *De aanpak van schadelijke praktijken: een juridisch perspectief*. Universiteit Leiden, p. 12. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/06/05/de-aanpak-van-schadelijke-praktijken>

167 Ibid, p. 139.

*“De toegevoegde waarde van een FGMPO lijkt al met al gering, omdat veel van wat op basis van de protection order gedaan kan worden, ook in Nederland mogelijk is. Daarbij ontbreekt het tot op heden aan een goede evaluatie, zodat we niet weten hoe effectief de protection order eigenlijk is. Dat maakt huiverig voor het overnemen van een voor ons wezensvreemd middel.”*¹⁶⁸

En verder:

*“Op basis van het onderhavige onderzoek wordt in dit rapport geconcludeerd dat een dergelijke protection order in Nederland niet nodig is; de bescherming die op basis van de protection order kan worden geboden, biedt het Nederlandse recht ook op tal van manieren. Dat geldt met name voor de kindbeschermende maatregelen die in hoofdstuk 4 werden besproken, waaronder de voorlopige voogdijmaatregel en de ondertoezichtstelling van een minderjarige.”*¹⁶⁹

In 2021 vroeg het ministerie van Justitie en Veiligheid daarnaast de landsadvocaat om advies over de vraag in hoeverre bestaande civielrechtelijke instrumenten, naar het voorbeeld van de FMPO, effectiever ingezet kunnen worden om huwelijksdwang en achterlating te bestrijden. De landsadvocaat concludeerde onder meer:

*“Allereerst stelt de landsadvocaat dat de bevoegdheden van de civiele rechter veel minder ver gaan dan die van de Britse rechter. Daarbij is het Engelse stelsel anders van opzet dan het Nederlandse. Het overnemen van een dergelijke maatregel is dus niet goed mogelijk.”*¹⁷⁰

En voegde daaraan toe:

*“Gezien het recht om zelf je leven vorm te geven ziet de landsadvocaat geen aanknopingspunten binnen het huidige civielrechtelijke kader om de positie van jongvolwassenen en moeders te versterken. Voor hen zijn er binnen het huidige (juridische) kader al voldoende mogelijkheden. De oplossing ligt voor hen vooral in de versteviging van de praktische hulp die wordt geboden door het LKHA en de diplomatieke posten.”*¹⁷¹

168 Esser, L. B., ten Voorde, J. M., & van Nieuwenhuizen, N. M. J. (2020). *De aanpak van schadelijke praktijken: een juridisch perspectief*. Universiteit Leiden, p. 139. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/06/05/de-aanpak-van-schadelijke-praktijken>

169 Ibid, p. 15.

170 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021). *Voortgang actieagenda schadelijke praktijken*, p. 8. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-20f544b4-22c3-4897-8815-6abba1278445/pdf>

171 Ibid.

Bij de hierboven aangehaalde citaten kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat er wel degelijk sprake is van juridische lacunes in de bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV. De aangehaalde bezwaren lijken deels voort te komen uit terughoudendheid ten aanzien van juridische vernieuwing, maar doen onvoldoende recht aan de juridische knelpunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

Deze knelpunten omvatten onder meer de behoefte aan een specifiek juridisch instrument dat beter aansluit bij de aard van huwelijksdwang, achterlating en VGV, die vaak worden gekenmerkt door groepsdruk en collectieve sociale normen. Het huidige juridisch instrumentarium is vooral gericht op individuele daders, terwijl de problematiek juist in een bredere sociale context afspeelt. Maatregelen zoals uithuisplaatsing of opvang bieden in veel gevallen slechts tijdelijke bescherming en pakken de onderliggende dynamiek onvoldoende aan. Daarnaast zijn de mogelijkheden om (potentiële) daders juridisch onder druk te zetten beperkt, waardoor de verantwoordelijkheid voor veiligheid vaak bij het slachtoffer komt te liggen. Ook stopt de juridische bescherming abrupt bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Tot slot worden Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland vaak niet erkend, wat repatriëring in de praktijk bemoeilijkt.

Daarnaast kan worden betwijfeld of een hybride beschermingsbevel als zodanig een “wezensvreemd” middel is binnen de Nederlandse rechtsorde. Het Nederlandse recht kent reeds verschillende voorbeelden van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke interventies die via het strafrecht kunnen worden gehandhaafd. Enkele van deze instrumenten worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

7.2.1 Wet Tijdelijk Huisverbod

Een eerste voorbeeld hiervan is de Wet Tijdelijk Huisverbod. Het tijdelijk huisverbod betreft een bestuursrechtelijke maatregel die kan worden opgelegd door de burgemeester (of gemandateerd aan de hulpofficier van justitie) ter bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld. Van (aantoonbare) strafbare feiten hoeft op dat moment nog geen sprake te zijn; het gaat om een situatie waarin sprake is van dreiging jegens het slachtoffer en mogelijk ook jegens kinderen of andere huisgenoten.¹⁷² Het huisverbod wordt in eerste instantie opgelegd voor de duur van tien dagen. De pleger van huiselijk geweld wordt verplicht de woning direct te verlaten en dient ieder contact met de in de beschikking genoemde personen te vermijden. Op grond van artikel 11 van de Wet Tijdelijk Huisverbod loopt de uithuisgeplaatste die handelt in strijd met het tijdelijk huisverbod het risico op een gevangenisstraf van maximaal 2 jaar of een geldboete van de vierde categorie.¹⁷³

7.2.2 Wet Openbare Manifestaties

Een tweede voorbeeld betreft besluiten van de burgemeester op basis van de Wet Openbare Manifestaties. De burgemeester heeft de bevoegdheid om een demonstratie indien nodig te beperken, te verbieden of te beëindigen.¹⁷⁴ Als een demonstrant zich hier niet aan houdt, kan op grond van artikel 11 van de Wet Openbare Manifestaties strafrechtelijke handhaving volgen.¹⁷⁵ De maximale straf op overtreding bedraagt twee maanden gevangenisstraf of een geldboete van de tweede categorie.

172 Beke, B., & Rullens, S. (2008). *Wet tijdelijk huisverbod: Een handreiking voor de burgemeester*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 18. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/binaries/huiselijkgeweld/documenten/publicaties/2008/01/01/wet-tijdelijk-huisverbod-handreiking-voor-burgemeesters/wet-tijdelijk-huisverbod-handreiking-voor-burgemeesters-20080101.pdf>

173 Artikel 11 Wet Tijdelijk Huisverbod.

174 Artikel 5 Wet Openbare Manifestaties.

175 Artikel 11 Wet Openbare Manifestaties.

7.2.3 Noodverordeningen tijdens coronapandemie

Een derde voorbeeld betreft de noodverordeningen tijdens de coronapandemie, waar destijds veelvuldig gebruik van werd gemaakt. Deze noodverordeningen werden vastgesteld door de voorzitter van de veiligheidsregio¹⁷⁶ of de burgemeester.¹⁷⁷ Deze noodverordeningen waren gericht op het beschermen van de openbare orde en volksgezondheid, bijvoorbeeld door het verbod op groepsvorming of samenscholing. Overtreding van een noodverordening is strafbaar gesteld in artikel 443 Wetboek van Strafrecht. Overtreding van een ambtelijk bevel is strafbaar gesteld in artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Voor beide geldt een maximum gevangenisstraf van 3 maanden of een geldboete van de tweede categorie.

7.2.4 Schadevergoedingsmaatregel

Een laatste voorbeeld betreft de schadevergoedingsmaatregel. Dit is een civielrechtelijke vordering, die via het strafrecht kan worden afgedwongen, en wordt daarom ook wel aangeduid als een 'hybride sanctie'.¹⁷⁸ Op grond van artikel 36f Sv¹⁷⁹ kan deze maatregel alleen worden opgelegd indien de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de door het strafbare feit veroorzaakte schade. De schadevergoedingsmaatregel biedt het slachtoffer aanvullende (strafrechtelijke) bescherming, doordat niet langer het slachtoffer zelf, maar de staat verantwoordelijk is voor de inning van de vordering.¹⁸⁰

7.3 Combizittingen rechtbank Rotterdam

De vervagende grenzen tussen straf- en civielrecht komen niet alleen tot uiting in juridische instrumenten, maar ook in de praktijk. Een treffend voorbeeld is de geïntegreerde aanpak huiselijk geweld van de rechtbank Rotterdam. Sinds 2018 worden daar in zogeheten 'combizittingen' zaken van licht huiselijk geweld integraal behandeld, waarbij strafzaken gecombineerd worden met civiele zaken op één huiselijk geweldzitting.¹⁸¹

Hoewel het aantal zaken in de afgelopen jaren lager lag dan aanvankelijk werd verwacht, werd deze integrale aanpak in meerdere interviews – zowel door Nederlandse als buitenlandse respondenten – genoemd als een positief voorbeeld van rechtsgebieden die elkaar versterken. Een officier van justitie lichtte toe:

“Ja, we hebben de combinatiezittingen in Rotterdam. [...] We merken alleen de laatste tijd dat het niet goed lukt om er echte combi-zaken van te maken. Dat ligt bijvoorbeeld aan de verschillende termijnen die tegenwerken. Of advocaten die er huiverig over zijn. [...] Maar het hele idee erachter is gewoon heel goed. En dat wordt ook echt op heel veel plekken omarmd en als positief gezien.”

Officier van Justitie – Arrondissementsparket Rotterdam

176 Artikel 39 Wet Veiligheidsregio's.

177 Artikel 174 Gemeentewet.

178 Buisman, S. (2020). Schadevergoeding in de strafprocedure: De wederzijdse relatie tussen het strafrecht en het privaatrecht. *Delikt en Delinkwent*, 2020(6), p. 501. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D3AE4B&cpid=WKNL-LTR-Nav>

179 Artikel 6:4:2, lid 6 Sv.

180 Buisman, S. (2020). Schadevergoeding in de strafprocedure: De wederzijdse relatie tussen het strafrecht en het privaatrecht. *Delikt en Delinkwent*, 2020(6), p. 502-503. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D3AE4B&cpid=WKNL-LTR-Nav>

181 Piepers, N., Buysse, W., & Bruning, M. (2020). *Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld*. Raad voor de Rechtspraak. Jaargang 15, Nr. 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/02/01/evaluatie-pilot-geintegreerde-aanpak-huiselijk-geweld>

Volgens geïnterviewde experts is de meerwaarde van deze aanpak tweeledig: ten eerste bevordert het de samenwerking binnen de keten, en ten tweede hebben rechters meer oog voor de familiedynamiek, de bredere context en oorzaken van het geweld. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de pilot 'geïntegreerde aanpak huiselijk geweld':

“De pilot heeft in kwalitatieve zin inzicht gegeven in wat bij een integrale behandeling van huiselijk geweld komt kijken. Rechters behandelen de huiselijk geweldzaken vanuit het besef dat er bij huiselijk geweld – ook als er geen civiele zaak wordt behandeld – vaak meer aan de hand is dan het incident waarvoor de verdachte terechtstaat. Met dat in gedachten zijn rechters tijdens de huiselijk geweldzitting in de pilot erop gericht niet alleen informatie te verzamelen die ze nodig hebben voor het afdoen van de strafzaak, maar ook op informatie die ze nodig hebben om met de juridische interventies bij te dragen aan een oplossing voor het verminderen van de onderliggende problematiek.”¹⁸²

Meerdere experts spraken zich positief uit over deze ontwikkeling, waarbij het strafrecht en civiel recht elkaar versterken in het belang van duurzame oplossingen.

7.4 Kruisbestuiving van civiel- en strafrecht

In de literatuur wordt al langere tijd gepleit voor een betere aansluiting tussen civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten, met als doel een effectievere bescherming van (potentiële) slachtoffers. Hoewel civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten ieder hun eigen doelstelling en karakter hebben, kunnen ze elkaar in de praktijk aanvullen en versterken.

In 2013 stelden Van der Aa, Groenhuijsen en Pemberton al dat – kijkend naar de ervaringen met beschermingsbevelen in het civiele recht – een “kruisbestuiving van civiel en strafrecht een echte win-win situatie oplevert.”¹⁸³ Hierbij noemden zij het belang van grotere effectiviteit en als onderdeel daarvan afnemende executiegeschillen en handhavingsproblemen.¹⁸⁴

Ook in meer recente literatuur wordt zowel het belang als het toenemend gebruik van rechtsgebiedoverstijgende maatregelen benadrukt. Buisman constateert dat in de aanpak van ongewenst gedrag steeds vaker wordt gekozen voor een gecombineerde inzet van middelen uit verschillende rechtsgebieden.¹⁸⁵ Daarbij wordt uitgegaan van gedachte dat civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen elkaar kunnen aanvullen. Het gebruik van het ene rechtsgebied sluit het andere dus niet uit, maar kan juist complementair zijn.¹⁸⁶

182 Piepers, N., Buysse, W., & Bruning, M. (2020). *Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld*. Raad voor de Rechtspraak. Jaargang 15, Nr. 2. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/02/01/evaluatie-pilot-geintegreerde-aanpak-huiselijk-geweld>

183 Van der Aa, S., Groenhuijsen, M. S., & Pemberton, A. (2013). Strafrechtelijke beschermingsbevelen en mediation binnen het strafproces: Over nieuwe privaatrechtelijke ondertonen in het strafrecht. *Ars Aequi*. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://arsaequi.nl/product/strafrechtelijke-beschermingsbevelen-en-mediation-binnen-het-strafproces-over-nieuwe-privaatrechtelijke-ondertonen-in-het-strafrecht/>

184 Ibid.

185 Buisman, S. (2021). Naar een normatief kader voor hybride rechtspleging in Nederland en de Europese Unie. *Nederlands Juristenblad*, 2021(4), p. 296-303. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van https://research.vu.nl/files/236164331/NJB_2021_281_Naar_een_normatief_kader_voor_hybride_rechtspleging_in_Nederland_en_de_Europese_Unie.pdf

186 Ibid, p. 296.

Tevens wezen een aantal geraadpleegde juridisch experts op het feit dat de Nederlandse strafrechtketen al geruime tijd kampt met aanzienlijke capaciteitsproblemen. Zowel bij politie, het Openbaar Ministerie als de rechtspraak is sprake van overbelasting, wat leidt tot lange doorlooptijden, sepo's, ophopingen van zaken en een verhoogde werkdruk.¹⁸⁷ Een hybride benadering – waarbij civielrechtelijke bevelen strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd – biedt volgens hen het voordeel dat de capaciteit van het strafrecht niet verder wordt belast.

Bovenstaande inzichten vormen het fundament voor de conclusie en aanbevelingen in het volgende hoofdstuk. Daarmee laat dit hoofdstuk zien dat een hybride benadering niet alleen juridisch uitvoerbaar is, maar ook past binnen bredere ontwikkelingen in de Nederlandse rechtspraak.

7.5 Professionals zijn positief gestemd

Uit dit onderzoek blijkt dat er onder Nederlandse professionals steun is voor beschermingsbevelen naar het voorbeeld van het VK. Tijdens het 10-jarig jubileum van het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) werd een toelichting gegeven op de werking van FMPO's en FGMPO's. Uit een Mentimeter-peiling onder de aanwezigen (N=74) bleek dat meer dan 80% van mening was dat een hybride beschermingsbevel naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk ook in Nederland beschikbaar zouden moeten komen. Slechts 5% gaf aan dat invoering onwenselijk zou zijn, terwijl 16% hier geen mening had (zie figuur 5).

Figuur 5: Mentimeter-peiling 10-jarig jubileum LKHA



Ook uit de focusgroep met experts kwam naar voren dat men over het algemeen heel positief is over een hybride aanpak:

“Ja, nou, ik moet eerlijk zeggen, ik ben heel erg enthousiast. Ik ben al jaren heel erg enthousiast over dit soort protection orders. [...] Wij hebben zelf als Knooppunt ook ervaring met de inzet van de Forced Marriage Protection Order. Bijvoorbeeld wanneer Nederlandse gezinnen naar Groot-Brittannië zijn verhuisd en daarvanuit zijn gedwongen tot een huwelijk. Wij merkten dat sommige van deze minderjarige of jongvolwassen vrouwen, lang niet altijd een protection order hadden. Maar op het moment dat we in staat waren om deze aan te vragen, dan bleek ook dat iemand echt

¹⁸⁷ Tweede Kamer. (2023). *Prestaties in de strafrechtketen: Eindrapport parlementaire verkenning*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/rapporten/detail?id=2023Z11672&did=2023D28461>

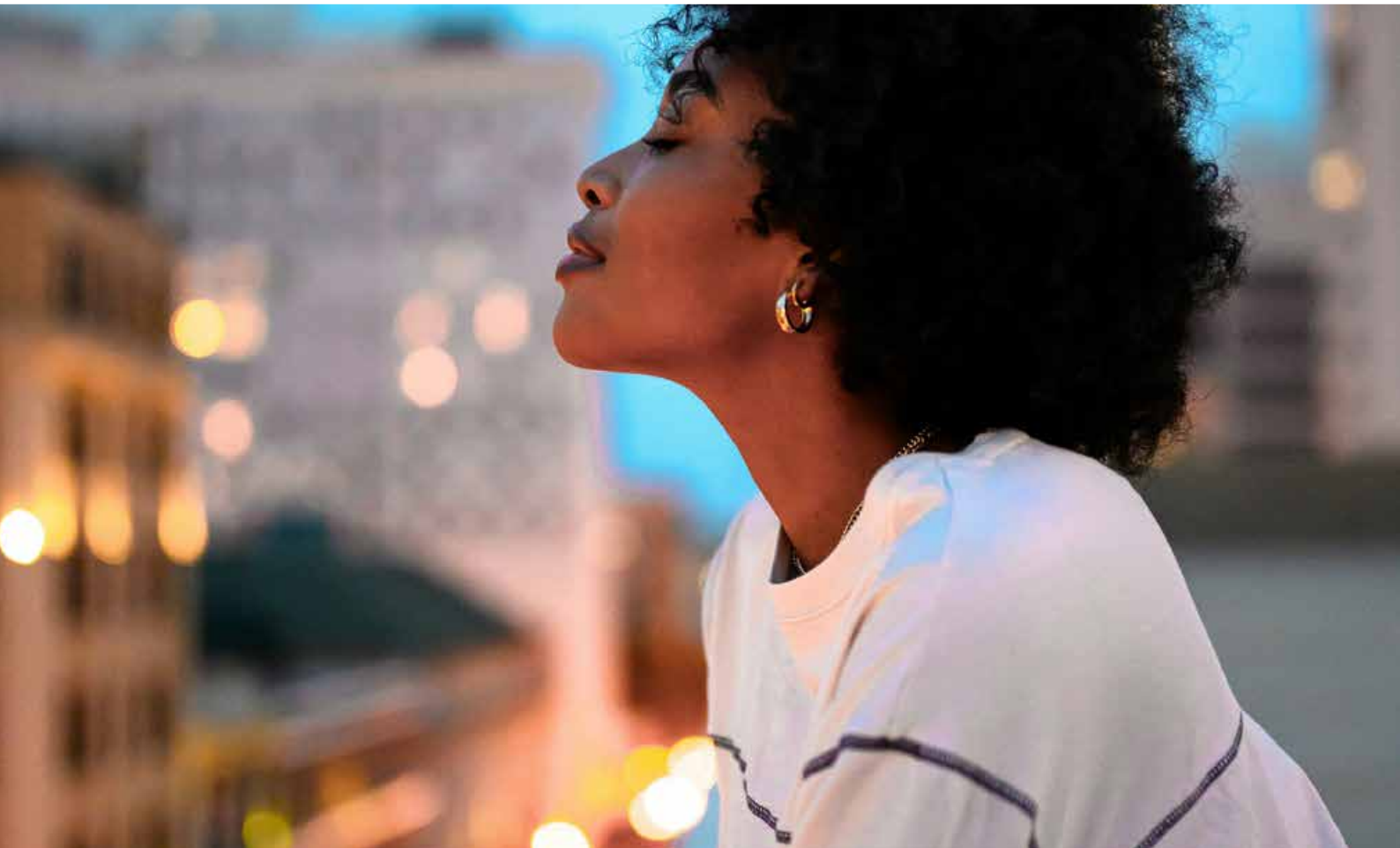
met gezwinde spoed binnen een paar dagen terug kon keren naar Groot-Brittannië. [...] Het geeft een veel rijker instrumentarium dan dat we nu hebben.”

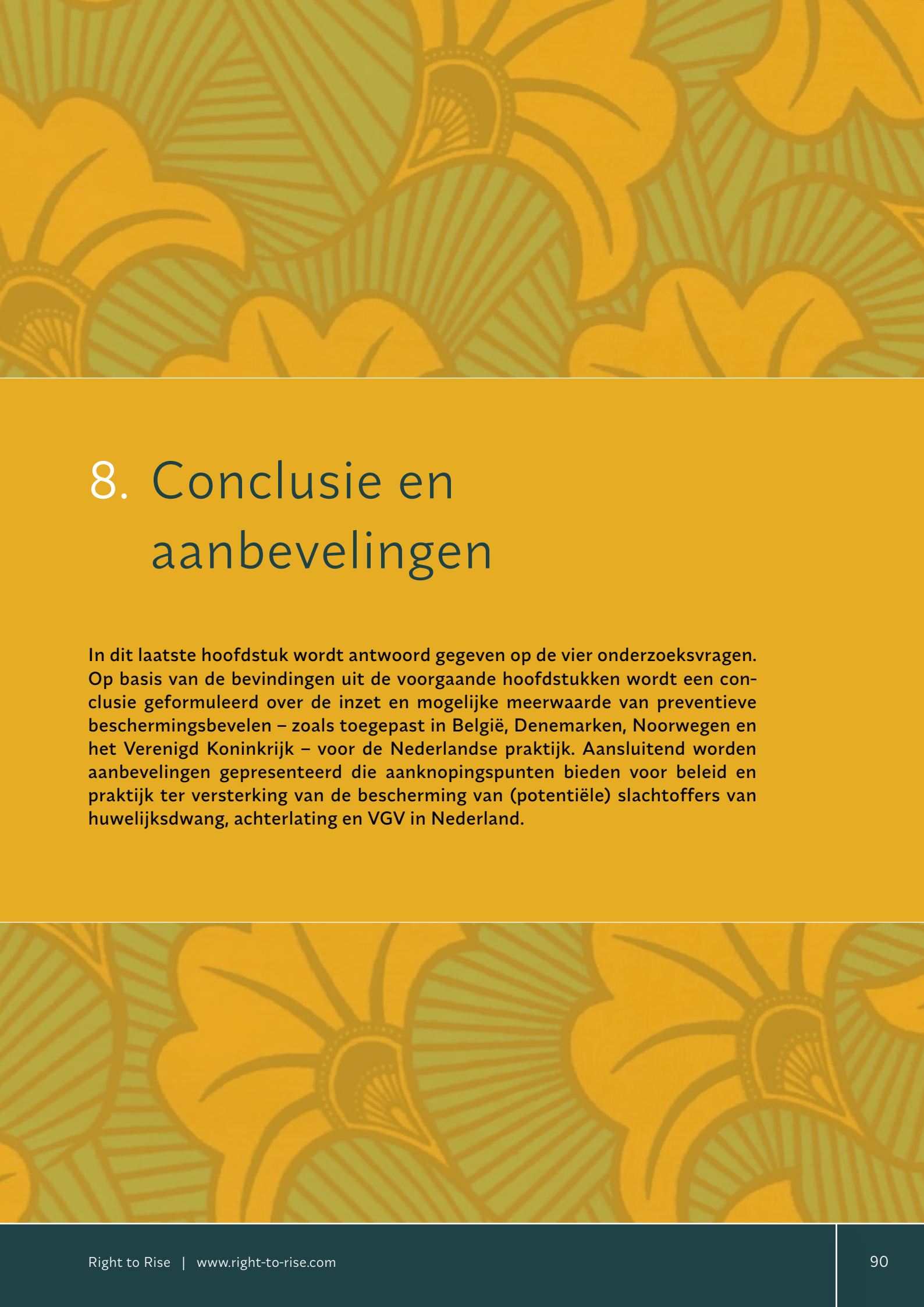
Ketenmanager – Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating

De voorgestelde aanpak is tevens besproken in een focusgroep met ervaringsdeskundigen. Zij waren ook positief, in het bijzonder over het afschrikwekkende effect van strafrechtelijke handhaving. Ook benadrukten zij het belang van duidelijke normstelling, waarbij ook consequenties verbonden worden aan bepaald gedrag. Een van de ervaringsdeskundigen verwoordde dit als volgt:

“Kijk, wij zijn al jaren bezig [met bewustwording, red.]. Nu weet bijna iedereen dat het niet goed is. Mensen weten nu veel meer dan vroeger. Ze weten dat het schadelijk is. Mensen weten wat wel en niet mag. Dus ja, als je het dan toch willen doen, dan weten ze tenminste dat het consequenties kan hebben. Ze moeten gewoon weten dat hier niet iedereen mag doen wat ze willen. Daarom vind ik het goed.”

Ervaringsdeskundige uit Somalië





8. Conclusie en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vier onderzoeksvragen. Op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken wordt een conclusie geformuleerd over de inzet en mogelijke meerwaarde van preventieve beschermingsbevelen – zoals toegepast in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk – voor de Nederlandse praktijk. Aansluitend worden aanbevelingen gepresenteerd die aanknopingspunten bieden voor beleid en praktijk ter versterking van de bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in Nederland.

Huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking (VGV) vormen ernstige mensenrechtenschendingen, met ingrijpende en vaak blijvende gevolgen. In Nederland lopen jaarlijks honderden tot duizenden personen risico om hier slachtoffer van te worden. De Nederlandse overheid heeft – mede op basis van internationale mensenrechtenverdragen – de plicht om (potentiële) slachtoffers effectief te beschermen tegen deze vormen van geweld. Preventieve beschermingsbevelen spelen hierin een cruciale rol.

Onderzoeksvraag 1

Welke preventieve beschermingsbevelen kent Nederland nu en welke bescherming bieden deze aan potentiële slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV?

In Nederland zijn verschillende preventieve beschermingsbevelen beschikbaar die kunnen worden ingezet om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV te beschermen. Er is een strikt onderscheid tussen minderjarigen en volwassenen. Voor minderjarigen vormen kinderbeschermingsmaatregelen – zoals de (Voorlopige) Ondertoezichtstelling, Machtiging Uithuisplaatsing, (Voorlopige) Voogdijmaatregel en de mogelijkheid om een schriftelijke aanwijzing en de bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing te verzoeken – het primaire preventieve instrumentarium. Voor volwassenen bestaan mogelijkheden tot het opleggen van civielrechtelijke en strafrechtelijke beschermingsbevelen.

Uit dit onderzoek blijkt dat deze preventieve beschermingsbevelen in de praktijk in Nederland in beperkte mate worden ingezet om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV te beschermen. Wanneer er wél een maatregel wordt getroffen, gaat het doorgaans om een kinderbeschermingsmaatregel.

De huidige aanpak in Nederland schiet op meerdere fronten tekort. Potentiële slachtoffers komen vaak (te) laat of helemaal niet in beeld, signalen worden niet altijd herkend of opgevolgd, en professionals ervaren handelingsverlegenheid bij het bespreekbaar maken van deze gevoelige thematiek. Ook is de risico-inschatting in veel gevallen onzorgvuldig, en ontbreekt het in de keten aan structurele samenwerking en regie.

Aanbeveling 1:

Verbeter signalering, risico-inschatting en ketensamenwerking

Het verbeteren van het beschermingsniveau in Nederland vraagt daarom ook méér dan (aanpassing van het) juridische instrumenten alleen. Onzichtbare (potentiële) slachtoffers moeten bereikt worden. Dit vraagt om een blijvende investering in:

- voorlichting en bewustwording in gemeenschappen waar huwelijksdwang, achterlating en VGV voorkomt. Focus daarbij niet alleen op 'vrouwen met een migratieachtergrond', maar op alle groepen die kwetsbaar zijn (ook meisjes en vrouwen zonder migratieachtergrond, jongens, mannen en lhbtqi+ personen)
- het verbeteren van kennis en vaardigheden van professionals, zodat signalen sneller worden opgemerkt, adequaat worden opgevolgd, bespreekbaar maken en daardoor in staat zijn om een betere risico-inschatting te doen.
- een duurzame samenwerking tussen ketenpartners.

Naast deze structurele knelpunten, kent het Nederlandse juridisch kader ook verschillende beperkingen. Zo blijkt er behoefte te zijn aan een specifiek instrument, zijn er onvoldoende mogelijkheden om (potentiële) daders onder druk te zetten, de bescherming stopt abrupt bij 18 jaar, en uitspraken van Nederlandse rechters worden in het buitenland vaak niet erkend. Bovendien zijn bestaande maatregelen vaak gericht op individuele daders, terwijl de problematiek veelal voortkomt uit groepsdruk en collectieve normen. De huidige interventies – zoals uithuisplaatsing of opvang – bieden daardoor vooral tijdelijke bescherming, zonder de onderliggende problematiek structureel aan te pakken.

Onderzoeksvraag 2
Welke preventieve beschermingsbevelen worden in België, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk ingezet om huwelijksdwang, achterlating en VGV te voorkomen?

In alle vier de landen bestaan preventieve beschermingsbevelen om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV te beschermen. De vorm, toepasbaarheid en inzetfrequentie verschillen echter aanzienlijk. Tabel 1 biedt een overzicht:

Tabel 1: Overzicht van preventieve beschermingsmaatregelen in het buitenland

Land	Type	Beschermingsbevelen	Andere maatregelen	Toepasbaar op	Inzet	Registratie
België	Specifiek	Maatregelen via familie-rechtbank o.b.v. Artikel 387bis BW • Uitreisverbod voor ouders met minderjarig kind • Inleveren reisdocumenten bij parket	Signaleringen in SIS/ Interpol (Artikel 32 en 36 Besluit 2007/533/ JBZ) Verklaring op eer ('intentieverklaring')	Alleen minderjarigen	Beperkt	Nee
Denemarken	Algemeen	Contact-, locatie- en huisverboden o.b.v. Danish Act on Restraining Orders, Exclusion Orders and Expulsion Orders (LOV nr 112 af 03/02/2012)	Artikel 215a Strafwet: verbod op uitreizen bij risico voor gezondheid of ontwikkeling kind	Minderjarigen en volwassenen	Beperkt	Nee
Noorwegen	Algemeen	Contactverbod o.b.v. Section 222a Criminal Procedure Act Straatverbod o.b.v. Section 57 Wetb. Sr.		Minderjarigen en volwassenen	Beperkt	Nee
Verenigd Koninkrijk	Specifiek	Forced Marriage Protection Order (FMPO) Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPO)		Minderjarigen en volwassenen	Structureel	Ja 4.263 FMPOs opgelegd (2008 t/m 2024) 909 FGMPOs opgelegd (2015-2024)

Hoewel in alle onderzochte landen juridische mogelijkheden bestaan, ontbreken landelijke registratiesystemen. Daardoor is onduidelijk hoe vaak deze instrumenten worden ingezet. Interviews met experts en GREVIO-rapporten wijzen op een beperkte toepassing in België, Denemarken en Noorwegen.

Onderzoeksvraag 3

Leiden deze buitenlandse preventieve beschermingsbevelen tot een hoger beschermingsniveau dan in Nederland mogelijk is?

Hoewel een directe vergelijking lastig is door het ontbreken van een nulmeting en nationale verschillen, omschreven experts uit België, Denemarken en Noorwegen het beschermingsniveau als “laag” of “voor verbetering vatbaar.” Opvallend is dat Belgische respondenten Nederland regelmatig als inspirerend voorbeeld noemden. Geconcludeerd kan worden dat het beschermingsniveau voor (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in deze drie landen niet substantieel hoger ligt dan in Nederland.

Het Verenigd Koninkrijk vormt een uitzondering door de invoering van specifieke civielrechtelijke preventieve beschermingsbevelen tegen huwelijksdwang en VGV: de *Forced Marriage Protection Orders* (FMPOs) en *Female Genital Mutilation Protection Orders* (FGMPOs). Deze zijn ingevoerd vanwege zorgen over de beperkte effectiviteit van bestaande juridische instrumenten en druk om te voldoen aan internationale verplichtingen. Sinds hun invoering worden ze structureel ingezet: er zijn inmiddels meer dan 4.000 FMPOs en ruim 900 FGMPOs opgelegd.

De analyse van de Britse *protection orders* laat zien dat deze bevelen zich op tien punten onderscheiden van het huidige Nederlandse instrumentarium. Zo staan de bescherming en behoeften van het slachtoffer centraal, is maatwerk mogelijk en kan het (potentiële) slachtoffer in de eigen omgeving blijven.

FMPOs en FGMPOs zijn expliciet ontworpen om bescherming te bieden in situaties waarin groepsdruk een rol speelt en is het mogelijk om bescherming te bieden tegen meerdere potentiële daders. Zowel minderjarigen als volwassenen vallen onder de reikwijdte, en er geldt een ruime aanvraagbevoegdheid – ook derden zoals hulpverleners, leraren of familieleden kunnen een verzoek indienen.

De bescherming gaat in op het moment dat gevaar dreigt, niet pas na bewezen risico: de bewijslast is relatief laag en de maatregel biedt onmiddellijke bescherming, zolang dat nodig is. Overtreding is een strafbaar feit, waarop een maximale gevangenisstraf van vijf jaar staat, wat volgens Britse experts een sterk afschrikwekkend en normstellend effect heeft. Tot slot biedt het feit dat deze bevelen zijn ondergebracht in één helder juridisch kader meer rechtszekerheid en zichtbaarheid.

De ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk wijzen uit dat de combinatie van civiele en strafrechtelijke elementen zorgen voor een breder en effectiever instrumentarium. Volgens Britse experts vormen deze bevelen een essentiële aanvulling op het bestaande beschermingsinstrumentarium.

Aanbeveling 2:

Maak een hybride beschermingsbevel juridisch mogelijk

De civiele rechter in Nederland is bevoegd om beschermingsbevelen uit te vaardigen, maar het is op dit moment niet mogelijk om deze bij overtreding strafrechtelijk te handhaven. Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat een hybride aanpak, naar het voorbeeld van de Forced Marriage Protection Orders (FMPOs) en Female Genital Mutilation Protection Order (FGMPOs) in het Verenigd Koninkrijk, potentie heeft om de bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV in Nederland te versterken.

Daarom wordt aanbevolen om een hybride beschermingsbevel in Nederland mogelijk te maken. Een hybride aanpak past ook binnen een ontwikkeling die in Nederland al gaande is. Steeds vaker vervagen de grenzen tussen civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen, waardoor ruimte ontstaat voor innovatieve, rechtsgebiedoverstijgende benaderingen.

Onderzoeksvraag 4

Wat is er nodig om dergelijke preventieve beschermingsbevelen ook in Nederland in te voeren?

Het wettelijk mogelijk maken van een hybride beschermingsbevel is op zichzelf onvoldoende om tot effectieve bescherming van (potentiële) slachtoffers te komen. Een structurele verbetering van het beschermingsniveau vereist méér dan aanpassing van het juridische instrumentarium. Een hybride beschermingsbevel kan alleen effect sorteren wanneer dit wordt ingebed in een breder, samenhangend kader van ondersteuning, bescherming en handhaving.

Aanbeveling 3:

Zorg voor een robuust kader van ondersteuning, bescherming en handhaving

In het Verenigd Koninkrijk zijn FMPOs en FGMPOs inmiddels respectievelijk 18 en 10 jaar in gebruik. Gedurende deze periode zijn waardevolle inzichten opgedaan over de voorwaarden waaronder dergelijke beschermingsbevelen effectief kunnen functioneren. Deze ervaringen bieden belangrijke aanknopingspunten voor de Nederlandse praktijk. Uit het onderzoek blijkt dat de effectiviteit van deze bevelen toeneemt wanneer zij vroegtijdig worden ingezet en onderdeel vormen van een bredere ondersteuningsaanpak.

Om een vergelijkbare maatregel in Nederland goed te laten functioneren, is het van belang dat de inzet van een beschermingsbevel wordt ingebed in een breder ondersteuningskader. Dit betekent onder meer dat er voldoende aandacht moet zijn voor passende hulpverlening. Zonder deze flankerende maatregelen bestaat het risico dat de veiligheid van het slachtoffer niet duurzaam geborgd is, of dat ingrijpen onbedoeld leidt tot escalatie, bijvoorbeeld in de vorm van eergerelateerd geweld. Ook gerichte training van rechters, juridisch personeel, politie en OM zijn essentieel. Er moet sprake zijn van structurele monitoring na het opleggen van een preventief beschermingsbevel en overtreding moet adequaat worden gehandhaafd.

Een goed afgestemde, integrale aanpak vergroot de kans op succesvolle bescherming van (potentiële) slachtoffers.

Aanbeveling 4:

Zoek verbinding en voorkom stigmatisering

De bescherming van (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV vraagt om een zorgvuldig evenwicht tussen daadkracht en verbinding.

Dit onderzoek vond plaats in een tijd waarin maatschappelijke discussies over migratie, culturele identiteit en integratie sterk gepolariseerd zijn. Juist daarom is het van belang stil te staan bij de wijze waarop preventieve beschermingsbevelen worden ingezet en rekening te houden met de effecten die deze interventies kunnen hebben op de gemeenschappen waar deze praktijken (kunnen) voorkomen.

Ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk laten zien dat een eenzijdig repressieve benadering onbedoeld averechts kan werken. Hoewel beschermingsmaatregelen zijn bedoeld om slachtoffers te beschermen, kan de wijze waarop deze worden ingezet ook leiden tot stigmatisering, discriminatie, etnisch profileren en wantrouwen jegens de hulpverlening. Volgens FORWARD UK heeft dit in sommige gevallen paradoxaal genoeg zelfs de effectiviteit van preventie- en beschermingsmaatregelen ondermijnd.¹⁸⁸

Nederland kan hiervan leren. Preventieve beschermingsbevelen moeten onderdeel zijn van een bredere, integrale aanpak gericht op bewustwording, cultuurverandering en betrokkenheid van de gemeenschap. Uiteindelijk streven we naar een situatie waarin beschermingsmaatregelen overbodig zijn – waarin iedereen veilig kan opgroeien, zonder risico op huwelijksdwang, achterlating en VGV. Daarvoor is wezenlijke participatie van de gemeenschappen zelf essentieel. Niet vóór of tegen hen, maar mét hen. Overheden en professionals dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid om te investeren in dialoog en wederzijds vertrouwen. Alleen dan kan duurzame verandering worden bereikt.

188 Abdelshahid, A., Smith, K., & Habane, K. (2021). 'Do No Harm': Lived Experiences and Impacts of FGM Safeguarding Policies and Procedures - Bristol study. FORWARD UK, p. 7. Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://doi.org/10.34696/ercs-2v52>

Bijlage I Interview guide voor Nederlandse experts

1. Introductie en achtergrond

- Kunt u kort iets vertellen over uw functie en rol binnen de organisatie?
- In hoeverre heeft u in uw werk te maken met situaties van (dreigende) huwelijksdwang, achterlating of vrouwelijke genitale verminking (VGV)?
- Kunt u een inschatting geven van hoe vaak u met dit soort casussen te maken krijgt?

2. Preventieve beschermingsbevelen in Nederland - Wat is er?

[Toelichting interviewer: Met 'preventieve beschermingsbevelen' bedoelen we een beslissing van een rechter waarbij iemand verplicht wordt om iets wel of niet te doen, met als doel iemand te beschermen.]

- Welke preventieve beschermingsbevelen kent u die in Nederland ingezet (kunnen) worden om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating of vrouwelijke genitale verminking (VGV) te beschermen?
 - Kunt u een casus of voorbeeld hiervan geven?
 - Zijn deze maatregelen inzetbaar voor zowel minderjarigen of als volwassenen?
 - Wie kan deze aanvragen?
 - Weet u wat de juridische grondslag van deze maatregelen is?
 - Weet u of overtredingen worden bestraft met wettelijke sancties?

3. Inzet en praktijkervaring - Hoe wordt het gebruikt?

- Worden deze preventieve beschermingsbevelen daadwerkelijk ingezet om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating of VGV te beschermen?
 - Is bekend hoe vaak dat gebeurt (bijvoorbeeld in cijfers)?
 - Heeft u hier zelf ervaring mee in de praktijk?
 - Zo nee: wat is volgens u de reden dat ze niet (vaak) worden ingezet?
- Hoe verloopt het proces rond het aanvragen en inzetten van deze bevelen?
- Welke organisaties of instanties zijn hierbij betrokken?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen betrokken partijen?
- Wat gaat er volgens u goed in de uitvoering?
- Waar loopt men in de praktijk tegenaan?
 - Bijvoorbeeld: gebrek aan kennis, afstemming, financiering, capaciteit?

4. Mate van bescherming – Werkt het?

- In hoeverre worden volgens u (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV op dit moment door middel van de bestaande preventieve beschermingsbevelen beschermd?
 - Wat gaat goed?
 - Wat schiet er tekort?
- Wat zijn volgens u de oorzaken van eventuele knelpunten?
- Wat moet er uws inziens gebeuren om (potentiële) slachtoffers (nog) beter te beschermen?

5. Behoefte aan extra instrument - *Mist er iets?*

- In de Actieagenda Schadelijke Praktijken staat dat het juridisch instrumentarium onvoldoende aansluit bij de wensen van de praktijk. Herkent u dat?
- Waarom sluit het instrumentarium volgens u wel of niet goed aan?
 - Kunt u een casus noemen waarin u dit merkte?
 - Wat zou er volgens u nodig zijn om dit te verbeteren?
- Heeft u behoefte aan een nieuw preventief beschermingsbevel om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en VGV beter te kunnen beschermen?

6. Tot slot

- Is er nog iets dat we niet hebben besproken, maar dat u wel belangrijk vindt voor dit onderzoek?
- Zijn er collega's, experts of stakeholders in Nederland of het buitenland (bijvoorbeeld België, Denemarken, Noorwegen of het VK) die we volgens u zeker moeten spreken?

Bijlage II Interview guide voor buitenlandse experts

1. Introduction and background

- Could you briefly introduce yourself and your role within your organisation?
- To what extent do you come across cases involving (the risk of) forced marriage, transnational abandonment, or female genital mutilation (FGM) in your work?
- Could you give an estimate of how often you deal with such cases?

2. Preventive Protection Orders – *What is available?*

[Interviewer's note: With "preventive protection orders", we mean a court-issued order that imposes behavioural rules (obligations or prohibitions) with the aim of protecting a person.]

- Which preventive protection orders exist in your country to protect (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment or FGM?
 - Can you share an example or case to illustrate how this works in practice?
 - Are these orders applicable to both minors and adults?
 - Who can initiate or apply for such orders (e.g. victims, police, public prosecutor, NGO)?
 - Do you know what the legal basis for these orders is?
 - Are violations of such orders punishable by law?

3. Application and practical experience – *How is it used?*

- Are these preventive protection orders being used to protect (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment or FGM?
 - Are there any available statistics on how often these orders are issued specifically for these types of cases?
 - Do you have personal experience with their application in such cases?
 - If not: why do you think they are not (frequently) used?
- How does the process of requesting and issuing such orders typically unfold?
- Which institutions or stakeholders are involved in this process?
- How would you describe the cooperation between the involved actors?
- What do you think is going well in the implementation?
- What are the key challenges in practice?
 - For example: lack of awareness, poor coordination, limited resources or capacity?

4. Level of protection – *Does it work?*

- In your opinion, to what extent do the current preventive protection orders provide adequate protection for (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM?
 - What is working well in the current protection system?
 - Where do you see gaps or areas of improvement?
- What are the prerequisites for preventive protection orders to be effective?
- What do you see as the main causes for any shortcomings?
- What would need to change to offer better protection to (potential) victims in your view?

5. Needs of potential victims

- To what extent do preventive protection orders in your view adequately meet the needs of potential victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM?
- Is there, in your opinion, a good balance between ensuring protection and respecting the autonomy and rights of potential victims?

6. Awareness about protection orders

- To what extent is there awareness among professionals (such as police officers, social workers, health professionals, legal professionals, education professionals, NGOs, safeguarding charities and those working in the family and criminal courts) about the existence of preventive protection orders?
- To what extent is there awareness among community members and potential victims about the possibilities to seek protection via preventive protection orders?

7. Level of protection

- How do you assess the current level of protection for (potential) victims of forced marriage, transnational abandonment and FGM?
 - What is going well?
 - What is lacking?

8. Promising practice?

- Would you consider preventive protection orders in your country a practice that you would recommend other countries (e.g. the Netherlands) to implement? Why?
- What are important lessons learned to keep in mind when adopting this best practice in the Netherlands?

9. Closing questions

- Are there any final thoughts or insights you would like to share that are relevant to this study?
- Do you know of other relevant experts or stakeholders in your country (or in Belgium, Denmark, Norway or the United Kingdom) we should speak to for this study?

Bijlage III Overzicht geïnterviewde Nederlandse experts

1. **Bakker, Hilde** – Senior adviseur, Movisie
2. **Bartels, Edien** – em. medewerker culturele antropologie, Vrije Universiteit Amsterdam
3. **Bas, Annemieke van der** – Vertrouwensarts, Veilig Thuis
4. **Bos, Marthine** – Projectleider schadelijke praktijken, GGD IJsselland
5. **Elsen, Ingrid van den** – Senior adviseur, Pharos
6. **Flierman, Diny** – Ketenmanager, Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating
7. **Gerritsen, Thessa** – Gedragswetenschapper, Veilig Thuis
8. **God, Mandy** – Onderzoeker, Veilig Thuis
9. **Gremmen, Rieke** – Jurist en landelijke aandachtshouder vreemdelingen en schadelijke praktijken, Raad voor de Kinderbescherming
10. **Janmaat, Wilfred** – Hoofd, Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld
11. **Kawous, Ramin** – Senior wetenschappelijk onderzoeker, Pharos
12. **Klein Velderman, Albertine** – Adviseur jeugdgezondheidszorg, GGD GHOR Nederland
13. **Lith, Mascha van** – Manager (landelijke) afdeling interculturele mediators, Nidos
14. **Naleie, Zahra** – Senior programmamanager, Federatie Somalische Associaties Nederland
15. **Schoonderwoerd den Bezemer-Wolters, Judith van** – Landelijk Officier van Justitie Huiselijk & Seksueel geweld, Openbaar Ministerie
16. **Sleegers, Anke** – Senior beleidsadviseur, Raad voor de Kinderbescherming
17. **Smits van Waesberghe, Eliane** – Senior onderzoeker, Verwey-Jonker Instituut
18. **Snelders, Petra** – Strategisch adviseur en oprichter, Bureau Mensenrechten, Vrouwen en Migratie
19. **Toerab, Sharina** – Projectcoördinator, Stichting Voice Of All Women
20. **Verkuijlen, Joke** – Voorzitter, Stichting Landelijke Werkgroep Mudawwanah
21. **Weel, Monika van der** – GZ-psycholoog, Sterk Huis

Bijlage IV Overzicht geïnterviewde buitenlandse experts

België:

1. **Claes, Jessica** – Casusregisseur, Veilig Huis Rivierenland
2. **Cielen, Veerle** – Eerste substituut-procureur des Konings – Parket Limburg, Openbaar Ministerie
3. **Franck, Pascale** – Vice-president, European Family Justice Center Alliance
4. **Konings, Jente** – Juriste, GAMS België
5. **Koster, Katrien de** – Coördinatrice activiteiten, GAMS België
6. **Maat, Ingrid ter** – Coördinator Steunpunt Gender en Migratie 'Gemma' – Stad Antwerpen
7. **Taeymans, Margot** – Beleidsmedewerker, Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, FOD Justitie
8. **Tobback, Kathleen** – Psychotherapeut, Centrum Algemeen Welzijnswerk
9. **Vanvelthoven, Wendy** – Advocaat-generaal, Openbaar Ministerie

Denemarken:

1. **Gottschalck, Sarah** – Safety Consultant, Citizens' Center for Children and Youth
2. **Gregersen, Line Augusta** – Secretary, The Board of Equal Treatment
3. **Hellum, Lene Margrethe** – Manager, Reden International
4. **Kemp, Amalie** – Social Worker, Kvindehjemmet (women's shelter)
5. **Liversage, Anika** – Professor MSO, VIVE – The Danish Center for Social Science Research
6. **Petersen, Jesper** – Associate Professor, University of Copenhagen
7. **Vinding, Niels Valdemar** – Associate Professor, University of Copenhagen
8. **Yde, Mette Marie** – CEO, Danner

Noorwegen:

1. **Dullum, Jane** – Researcher, Oslo Metropolitan University
2. **Johanson, Elise** – Researcher, Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies
3. **Lidén, Hilde** – Research Professor Emeritus, Institute for Social Research

Verenigd Koninkrijk:

1. **Anitha, prof. Sundari** – Chair in Sociological Studies, University of Sheffield
2. **Bartholomew, dr. Leethen** – Chair of Trustees, Sundial: Centre for Education on Harmful Practices
3. **Bradley, prof. Tamsin** – Professor of International Development Studies, University of Portsmouth
4. **Gornall, Sema** – CEO, The Vavengers
5. **Neal, George** – Detective Inspector, Cambridgeshire Constabulary
6. **Okeniyi, Toks** – Head of Programmes and Training, FORWARD UK
7. **Portch, Luke** – Detective Sergeant, Devon & Cornwall Police
8. **Squires, Gillian** – Community Focus Officer, West Midlands Police
9. **Sylla, Mama** – Founder, La Fraternité Guinéenne

Bijlage V

Overzicht geraadpleegde juridisch experts

1. **Aa, prof. Suzan van der** – Hoogleraar straf(proces)recht, Maastricht University
2. **Buisman, dr. Sanne** – Universitair hoofddocent strafrecht, Vrije Universiteit Amsterdam
3. **Cleven, dr. Irma** – Promovenda, Erasmus University Rotterdam
4. **Heemst, mr. Berte van** – Coördinerend officier van justitie huiselijk geweld en stalking, arrondissementsparket Rotterdam, Openbaar Ministerie

Bijlage VI Toestemmingsformulier¹⁸⁹

Projecttitel	Preventieve beschermingsbevelen bij schadelijke praktijken
WODC Projectnummer	3447
Onderzoek uitbesteed aan	Right to Rise
Doel van het onderzoek	Verkennen of en hoe Nederland meer gebruik kan maken van preventieve beschermingsbevelen bij vermoedens van huwelijksdwang, achterlating en Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV). Daarbij wordt onderzocht in hoeverre succesvolle toepassingen van dergelijke beschermingsbevelen in Noorwegen, Denemarken, België en het Verenigd Koninkrijk kunnen bijdragen aan de Nederlandse praktijk.
Gang van zaken tijdens het onderzoek	U neemt deel aan een online interview van ongeveer 45-60 minuten waarin aan u vragen zullen worden gesteld over preventieve beschermingsmaatregelen in Nederland die ingezet worden om potentiële slachtoffers van schadelijke praktijken te beschermen. Tijdens het interview zal, aan de hand van een interview guide, dieper worden ingegaan op de vraag of de huidige preventieve maatregelen afdoende zijn, of dat er behoefte zou zijn aan het introduceren van nieuwe preventieve beschermingsbevelen in Nederland om schadelijke praktijken te voorkomen. Het interview zal worden afgenomen door dr. Annemarie Middelburg. Van het interview zal een audio-opname worden gemaakt, zodat het gesprek later ad-verbum (woord voor woord) kan worden uitgewerkt. De audio-opnames zullen na de transcriptie worden vernietigd. Het transcript wordt vervolgens gebruikt in het verdere onderzoek.
Potentiële risico's en ongemakken	Er zijn geen fysieke, juridische of economische risico's verbonden aan uw deelname aan deze studie. U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt uw deelname op elk gewenst moment stoppen.
Vergoeding	U ontvangt voor deelname aan dit onderzoek geen vergoeding.
Vertrouwelijkheid	Uw privacy is en blijft maximaal beschermd. Er wordt zonder uw toestemming op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zou kunnen herkennen. Uw gegevens worden in het rapport en in aanvullende communicatievormen (zoals een explainer video) geanonimiseerd, tenzij u in ons in het toestemmingsformulier expliciet toestemming heeft gegeven voor het vermelden van uw naam, functie en/of organisatie, bijvoorbeeld bij het citeren van een quote. De audio-opnamen, formulieren en andere documenten die in het kader van deze studie worden gemaakt of verzameld, worden opgeslagen op de beveiligde (versleutelde) computers van de onderzoekers. Dit onderzoeksproject is beoordeeld en goedgekeurd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). De onderzoeksgegevens worden indien nodig (bijvoorbeeld voor een controle op wetenschappelijke integriteit) en alleen in anonieme vorm ter beschikking gesteld aan het WODC. Right to Rise zal de verkregen onderzoeksgegevens gedurende een periode van 20 jaar na de afronding van het onderzoek bewaren, waarna de onderzoeksgegevens worden vernietigd.

¹⁸⁹ Voor de interviews met buitenlandse experts en de focusgroepen is dit toestemmingsformulier vertaald en op enkele punten aangepast aan de specifieke context.

Vrijwilligheid	Deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig. U kunt als deelnemer uw medewerking aan het onderzoek te allen tijde stoppen, of weigeren dat uw gegevens voor het onderzoek mogen worden gebruikt, zonder opgave van redenen. Dit betekent dat als u voorafgaand aan het onderzoek besluit om af te zien van deelname aan dit onderzoek, dit op geen enkele wijze gevolgen voor u zal hebben. Als u tijdens het onderzoek besluit om uw medewerking te staken, zal dat eveneens op geen enkele wijze gevolgen voor u hebben. Als u vragen of klachten heeft, of uw bezorgdheid kenbaar wilt maken, neem dan contact op met de projectleider en/of met de vertrouwenspersonen wetenschappelijke integriteit van het WODC. Projectleider: Annemarie Middelburg: annemarie@right-to-rise.com WODC Vertrouwenspersonen wetenschappelijke integriteit: Pien van de Ven: p.van.de.ven@wodc.nl Klaus Drieschner: k.h.drieschner@wodc.nl
-----------------------	--

Toestemmingsverklaring

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

- Ik ben voldoende geïnformeerd over dit onderzoek. Het doel van mijn deelname als een geïnterviewde in dit onderzoek is voor mij helder en ik weet wat dit voor mij betekent.
- Ik heb de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord.
- Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Er is geen expliciete of impliciete dwang voor mij om aan dit onderzoek deel te nemen. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgave van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil.

Naast het bovenstaande is het hieronder mogelijk voor verschillende onderdelen specifiek toestemming te geven. U kunt er per onderdeel voor kiezen wel of geen toestemming te geven.

	JA	NEE
4. Ik geef toestemming om van het interview een audio-opname te maken en mijn antwoorden uit te werken in een transcript.	☐	☐
5. Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in het onderzoeksrapport en de explainer video.*	☐	☐
6. Ik geef toestemming om mijn functie/organisatie te vermelden bij de hierboven bedoelde quotes.	☐	☐
8. Ik geef ook toestemming om mijn naam te vermelden bij de hierboven bedoelde quotes.	☐	☐
10. Ik geef toestemming om mijn naam, functie en organisatie te vermelden in de respondentenlijst die als bijlage aan het eindrapport zal worden toegevoegd.	☐	☐

* Uiteraard zullen deze quotes door de onderzoeker eerst aan u worden voorgelegd.

Naam deelnemer:

Naam hoofdonderzoeker:

Handtekening:

Handtekening:

Datum:

Datum:

Literatuurlijst

- Abdelshahid, A., Smith, K., & Habane, K. (2021). 'Do No Harm': Lived Experiences and Impacts of FGM Safeguarding Policies and Procedures - Bristol study. FORWARD UK. <https://doi.org/10.34696/ercs-2v52>
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2005). *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*. ACVZ. <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2005/9/8/tot-het-huwelijk-gedwongen>
- Anitha, S., Gill, A.K., Noack-Lundberg, K. (2023). *Understanding Protection and Prevention Responses to Forced Marriage in England and Wales*. University of Lincoln and University of Bristol https://research-information.bris.ac.uk/ws/portalfiles/portal/368179921/Anitha_Gill_Lundberg_FMPO_Full_Report_May_2023.pdf
- Askari, L., Dekkers, M., Van Eeden, Q., & De Nooijer, A. (2019). *Verkenning 'schadelijke traditionele praktijken'*. Andersson Elffers Felix. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/verkenning-schadelijke-traditionele-praktijken>
- Bar Human Rights Committee. (2014). *Report of the Bar Human Rights Committee of England and Wales To the Parliamentary Inquiry into Female Genital Mutilation*. <https://barhumanrights.org.uk/wp-content/uploads/2015/07/FGM-report.pdf>.
- BBC News. (2023). *Man jailed for life for murder of niece who refused marriage*. <https://www.bbc.com/news/uk-england-leeds-64957852>
- Beke, B., & Rullens, S. (2008). *Wet tijdelijk huisverbod: Een handreiking voor de burgemeester*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.huiselijkgeweld.nl/binaries/huiselijkgeweld/documenten/publicaties/2008/01/01/wet-tijdelijk-huisverbod-handreiking-voor-burgemeesters/wet-tijdelijk-huisverbod-handreiking-voor-burgemeesters-20080101.pdf>
- Butter, E., & Omlo, J. (2021). *Een verkennend onderzoek naar de preventieve aanpak van schadelijke praktijken in Nederland: Over witte vlekken in het beleid en effectieve interventies*. Bureau Omlo. <https://www.bureauomlo.nl/wp-content/uploads/2022/01/verkenning-schadelijke-praktijken.pdf>
- Buisman, S. (2020). *Schadevergoeding in de strafprocedure: De wederzijdse relatie tussen het strafrecht en het privaatrecht. Delikt en Delinkwent*, 2020(6). <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D3AE4B&cpid=WKNL-LTR-Nav>
- Buisman, S. (2021). *Naar een normatief kader voor hybride rechtspleging in Nederland en de Europese Unie. Nederlands Juristenblad*, 2021(4). https://research.vu.nl/files/236164331/NJB_2021_281_Naar_een_normatief_kader_voor_hybride_rechtspleging_in_Nederland_en_de_Europese_Unie.pdf
- Bruning, M.R., Van der Zon, K.A.M., Smeets, D.J.H., & Van Boven, H.J. (2022). *Eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen*. Universiteit Leiden. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3194/3169-eindevaluatie-wet-herziening-kinderbeschermingsmaatregelen-volledige-tekst.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). *Vijf jaar implementatie van de SDG's in Nederland (2016–2020): Monitoring en reflectie*. CBS. https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2021/07/vijf-jaar-implementatie-van-de-sdg-s-in-nederland-2016-2020-monitoring-en-reflectie.pdf

- Cleven, I. (2025). *Penal protection orders and (ex-)partner violence: Unravelling when and how survivors feel "empowered"*. Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam. https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/176892132/cleven4_-_6763e365b4ed9.pdf
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women & Committee on the Rights of the Child. (2019). *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women / general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices (CEDAW/C/GC/31/Rev.1 - CRC/C/GC/18/Rev.1)*. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-recommendation-no-31-committee>
- Cornelissens, A., Kuppens, J., & Ferweda, H. (2004). *Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*. Beke Reeks. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1755/volledige-tekst_tcm28-70485.pdf
- Council of Europe. (2023). *Report submitted by the United Kingdom*. GREVIO/Inf (2023)11. <https://rm.coe.int/state-report-uk-baseline-evaluation/1680abd6d3>
- Crown Prosecution Service. (2024). *Female Genital Mutilation. Legal Guidance*. <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/female-genital-mutilation>
- Danish Act on Restraining Orders. (2012). *Exclusion Orders and Expulsion Orders* (Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning), LOV nr 112 af 03/02/2012. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2012/112>
- Danish Criminal Code (Straffeloven). LBK nr 1360 af 28/09/2022. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/1360>
- Douglas, H., & Fitzgerald, R. (2018). The Domestic Violence Protection Order System as Entry to the Criminal Justice System for Aboriginal and Torres Strait Islander People. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 7(3), 41-57. <https://doi.org/10.5204/ijcsd.v7i3.499>
- Dullum, J. (2019). *Besøksforbud – straffeprosessloven § 222a En evaluering av praktiseringen av bestemmelsen i saker om vold i nære relasjoner*. OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/1284>
- Eerste Kamer. (2013). *Eindrapportage Verkennergroep: Versterking aanpak huwelijksdwang en achterlating*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-232096.pdf>
- Elsinga-Dam, A., Noteboom, F., & van Duuren, P. (2023). *(On)zichtbare slachtoffers van schadelijke praktijken – Op Chat met Fier van 2018 t/m 2021*. Fier. <https://www.zonmw.nl/sites/zonmw/files/2023-11/Fier—Chatrapport-schadelijke-praktijken.pdf>
- Esser, L. B., ten Voorde, J. M., & van Nieuwenhuizen, N. M. J. (2020). *De aanpak van schadelijke praktijken: een juridisch perspectief*. Universiteit Leiden. <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/06/05/de-aanpak-van-schadelijke-praktijken>
- Europese Unie. (2011). *Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0099>
- Europese Unie. (2013). *Verordening (EU) nr. 606/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0606>
- Europese Unie. (2018). *Verordening (EU) nr 2018/1862 van het van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1862>

- Europese Unie. (2024). *Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld*. Publicatieblad van de Europese Unie, L 1385. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401385
- Five St Andrew's Hill. (2016). *First person to be protected with a Joint Order against Forced Marriage and FGM*. <https://www.5sah.co.uk/knowledge-hub/articles/2016-06-23/first-person-to-be-protected-with-a-joint-order-against-forced-marriage-and-fgm>
- Fritsche, O. M. (2014). The role of enticement in a violation of a protection order. *Washington and Lee Law Review*, 71(2), 1473–1504. <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol71/iss2/25>
- GAMS Belgium & End FGM European Network. (2025). *Alternative report submitted by GAMS Belgium and End FGM European Network 1st cycle of thematic evaluation: building trust by providing support, protection and justice*. <https://rm.coe.int/alternative-report-submitted-by-gams-belgium-and-end-fgm-european-netw/1680b435b6>
- Gremmen, M. D. (2020). Achterlating en huwelijksdwang: juridische mogelijkheden. *FJR*, 2020(47). <https://www.kinderbescherming.nl/documenten/2020/09/25/huwelijksdwang-en-achterlating-fjr-2020-47>
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2017). *Baseline Evaluation Report Denmark*. GREVIO/Inf(2017)14. https://levudenvold.dk/media/zxsc3ibb/grevio-inf-2017-14-dnk_eng-pdf.pdf
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2020). *Baseline Evaluation Report Netherlands*. GREVIO/Inf(2019)19. <https://rm.coe.int/grevio-report-on-netherlands/1680997253>
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2020). *Baseline Evaluation Report Belgium*. GREVIO/Inf(2020)14. <https://rm.coe.int/grevio-report-on-belgium/16809f9a2c>
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2022). *Baseline Evaluation Report Norway*. GREVIO/Inf(2022)30. <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2024). *First thematic evaluation report Denmark*. GREVIO(2024)5. <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-denmark/1680b2d30b>
- HM Government. (2020). *Operation Limelight: instructions to police and Border Force staff*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/operation-limelight-instructions-to-police-and-border-force-staff>
- HM Courts & Tribunals Service. (z.d.). *A Practical Guide to obtaining a Female Genital Mutilation (FGM) Protection Order Or Forced Marriage (FM) Protection Order*. West Midlands Police. <https://policeandschools.org.uk/onewebmedia/Guide%20to%20FGMPO.PDF>
- Home, J., Rowland, A., Gerry QC, F., Proudman, C., & Walton, K. (2020). A review of the law surrounding female genital mutilation protection orders. *British Journal of Midwifery*. 28(7). <https://hdl.handle.net/10536/DRO/DU:30145070>
- Home, J., Rowland, A., Gerry QC, F., Proudman, C., & Walton, K. (2020). Why it is time for an FGM Commissioner –practical responses to feminised issues. *Family Law Journal*. <https://salford-repository.worktribe.com/output/1354233>

- Home Office. (2023). *The Right to Choose: Multi-agency statutory guidance for dealing with forced marriage and Multi-agency practice guidelines: Handling cases of forced marriage*. GOV.UK. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6447fdc2814c6600128d064b/English_version_contents_page_updated_14.04.23.pdf
- Janssen, J. (2017). *Focus op eer. Een verkenning van eerzaken voor politieambtenaren en andere professionals*. Boomcriminologie.
- Kawous, K., van den Muijsenbergh, M. E. T. C., Geraci, D., van der Kwaak, A., Leye, E., Ortensi, L. E., & Burdorf, A. (2019). *Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) – Omvang en risico in Nederland*. Pharos. <https://www.pharos.nl/kennisbank/vrouwelijke-genitale-verminking-omvang-en-risico-in-nederland/>
- Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating. (z.d.). *Wat is achterlating?* <https://www.huwelijksdwangenachterlating.nl/ik-heb-hulp-nodig/wat-is-achterlating/>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Kamerbrief Meerjarenplan Zelfbeschikking*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/kamerbrief-meerjarenplan-zelfbeschikking>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2020). *Actieagenda Schadelijke Praktijken*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/02/18/actieagenda-schadelijke-praktijken>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021). *Geweld hoort nergens thuis – Eindrapportage*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/16/geweld-hoort-nergens-thuis-eindrapportage>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021). *Voortgang actieagenda schadelijke praktijken*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-20f544b4-22c3-4897-8815-6abba1278445/pdf>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2024). *Verklaring tegen meisjesbesnijdenis in verschillende talen*. <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/publicaties/2019/06/30/verklaring-tegen-meisjesbesnijdenis-in-verschillende-talen>
- Ministry of Justice and Public Security (2013). *The Criminal Procedure Act with subsequent amendments, the latest made by Act of 21 June 2013 No. 84*. https://legislationline.org/sites/default/files/documents/30/Norway_Criminal_Procedure_Act_1981_am2013_en.pdf
- Noack-Lundberg, K., Gill, A. K., & Anitha, S. (2021). Understanding forced marriage protection orders in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(4). <https://doi.org/10.1080/09649069.2021.1996083>
- Norwegian Penal Code (z.d.). https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_1-11#KAPITTEL_1-11
- Openbaar Ministerie. (2017). *Omzendbrief COL 06/2017*. https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/col06_2017_col_nl.pdf
- Pharos. (z.d.). *Algemene informatie over meisjesbesnijdenis*. <https://www.pharos.nl/infosheets/algemene-informatie-over-meisjesbesnijdenis/>
- Pharos. (2019). *E-learning 'In gesprek over meisjesbesnijdenis'*. <https://www.pharos.nl/nieuws/e-learning-in-gesprek-over-meisjesbesnijdenis/>
- Piepers, N., Buysse, W., & Bruning, M. (2020). *Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld*. Raad voor de Rechtspraak. Jaargang 15, Nr. 2. <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2020/02/01/evaluatie-pilot-geintegreerde-aanpak-huiselijk-geweld>

- Proudman, C. (2022). *Female Genital Mutilation: When Culture and Law Clash*. Oxford University Press.
- Raad van Europa. (2011). *Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (Istanbul, 11.V.2011). <https://rm.coe.int/1680462530>
- Raad voor de Kinderbescherming. (z.d). *Welke maatregelen van kinderscherming zijn er?* <https://www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/beschermingsonderzoek/welke-maatregelen-van-kinderbescherming-zijn-er>
- Rijksoverheid. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst – Coalitieakkoord 2021–2025*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Rijksoverheid. (2024). *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>
- Rutten, S., Smits van Waesberghe, E., Blauwhoff, R., van Eijk, E., Kruijger, P., Reches, L., Ramakers, E., & Rook, I. (2019). *Verboden huwelijken: Onderzoek naar de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk*. Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2459/3024_Volledige_Tekst_tcm28-419749.pdf
- Smits van Waesberghe, E., Sportel, I. D. A., Drost, L., van Eijk, E., & Diepenbroek, E. (2014). *Zo zijn we niet getrouwd: Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap*. Verwey-Jonker Instituut, Maastricht University, Femmes for Freedom. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/201680/201680.pdf>
- Snijders, J. H., Klaassen, C. J. M., & Meijer, G. J. (2007). *Nederlands burgerlijk procesrecht*. Kluwer.
- Tweede Kamer. (2015). *Memorie van toelichting, Uitvoering van het op 11 mei 2011 te Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (Kamerstuk 34 039, nr. 3). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34039-3.html>
- Tweede Kamer. (2023). *Prestaties in de strafrechtketen: Eindrapport parlementaire verkenning*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/rapporten/detail?id=2023Z11672&did=2023D28461>
- UK Government. (n.d.). *Domestic violence protection orders*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/domestic-violence-protection-orders>
- UK Government. (n.d.). *Apply for a non-molestation or occupation order (Form FL401)*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/apply-for-a-non-molestation-or-occupation-order-fl401>
- UK Government. (2003). *Female Genital Mutilation Act 2003*. GOV.UK. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/31/schedule/2>
- UK Government. (2021). *Female Genital Mutilation (FGM) protection orders*. GOV.UK <https://www.gov.uk/government/publications/female-genital-mutilation-protection-orders-fgm700/female-genital-mutilation-fgm-protection-orders>
- UK Government. (2020). *Multi-agency statutory guidance on female genital mutilation*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/multi-agency-statutory-guidance-on-female-genital-mutilation>
- UK Government. (2020). *Forced marriage protection orders*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/forced-marriage-protection-orders-fl701/forced-marriage-protection-orders>

- UK Government. (2023). *Forced Marriage Unit statistics 2022*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2022/forced-marriage-unit-statistics-2022>
- UK Government. (2024). *Forced Marriage Unit statistics 2023*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2023/forced-marriage-unit-statistics-2023>
- UK Government. (2025). *Accredited official statistics. Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/statistics/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024>
- UK Government. (2025). *Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. GOV.UK. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67e5914f33afcd62e4ca4ce6/Family_Court_Tables__Oct-Dec_2024_ods.
- UK Government. (2025). *Family Court Statistics Quarterly: October to December 2024*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/statistics/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024/family-court-statistics-quarterly-october-to-december-2024>.
- United Nations Population Fund & United Nations Children's Fund (2019). *Global Programme to Accelerate Action to End Child Marriage and Female Genital Mutilation – Annual Report 2018*. UNFPA & UNICEF. <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA-UNICEF-Annual-Report-2018.pdf>
- United Nations Population Fund (2020). *State of World Population 2020*. UNFPA. <https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2020>
- Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1972/2183-volledige-tekst-deel-i_tcm28-72403.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & Van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland: Deel 2: Aard en omvang*. INTERVICT. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1971/deelrapport-2-aard-en-omvang_tcm28-72398.pdf?sequence=2&isAllowed
- Van der Aa, S., Groenhuijsen, M. S., & Pemberton, A. (2013). *Strafrechtelijke beschermingsbevelen en mediation binnen het strafproces: Over nieuwe privaatrechtelijke ondertonen in het strafrecht*. *Ars Aequi*. <https://arsaequi.nl/product/strafrechtelijke-beschermingsbevelen-en-mediation-binnen-het-strafproces-over-nieuwe-privaatrechtelijke-ondertonen-in-het-strafrecht/>
- Van Duijneveldt, I., Groen, L., Knapp, M., & de Nooijer, A. (2021). *Signaleren en melden van vrouwelijke genitale verminking*. Andersson Elffers Felix. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/10/signaleren-en-melden-van-vrouwelijke-genitale-verminking>
- Walker, P. (2008). *NHS doctor saved from forced marriage gets court safeguards*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2008/dec/19/humayra-abedin-forced-marriage>
- World Health Organization. (2025). *Female genital mutilation: Key facts*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>
- World Health Organization. (2025). *WHO guideline on the prevention of female genital mutilation and clinical management of complications*. WHO/RHR/15.17. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240107281>



RIGHT^{TO}RISE

Change Accelerator for Women's Rights

www.right-to-rise.com