

Vergaderjaar 2008–2009

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 77

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, EN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2009

Wij bieden u hierbij – mede namens de Minister van Justitie – het dossieronderzoek van Adviesbureau Van Montfoort aan naar de meldingen van vrouwelijke genitale verminking (VGV) die bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en de Raad voor de Kinderbescherming (Raad) zijn binnengekomen.¹ Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de beleidsbrief «Beschermd en weerbaar»² van de Staatssecretaris van VWS. Dit initiatief is mede ingegeven door het feit dat in Nederland wel meldingen van VGV zijn binnengekomen bij het AMK en de Raad, maar dat deze niet hebben geleid tot aangiften van VGV en daarmee vervolgingen en veroordelingen. In deze brief wordt met name ingegaan op acties gericht op het opvolging geven aan meldingen van (vermoedens van) VGV die bij het AMK en de Raad binnenkomen. In de beleidsbrief «Beschermd en weerbaar» is ingegaan op de brede aanpak van VGV.

Het onderzoek laat zien dat het vaak bijzonder lastig is om duidelijkheid te krijgen over de vraag of een vermoeden van een dreigende VGV wel of niet gegrond is. Het onderzoek toont ook aan dat er nog onvoldoende kennis bestaat bij het AMK en de Raad over VGV. Als reactie hierop hebben wij, samen met de betrokken (koepel)organisaties, een aantal acties in gang gezet om zorgvuldige afhandeling bij meldingen te bevorderen. Deze acties moeten leiden tot het daadwerkelijk beschermen van meisjes, waar mogelijk door kinderbeschermingsmaatregelen en aangiften van VGV en de mogelijke vervolging van betrokken personen, waaronder ouders en besnijdsters.

1. Onderzoeksresultaten dossieronderzoek

Het onderzoek naar meldingen van (vermoedens van) VGV bij het AMK en de Raad, heeft een beeld gegeven van:

- de aard en herkomst van de meldingen;
- de afhandeling daarvan door de betreffende instanties, en;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 51.

- de overwegingen om al dan niet kinderschermingsmaatregelen op te leggen of aangifte te doen.

De aard en omvang van de meldingen:

- Er zijn 44 adviezen en meldingen van VGV onderzocht. Het gaat om meldingen bij de AMK's die tussen 1 juli 2007 en 1 maart 2008 zijn binnengekomen en bij de Raad tussen 1 maart 2007 en 1 maart 2008.
- Het ging om 51 meisjes in de leeftijd van 0 en 17 jaar.
- In totaal ging het om 27 gezinnen, waarvan 13 uit Somalië. De herkomst van de andere gezinnen is divers.
- Bij vijf gezinnen was geen sprake meer van risico op VGV;
- In zes gevallen blijft twijfel bestaan over de vermoedens van VGV omdat signalen noch bevestigd noch ontkend kunnen worden;
- Van 14 gezinnen betrof het een adviesvraag en is niet bekend hoe de zaak is afgehandeld, omdat het AMK slechts tijdelijke bemoeienis heeft met adviesvragen.
- In één gezin, waar sprake was van gezinsproblematiek, kwam tijdens het raadsonderzoek aan het licht dat de twee dochters – waarschijnlijk – zijn besneden voor ze in Nederland kwamen.
- Bij twee gezinnen heeft de Raad geen duidelijkheid kunnen krijgen over vermoedens van VGV.
- De meeste meldingen komen van de jeugdgezondheidszorg en scholen.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn:

- Het is voor zowel de AMK- als de Raadsmedewerkers lastig om duidelijkheid te krijgen over de vraag of een vermoeden van dreigende VGV gegrond is of niet. Dit heeft verschillende oorzaken:
 - De kennis over VGV bij AMK- en Raadsmedewerkers is beperkt door de lage frequentie van meldingen van VGV. Hierdoor hebben niet alle, bij het onderzoek betrokken, medewerkers voldoende basiskennis over de risicogroepen en over de leeftijd waarop het risico van VGV groot is. Dit is wel van belang om een juiste risicotaxatie te kunnen maken en de urgentie van een melding te kunnen vaststellen.
 - Er wordt (nog) niet gewerkt met een handelingsprotocol VGV. Dit protocol zou specifieke informatie en richtlijnen over de samenwerking en de aanpak van VGV moeten bieden en zou moeten aansluiten bij het algemene handelingsprotocol kindermishandeling van het AMK en de werkwijze van de Raad.
 - VGV meldingen zijn vaak van gecompliceerde aard: ouders geven gemengde signalen af waardoor de inschatting wordt bemoeilijkt.
- De afhandeling van meldingen van VGV bij het AMK en de Raad kan worden verbeterd, zoals ten aanzien van het kennisniveau over VGV en op het vlak van de ketensamenwerking.
- De mogelijkheid tot het doen van aangifte bij de politie van VGV is *geen* expliciet punt van aandacht bij de afhandeling van een melding.
- De ketensamenwerking vanuit het AMK en de Raad richting de politie en het OM behoeft verbetering.
- Volgens de onderzoekers hebben het AMK en de Raad op «redelijk adequate» wijze de zaken, waarin VGV een rol speelde, afgehandeld.

2. Visie kabinet

Het kabinet keurt elke vorm van geweld in afhankelijkheidsrelaties af. Dit geldt uiteraard ook voor VGV. Om deze vorm van mishandeling en verminking uit te kunnen bannen zetten wij in op een brede aanpak van zowel preventieve als repressieve maatregelen; van vroegsignalering

waarbij «melden tenzij» het uitgangspunt is, door professionals in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs tot adequate opvolging van meldingen door het AMK en door optreden van de Raad, de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Deze brede aanpak is nodig om het gevoel van urgentie en het handelingsperspectief bij verschillende professionals in de keten te vergroten. Dit is ten eerste van belang om tijdig te kunnen ingrijpen in individuele situaties. Ten tweede kan van het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen of strafrechtelijke vervolging een preventieve werking uitgaan. Naast de bescherming van de meisjes moet hen eveneens – waar nodig – passende hulp worden aangeboden.

2.1 Goede vroegsignalering; «melden tenzij...»

In het kader van goede vroegsignalering, hebben wij u, samen met de minister van Justitie, op 20 november jl. een brief¹ doen toekomen. Hierin hebben wij aangekondigd voornemens te zijn een Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in te voeren. VGV valt hier ook onder. Met dit voornemen willen wij borgen dat professionals, door het gebruik van een meldcode, een meer alerte houding aannemen bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling, waarbij «melden tenzij» het uitgangspunt moet zijn. In dit kader willen wij dat deze professionals in staat zijn om VGV te signaleren en vervolgens overgaan tot het melden ervan. Wij vinden het zeer belangrijk dat het voor alle professionals volstrekt duidelijk is dat zij een morele plicht hebben om elk vermoeden van (aanstaande) VGV te melden.

Het bovenstaande betekent concreet dat professionals vermoedens hebben van (aanstaande) VGV altijd melden bij één centraal punt, namelijk het AMK, zodat er snel en adequaat ingegrepen kan worden om de bedreigde meisjes te beschermen.

2.2 AMK als eerste aan zet, Raad volgt

Het AMK vervult een centrale rol in de aanpak en afhandeling van meldingen van VGV. Het AMK is dé plek waar vragen over en meldingen van (dreigende) VGV binnenkomen; de AMK's voeren de regie en zijn dus als eerste aan zet. Een zorgvuldige afhandeling van meldingen van VGV bij het AMK en goede doorverwijzing naar de volgende schakels in de keten (Raad, politie en OM), maar ook terug in de keten zoals de jeugdgezondheidszorg, is essentieel voor een ketenbrede aanpak van VGV.

Het AMK heeft de bevoegdheden om direct in contact te treden met het gezin en eventuele bij het gezin betrokken professionals. Ons uitgangspunt hierbij is dat zodra een melding binnenkomt het AMK direct een onderzoek start: is er sprake van een reële dreiging, dan moet worden bezien hoe deze dreiging kan worden afgewend en komt de vraag aan de orde of een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk is. Hierbij kan optimaal gebruik worden gemaakt van de casuoverleggen «Beter Beschermd». In dit overleg bespreekt het AMK meldingen, waarbij een beschermingsmaatregel wordt overwogen, met (collega's van Bureau Jeugdzorg (BJZ) en) de Raad. Indien gezamenlijk wordt gesignaleerd dat het betreffende meisje in haar veiligheid wordt bedreigd, start de Raad een onderzoek. De Raad zal in het onderzoek bezien in hoeverre kinderbeschermingsmaatregelen, zoals ondertoezichtstelling (OTS) of Voorlopige Voogdij aangewezen zijn. Hierbij hanteert de Raad het uitgangspunt «aangifte, tenzij». Ook kunnen naast deze maatregelen, vreemdelingsrechtelijke maatregelen in bepaalde gevallen uitkomst bieden.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 28 345, nr. 72.

Voor medewerkers van het AMK en de Raad moet duidelijk zijn wat ze moeten doen en met wie ze moeten overleggen als zij een melding krijgen van vermoedens van een *aanstaande* VGV of een *uitgevoerde* VGV. Deze handelingen worden momenteel door het kenniscentrum Pharos – in samenwerking met de zes pilots VGV, de verschillende ketenpartners en de betrokken ministeries – in een concreet handelingsprotocol VGV voor professionals in de keten vertaald. In dit protocol worden de stappen beschreven die gevolgd moeten worden, waarbij een melding van VGV bij het AMK het startpunt is.

3. Concrete acties

Naar aanleiding van dit onderzoek hebben wij gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het AMK (de MOgroep jeugdzorg), de Raad en het Openbaar Ministerie. Ook is een expertmeeting georganiseerd met vertegenwoordigers van de zes pilots VGV, de jeugdgezondheidszorg, Pharos en de Federatie Somalische Associaties Nederland (FSAN). Dit heeft geresulteerd in onderstaande acties. Ook zal nog nader overleg plaatsvinden met de politie.

De acties richten zich specifiek op de medewerkers van het AMK en de Raad, de interne organisatie van de ketenpartners en de rol van de ketenpartners binnen de brede keten. Op de volgende drie niveaus wordt een stevige kwaliteitslag gemaakt:

- meer kennis over VGV bij de medewerkers van de AMK's en de Raad;
- betere verankering van de kennis over hoe te handelen bij VGV binnen de organisaties;
- betere samenwerking tussen de ketenpartners.

3.1 Acties Advies- en Meldpunt Kindermishandeling

Tegen de achtergrond van de bevindingen uit het dossieronderzoek, zullen de volgende acties binnen de AMK's worden geïnitieerd:

Meer kennis over VGV bij de medewerkers

- Bij alle 15 AMK's wordt een aandachtsfunctionaris VGV aangesteld. Deze functionarissen worden steeds betrokken bij alle VGV-onderzoeken bij de AMK's. Daarnaast zullen zij de AMK-medewerkers ondersteunen bij het geven van adviezen aan professionals. Deze aandachtsfunctionarissen worden door Pharos getraind. Eind 2009 zijn deze 15 aandachtsfunctionarissen opgeleid.
- Alle nieuwe AMK-medewerkers krijgen altijd een functiescholing aangeboden. Deze functiescholing wordt in de loop van 2009 aangevuld met basiskennis over VGV en informatie over het handelingsprotocol VGV.

Meer kennis over hoe te handelen bij VGV

- Om risico op kindermishandeling in te schatten, maakt het AMK gebruik van risicotaxatie-instrumenten. Om deze instrumenten ook geschikt te maken voor het signaleren van risico's op VGV, zal er medio 2009 een aanpassing en/of uitbreiding van deze instrumenten komen.
- Daarnaast vindt er momenteel een aanpassing van het huidige interne protocol van handelen van het AMK plaats. In het protocol zal ook de VGV-werkwijze worden meegenomen. Dit protocol schrijft voor hoe AMK-medewerkers handelen bij een advies- of consultvraag of een melding voor onderzoek. Voorjaar 2009 is het herziene protocol klaar voor gebruik.

3.2 Acties Raad voor de Kinderbescherming

Mede naar aanleiding van het dossieronderzoek, zijn door de Raad de volgende acties geïnitieerd:

Helderheid mogelijkheden Raad

Bij een melding van vermoedens van aanstaande VGV waarbij de ouders niet meewerken, kan de Raad via de civielrechtelijke weg het betreffende meisje en/of zusjes beschermen tegen VGV. Zo kan de Raad – indien daartoe aanleiding is – bij de rechter om een (voorlopige) ondertoezichtstelling (OTS) (eventueel met een machtiging uithuisplaatsing) verzoeken.

Mogelijkheden binnen de kindbeschermingsmaatregelen:

Bij onder toezicht gestelde kinderen kan onder de 12 jaar door de gezinsvoogd aan de kinderrechter om vervangende toestemming voor lichamelijk onderzoek worden verzocht. Het verrichten van lichamelijk onderzoek valt onder de geneeskundige behandelingsovereenkomst. In het kader van de voorlopige voogdijvoorziening kan de voogd toestemming verlenen voor lichamelijk onderzoek. Daarbij geldt wel dat ten aanzien van minderjarigen vanaf 12 t/m 15 jaar voor het doen van lichamelijk onderzoek in beginsel tevens toestemming van het kind (zgn dubbele toestemming) noodzakelijk is. Voor minderjarigen vanaf 16 jaar is lichamelijk onderzoek alleen mogelijk met toestemming van de minderjarige. Deze mogelijkheden worden binnen de Raad nader uitgewerkt. Ook zullen deze mogelijkheden worden beschreven in het eerder genoemde handelingsprotocol VGV.

Registratie van VGV-zaken

De Raad onderzoekt welke mogelijkheden er zijn om VGV op te nemen in hun registratiesysteem.

Meer kennis over VGV bij de medewerkers

Ook bij de Raad zullen landelijk enkele aandachtsfunctionarissen VGV worden aangewezen, die worden betrokken in geval van meldingen van VGV. Deze worden in 2009 door Pharos getraind. Kennis over VGV wordt op deze manier beter toegankelijk voor de medewerkers van de Raad.

3.3 Acties OM

VGV is een ernstige vorm van kindermishandeling en dient binnen de brede aanpak van kindermishandeling een duidelijke plek te hebben.

- De problematiek van VGV zal dan ook een aparte plaats krijgen binnen de Aanwijzing Kindermishandeling, die momenteel door het College van procureurs-generaal van het OM wordt opgesteld.
- Officieren van Justitie die zich bezig houden met zedenzaken en huishoudelijk geweld zaken worden het aanspreekpunt voor VGV. Hun expertise in dit kader wordt vergroot.
- Op basis van «good practices» met betrekking tot opsporing en vervolging van VGV, uit Frankrijk – die onder meer centraal stonden tijdens het werkbezoek van de Staatssecretaris van VWS en een afvaardiging vanuit het Ministerie van Justitie en het College van procureurs-generaal aan Parijs van 25 en 26 november 2008 – wordt gezien op welke wijze de opsporing en vervolging van VGV nader vorm kan worden gegeven. In geval van aangiften van VGV kan het strafrecht mogelijk sluitstuk zijn van een brede ketenaanpak van VGV.

3.4 Acties ketensamenwerking

Voor het realiseren van een betere ketensamenwerking worden de volgende acties en uitgangspunten gehanteerd door de AMK's en de Raad:

1. Het eerder genoemde handelingsprotocol VGV is in ontwikkeling en wordt begin 2009 vastgesteld. De AMK's hanteren dit protocol *altijd* bij meldingen van VGV.
2. Wanneer sprake is van een vermoeden van aanstaande VGV ontbreekt het doorgaans aan middelen om preventief in te grijpen. Daarom onderzoeken wij, in navolging van het Franse voorbeeld, in hoeverre het mogelijk en waardevol is om een zogeheten «*medisch certificaat*» (*in de media een contract genoemd*) in Nederland in te voeren. Dit houdt in dat ouders op vrijwillige basis een verklaring ondertekenen, waarin zij aangeven dat hun dochter niet zal worden besneden tijdens verblijf in het buitenland. In Frankrijk blijkt een dergelijke verklaring een effectief instrument ter voorkoming van VGV. Ouders in het land van herkomst staan vaak onder grote familiedruk om dochters te laten besnijden. De verklaring helpt ouders om deze druk te weerstaan. De verklaring geeft aan dat VGV in Nederland strafbaar is en dat ouders bij terugkomst in Nederland vervolgd kunnen worden indien zij VGV hebben laten uitvoeren. Ouders worden zo ontmoedigd om hun dochter te laten besnijden in het land van herkomst.
3. Alle meldingen van VGV, waarbij een kindbeschermingsmaatregel wordt overwogen, worden besproken in het casusoverleg «Beter Beschermd» waarin Bureau Jeugdzorg en de Raad zitting hebben. In dit casusoverleg kunnen korte lijnen zorgen voor snelle actie.
4. Alle medewerkers AMK en Raad (en dan met name de aandachtsfunctionarissen) moeten gebruik kunnen maken van actuele informatie met betrekking tot ontwikkelingen op het gebied van VGV. Op de website www.meisjesbesnijdenis.nl komt toegankelijke basisinformatie en informatie over actuele ontwikkelingen ten aanzien van VGV beschikbaar voor medewerkers van o.a. de AMK's en de Raad.

Afsluiting

Met dit onderzoek hebben wij meer inzicht gekregen in de afhandeling van de meldingen van VGV bij de AMK's en de Raad. Het levert tal van aanknopingspunten voor de verbetering van de aanpak van VGV en het heeft geleid tot intensivering van de ketensamenwerking tussen het AMK, de Raad, de politie en het OM en de samenwerking tussen de MOgroep jeugdzorg, de Raad, Pharos en FSAN. Bovenal scheppen wij met deze brief duidelijkheid voor de professional over hoe te handelen bij meldingen van VGV.

Verder willen wij benadrukken dat losse maatregelen op zichzelf niet werken. Een effectieve bestrijding van VGV is alleen mogelijk door een samenhangend pakket van maatregelen in de hele keten van preventie, hulp en vervolging.

In de voortgangsrapportage «Beschermd en weerbaar» wordt u nader

geïnformeerd over de voortgang van bovengenoemde acties, de overige lessen uit Frankrijk en de Europese samenwerking op dit terrein.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Bussemaker

De minister voor Jeugd en Gezin
A. Rouvoet