



Managementsamenvatting

Over Grenzen

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

Annemarie Middelburg
Channa van Laake

Mei 2025



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.

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 lhbtqi+ 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 III), 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 kindbeschermingsmaatregelen – 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 kindbeschermingsmaatregel. 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 verstrekkende 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 <ul style="list-style-type: none"> · 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 eerge relateerd 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, rechtsgebiedoverstijgende 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.



Meer informatie

Een uitgebreide toelichting op de bevindingen en aanbevelingen is te vinden in het volledige rapport:

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

www.right-to-rise.com/over-grenzen

RIGHT TO RISE
Change Accelerator for Women's Rights

www.right-to-rise.com