



Eerste Hulp bij Huwelijksdwang

EEN UITVOERINGSPLAN



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies 'Eerste Hulp bij Huwelijksdwang, een uitvoeringsplan', uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2006

Advieskenmerk: 18•2006, juni 2006

ISBN-10 90-8521-027-5

ISBN-13 978-90-8521-027-6

Bestellingen van publicaties:

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Postbus 93127

2509 AC Den Haag

email: acvz@acvz.com

(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Eerste Hulp bij Huwelijksdwang

EEN UITVOERINGSPLAN

DEN HAAG, JUNI 2006



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mw. drs. M.C.F. Verdonk
Kamer L 324
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon dr. J.J. van Miert
doorkiesnummer 070 - 370 8008
datum 2 juni 2006
ons kenmerk ACVZ/ADV/06/011
uw kenmerk 5381141/05/DVB
bijlage(n) 1
onderwerp Aanbieding advies 'Eerste Hulp bij Huwelijksdwang'

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) u haar advies 'Eerste Hulp bij Huwelijksdwang' aan. Het is een uitvoeringsplan naar aanleiding van het in juli 2005 door de ACVZ uitgebrachte advies 'Tot het huwelijk gedwongen'.¹ De commissie voldoet hiermee aan uw schriftelijke verzoek tot advies van 28 oktober 2005.

De ACVZ is een beleidsadviescollege. Het voorliggend uitvoeringsplan betreft de concretisering van een beleidsadvies en is in die zin voor het werk van de ACVZ atypisch. Gelet op het dringende verzoek van de zijde van het ministerie, heeft de ACVZ vanwege de bij haar aanwezige kennis besloten om alsnog een uitvoeringsplan op te stellen.

Het fenomeen huwelijksdwang kan niet los worden gezien van huiselijk geweld, eengerelateerd geweld en geweld tegen vrouwen en mannen in het algemeen. Het uitvoeringsplan dat de ACVZ hier voorstelt kan dus niet alleen gelden voor huwelijksdwang maar, met de nodige nuanceringen, voor al deze vormen van familiegerelateerd geweld.

De ACVZ constateert dat het uitvoeringsplan het beleidsterrein van meerdere ministeries raakt. Realisering van het hier gepresenteerde plan kan alleen door coördinatie van de nodige inspanningen op verschillende beleidsterreinen en wanneer er voor wordt gezorgd dat alle betrokken ministeries à tempo hun rol vervullen. Om dit alles te bewerkstelligen is een goede afstemming van de taken van de verschillende betrokken departementen noodzakelijk. De ACVZ acht het daarom gewenst dat voor alle vormen van familiegerelateerd geweld één coördinerend minister wordt aangewezen.

¹Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: ACVZ.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Het uitvoeringsplan zet in op signalering, preventie en hulpverlening. Ook hier is voorkomen beter dan genezen en daarom moet er voor worden gewaakt dat het onderdeel preventie met de nodige urgentie wordt uitgevoerd. Daarnaast dienen ook de gevolgen van gedwongen huwelijken te worden opgevangen door een efficiënt en effectief hulpverleningstraject.

Per stad of regio dient één instelling op te treden als coördinatiepunt en te fungeren als voorportaal voor de achterliggende instanties. Gekozen is voor aansluiting bij een reeds bestaande instantie zodat de omvangrijke investering van het oprichten van een nieuw netwerk niet nodig is. Die aansluiting kan geschieden bij de deels functionerende, deels in oprichting zijnde Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's). Het feit dat de ASHG's zich nog in een ontwikkelingsfase bevinden, acht de ACVZ een positieve omstandigheid. In deze fase kunnen immers gemakkelijk aanpassingen, wijzigingen en uitbreidingen worden doorgevoerd.

Naar de mening van de ACVZ moeten de ASHG's er steeds op toezien dat zorg voor de slachtoffers van huwelijksdwang proportioneel plaatsvindt. Zij moeten er daarbij voor waken dat niet direct zorggerelateerde aspecten, zoals financiën, huisvesting en verblijfsvergunningen ook aan bod komen. Bij deze uitgebreide frontofficetaak hoort telefonische bereikbaarheid en een laagdrempelige intake-mogelijkheid waarbij direct een casemanager wordt toegewezen. Deze casemanager zorgt ervoor dat het slachtoffer gedurende het gehele hulpverleningstraject wordt begeleid. Dit om hiaten en overlappingsen in de hulpverlening te voorkomen en de continuïteit van de hulpverlening te waarborgen.

Om een effectieve en efficiënte hulpverlening in het buitenland te bewerkstelligen wijst de ACVZ nogmaals op haar eerdere aanbeveling uit het advies 'Tot het huwelijk gedwongen' om de consulaire normen dusdanig te verruimen dat ook vreemdelingen die rechtmatig verblijf in Nederland hebben en zich met een hulpvraag tot het consulaat wenden de gewenste bijstand kunnen krijgen. Het kabinetsstandpunt, zoals vermeld in de adviesaanvraag van 28 oktober 2005, om deze aanbeveling niet over te nemen, verdient naar mening van de ACVZ dan ook heroverweging.

Vanzelfsprekend is de Adviescommissie te allen tijde bereid u een toelichting op het voorliggende advies te geven.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. T.J.B. van Os van den Abeelen

De Secretaris,

Dr. J.J. van Miert (wnd.)

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	13
1.1 Adviesaanvraag	13
1.2 Voorbereiding van het advies	13
1.3 Samenvatting ACVZ advies ‘Tot het huwelijk gedwongen’	14
1.4 Leeswijzer	15
HOOFDSTUK 2	
<i>Het Uitvoeringsplan</i>	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Signalering	18
2.3 Preventie	19
2.4 Hulpverlening, structuur van de organisatie van de zorg met betrekking tot huwelijksdwang in Nederland	20
2.5 Hulp in het buitenland	23
2.6 Monitoring	24
HOOFDSTUK 3	
<i>Realisering van het Uitvoeringsplan</i>	25
3.1 Implementatie	25
3.2 Kosten	25
BIJLAGEN	
1. Adviesaanvraag 28 oktober 2005 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	27
2. Samenstelling ACVZ	31
3. Het Verenigd Koninkrijk en huwelijksdwang	33
4. Schema	34
5. Casusbeschrijvingen	35
6. Geraadpleegde personen en instanties	37
7. Geraadpleegde literatuur	38
8. Overzicht van uitgebrachte adviezen	41
9. Summary	42

Advies in kort bestek

Inleiding

In deze synopsis wordt het uitvoeringsplan 'Eerste Hulp bij Huwelijksdwang' samengevat. Dit uitvoeringsplan vormt een uitwerking van het in juli 2005 uitgebrachte advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) 'Tot het huwelijk gedwongen'.¹ De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft bij brief van 28 oktober 2005 gevraagd de aanbevelingen uit dat advies te concretiseren en te operationaliseren in een uitvoeringsplan, dat de volgende onderdelen dient te bevatten:

- een in Nederland toepasbaar model, op basis van "best practices", waaronder de succesfactoren van de aanpak in Amsterdam Osdorp, rekening houdend met beperkt budget,
- het aangeven van de organisaties en instanties die hierin een rol behoren te spelen en de wijze waarop de overheid hen bij de realisering moet betrekken,
- een prioriteitsstelling van de voor het voorkomen dan wel bestrijden van huwelijksdwang benodigde activiteiten en een heldere verdeling tussen de betrokken beroepsdisciplines,
- een opzet voor het monitoren van de kwaliteit van aanpak,
- mogelijkheden voor Nederlandse vertegenwoordigingen in de risicolanden om veilige opvang voor slachtoffers van huwelijksdwang in het land van herkomst te ondersteunen en/of te organiseren.

Het Uitvoeringsplan

Het fenomeen huwelijksdwang is naar zijn aard, verschijningsvorm en sociaal-culturele achtergrond verbonden met (ander) huiselijk geweld in het algemeen en met geweld tegen vrouwen in het bijzonder. Hetzelfde geldt voor de relatie met eergeerelateerd geweld en achterlating van vrouwen in landen van herkomst. Deze vormen van familiegerelateerd geweld vergen een soortgelijke aanpak door eenzelfde groep van betrokken instellingen en instanties. Dat betekent dat het uitvoeringsplan dat hier wordt gepresenteerd, kan gelden voor al deze vormen van familiegerelateerd geweld. De aanpak van deze vormen van geweld valt momenteel onder de verantwoordelijkheid van diverse ministeries. Verschillen in begeleiding, sturing op afstand en financiering tussen de verschillende ministeries moeten uiteraard worden voorkomen. Daarom acht de ACVZ het noodzakelijk dat er ten aanzien van deze onderwerpen één coördinerend minister wordt aangewezen.

Dit uitvoeringsplan zet in op signalering, preventie en hulpverlening in Nederland. Ook wordt aandacht besteed aan assistentie door Nederlandse vertegenwoordigingen in de landen van herkomst en contacten met hulpverleningsorganisaties in die landen. De volgorde signalering, preventie en hulpverlening is met opzet zo gekozen. Onder signalering wordt in dit plan verstaan het kunnen herkennen van signalen die wijzen op mogelijke (komende) huwelijksdwang. Op basis van deze signalering kan gericht preventief worden gehandeld. De ACVZ benadrukt dat voor bestrijding van huwelijksdwang preventieve maatregelen het meest effectief zijn omdat voorkomen uiteraard beter is dan genezen. De werkelijkheid gebiedt echter te erkennen dat in de huidige situatie huwelijksdwang op enige schaal voorkomt met alle gevolgen van dien en dat de ACVZ om deze reden ook ruimschoots aandacht besteedt aan een efficiënt en effectief hulpverleningstraject.

¹ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: ACVZ.

Signalering

In veel gevallen zenden degenen die worden bedreigd met een gedwongen huwelijk geen duidelijke signalen uit. Het is dan ook van belang dat professionals en anderen in de directe omgeving van het slachtoffer huwelijksdwang herkennen en dat zij zorgen voor een eenvoudige handelwijze in geval van signalering van huwelijksdwang. De ACVZ acht het noodzakelijk dat in het kader van signalering een goede beknopte handleiding naar voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk wordt ontwikkeld.² Voorts moeten zogenaamde “train de trainers”-opleidingen gerealiseerd worden, waarbij professionals getraind worden om op hun beurt de opgedane kennis te kunnen verspreiden onder collega's.

Uitvoering: De ACVZ stelt voor een landelijk kennis- en expertisecentrum in te richten dat de handleiding centraal kan uitgeven en distribueren en de “train de trainers”-opleidingen kan realiseren.

Preventie

De ACVZ verstaat onder preventie het geheel van maatregelen gericht op het voorkomen van huwelijksdwang. De ACVZ beveelt twee vormen van preventieve maatregelen aan. De eerste maatregel betreft het bespreekbaar maken van het verschijnsel huwelijksdwang in zijn culturele context in die bevolkingsgroepen waar het speelt. Ten tweede acht de ACVZ voorlichting aan (potentiële) slachtoffers en hun directe omgeving over hoe te handelen als (de dreiging van) huwelijksdwang zich voordoet, noodzakelijk. De voorlichting moet enerzijds worden verzorgd door zelforganisaties, voorgangers van de verschillende geloofsgemeenschappen en culturele en maatschappelijke organisaties en anderzijds moet de voorlichting een vaste plaats krijgen in het lesprogramma van het voortgezet onderwijs bij het vak maatschappijleer. Ook het ontwikkelen van een attractieve en goed bereikbare website behoort vanzelfsprekend onderdeel uit te maken van de voorlichting.

De voorlichting aan personen die naar Nederland willen komen uit landen waarin huwelijksdwang pleegt voor te komen zou het best kunnen worden verwerkt in het inburgeringsexamen buitenland. De Nederlandse ambassades in die landen waar huwelijksdwang met name voorkomt, moeten op hun websites een wegwijzer voor (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang bieden.

Doel van deze preventieve maatregelen is het versterken van het bewustzijn dat het uitoeven van huwelijksdwang niet is toegestaan en dat vrijheid van partnerkeuze de geldende norm is. Voorts wordt door middel van preventie een wegwijzer naar de hulpverlening voor (potentiële) slachtoffers geboden.

Uitvoering: Door zelforganisaties, geloofsgemeenschappen, maatschappelijke en culturele organisaties en scholen. Het initiatief hiertoe dient uit te gaan van de betreffende (centrum)gemeente die vertegenwoordigers van alle genoemde organisaties en scholen stimuleert om activiteiten te ontplooiën. Ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan de scholen verzoeken dit belangrijke deelonderwerp een plaats te geven in het vak maatschappijleer. Het voorlichtingsmateriaal dient ontwikkeld te worden door het landelijk kennis- en expertisecentrum.

2 Home Office (2005) *Dealing with Cases of Forced Marriage. Guidance for Education Professionals*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit. Home Office (2005). *Dealing With Cases of Forced Marriage. Guidance for Police Officers*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit. Home Office (2004). *Young people and vulnerable adults facing forced marriage. Practice Guidance for Social Workers*, London: Home Office. De Forced Marriage Unit is bereikbaar via fmufco.gov.uk

De uitvoering van de op preventie gerichte activiteiten in het buitenland betreft de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken. Deze verantwoordelijkheid zou kunnen worden vormgegeven in het kader van de samenwerkingsafspraken die daartoe tussen beide ministeries recentelijk zijn gemaakt.

Hulpverlening: structuur van de organisatie van de zorg met betrekking tot huwelijksdwang in Nederland

Diverse instellingen en instanties kunnen worden geconfronteerd met (potentiële) slachtoffers van (dreigende) huwelijksdwang. Om hiaten en overlappingsen in de hulpverlening te voorkomen, verdient het volgens de ACVZ aanbeveling aan te sluiten bij de deels in oprichting zijnde, deels reeds werkende, 35 Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's). Deze ASHG's dienen te functioneren als frontoffice en coördinatiepunt. Dat wil zeggen dat zij fungeren als voorportaal voor slachtoffers van huiselijk geweld met een doorverwijsfunctie naar de achterliggende hulpverleningsinstanties. De ASHG's worden gekenmerkt door laagdrempeligheid en zijn dus direct én telefonisch bereikbaar. Een case-manager voert het intakegesprek met het (potentiële) slachtoffer en begeleidt hem of haar gedurende het gehele hulpverleningstraject.

Het is van belang dat de ASHG's een beperkte eenvormige uitvoering van taken nastreven, zodat wanneer het slachtoffer naar een andere gemeente vertrekt, zich geen administratieve problemen voordoen. Een gemeenschappelijk intake- en registratieformulier en een speciaal telefoonnummer voor alle ASHG's verdienen aanbeveling.

Voor het verkrijgen van inzicht in de aard en ernst van de problematiek en de urgentie van preventieve of hulpverleningacties is van groot belang dat een betrokken instelling of instantie weet of het (potentiële) slachtoffer dan wel de directe omgeving daarvan bij een van de overige instanties of instellingen bekend is. Daartoe is ook een zeer globale aanduiding van de reden van de bekendheid nodig. Wanneer die informatie snel verkregen moet worden, kan met de betrokken instelling contact worden opgenomen.

Het gaat hier met name om "buitenkant informatie" met een zeer beperkte aanvulling. Daartoe verdient aanbeveling een systeemtoevoeging aan te brengen aan de door alle instellingen gebruikte elektronische administratiesystemen, die voor een beperkt aantal geautoriseerden toegankelijk is.

Uiteraard dient hierbij te worden voldaan aan alle eisen die de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stelt. Een verkennend contact met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft duidelijk gemaakt dat een dergelijke constructie niet op voorhand als onhaalbaar moet worden aangemerkt.

Voor de uitvoering van dit onderdeel van het plan is een snel opererende kleine taskforce nodig. De ASHG's onderling moeten via het elektronische netwerk ook de mogelijkheid hebben om gegevens uit te wisselen.

Naar het oordeel van de ACVZ dient daaraan het volgende te worden toegevoegd. In navolging van het Osdorpse model raadt de ACVZ aan dat regelmatig door vertegenwoordigers van hulpverlenende instanties, scholen en leerplichtambtenaren concrete probleemsituaties met elkaar worden besproken om de hulpverlening directer en gericht te laten plaatsvinden.

Uitvoering van de hulpverleningsstructuur: De uitvoering van het hier gepresenteerde 'ACVZ-model' dient regionaal onder leiding van de betrokken (centrum)gemeenten te worden opgezet.

Het uitvoeringsplan van de ACVZ verdraagt zich zeer wel met decentrale regie en sturing mits een minimum aan eenvormigheid in de werkwijzen van de hulpinstellingen en de ASHG's wordt vastgelegd om ervoor te zorgen dat efficiënte en effectieve hulpverlening tot stand komt, ook wanneer het slachtoffer in een andere regio ondergebracht wordt. Het is noodzakelijk voor een goede uitvoering van deze aanbevelingen dat de gemeentelijke regierol ten aanzien van de ASHG's blijft bestaan, aangevuld door een wettelijke kaderregeling zodat de gemeenten daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de ASHG's.

Kenniscentrum

Op lokaal niveau is gespecialiseerde kennis van alle facetten van preventie en hulpverlening nodig. Deze kennis en de ontwikkeling daarvan kunnen het best worden geconcentreerd op centraal niveau. Dat is zowel voor de kwaliteit als ook in verband met de financiële consequenties wenselijk. Hiervoor kan worden aangesloten bij het te creëren landelijk kennis- en expertisecentrum in oprichting, het "Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet".³ Dat centrum kan ook zorg dragen voor de beschikbaarheid van schriftelijk en elektronisch voorlichtingsmateriaal.

Hulp in het buitenland

De ACVZ ziet het als een ernstige beperking dat het kabinet het standpunt heeft ingenomen de aanbeveling van de ACVZ om de consulaire bijstand uit te breiden, niet over te nemen. Dit standpunt verdient volgens de ACVZ dan ook heroverweging en zij herhaalt hier dus haar aanbeveling. Het is voor een effectieve en efficiënte hulpverlening aan het slachtoffer in het buitenland uiterst noodzakelijk dat een ambassade inlichtingen geeft over het te volgen hulpverleningstraject in het buitenland, het leggen van verbindingen met bijvoorbeeld de IND en het afgeven van verklaringen dat het slachtoffer van huwelijksdwang een verblijfstitel in Nederland bezit of heeft bezeten. Daarnaast acht de ACVZ het in het advies 'Tot het huwelijk gedwongen' aangeraden (prudente) onderzoek of een aanvrager/aanvraagster van een machtiging tot voorlopig verblijf wel vrijwillig komt, geboden.

Monitoring

De ACVZ acht het raadzaam de werking van het uitvoeringsplan te monitoren, zowel in Nederland als in het buitenland. Door procesmonitoring kan inzicht worden geboden in de werkbaarheid van het model, of de samenwerking tussen de verschillende instanties verloopt zoals beoogd, of het ASHG voldoende bereikbaar is en aanverwante kwesties. De ACVZ stelt voor om het proces en de resultaten, voor zover het betreft de effectiviteit van de hulpverlening, steekproefsgewijs te monitoren.

3 Het Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet verzamelt, verwerkt, verkrijgt, valideert en verspreidt actief kennis gericht op het bevorderen van de participatie van burgers in de samenleving en ondersteunt betrokken vrijwillige en professionele organisaties alsmede overheden bij de toepassing van deze kennis. Dit kenniscentrum wordt opgezet om de gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de WMO.

Implementatie

Teneinde de implementatie zo soepel mogelijk te laten verlopen zijn er twee mogelijkheden om het hulpverleningsmodel in de praktijk verder uit te werken. De eerste mogelijkheid is het opzetten van twee pilot projecten, waarvan één in één van de grote steden als Amsterdam, Utrecht, Den Haag of Rotterdam en één in een (centrum)gemeente buiten de randstad.

De tweede mogelijkheid is de 'laboratorium'-methode. Daarbij dient een aantal deskundigen van de "werkvloer" bijeen te worden gebracht om in een korte periode van intensieve samenwerking een script te vervaardigen waardoor het model in alle 35 (centrum)gemeenten tegelijk kan worden ingevoerd.

Het voordeel van de eerste methode is dat in de praktijk ervaring kan worden opgedaan, met als nadeel tijdverlies. Het voordeel van de 'laboratorium'-methode is tijdwinst en een intercollegiale voorbereiding die vertrouwen kan bieden.

Kosten

De adviesaanvraag spreekt over een beperkt budget. De ACVZ heeft hiermee rekening gehouden door zoveel mogelijk aan te haken bij reeds bestaande instellingen en instanties. Anderzijds waarschuwt de ACVZ dat zonder een structurele toedeling van financiële middelen effectieve signalering, preventie en hulpverlening aan potentiële slachtoffers van huwelijksdwang niet mogelijk zijn. De kosten van het thans voorliggende uitvoeringsplan zullen vooral de navolgende onderdelen betreffen:

- Een (beperkte) uitbreiding van de ASHG's om met name door middel van casemanagement een coördinerende rol als frontoffice te realiseren.
- Het toevoegen van het onderwerp huwelijksdwang aan het tot stand te brengen Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet waarbij financiering nodig is van:
 - a. kennisontwikkeling
 - b. het realiseren van een handleiding naar Brits model
 - c. het ontwikkelen en verspreiden van voorlichtingsmateriaal
 - d. het organiseren en begeleiden van trainingsbijeenkomsten voor signalering en voorlichtingsbijeenkomsten voor preventie in eigen kring.

De behandeling c.q. begeleiding van (potentiële) slachtoffers door de in dit advies genoemde instanties kan worden gefinancierd uit de daarvoor aangewezen financieringskanalen. Wel wijst de ACVZ in dit verband op het chronisch tekort aan vrouwenopvangplaatsen. Zonder extra geld zal dit essentiële onderdeel van het uitvoeringsplan in het gedrang komen. Tenslotte merkt de ACVZ op dat aan het voorgestelde systeem van registratie en gegevensuitwisseling incidentele en structurele kosten verbonden zullen zijn.

In dit stadium is een nauwkeurige calculatie van de hiervoor genoemde kosten niet mogelijk. Niettemin komt het de ACVZ onwaarschijnlijk voor dat de totale kosten een onevenredig beslag op de nationale middelen zullen leggen.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft na ontvangst van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) ‘Tot het huwelijk gedwongen’⁴ bij brief van 28 oktober 2005 gevraagd de aanbevelingen uit dat advies te concretiseren en te operationaliseren in een uitvoeringsplan, dat de volgende onderdelen dient te bevatten:

- een in Nederland toepasbaar model, op basis van “best practices”, waaronder de succesfactoren van de aanpak in Amsterdam Osdorp, rekening houdend met beperkt budget,
- het aangeven van de organisaties en instanties die hierin een rol behoren te spelen en de wijze waarop de overheid hen bij de realisering moet betrekken,
- een prioriteitsstelling van de voor het voorkomen dan wel bestrijden van huwelijksdwang benodigde activiteiten en een heldere verdeling tussen de betrokken beroepsdisciplines,
- een opzet voor het monitoren van de kwaliteit van aanpak,
- mogelijkheden voor Nederlandse vertegenwoordigingen in de risicolanden om veilige opvang voor slachtoffers van huwelijksdwang in het land van herkomst te ondersteunen en/of te organiseren.

1.2 Voorbereiding van het advies

Het voorliggend uitvoeringsplan is een praktische handleiding op uitvoeringsniveau voor de implementatie van de beleidsaanbevelingen uit het ACVZ-advies ‘Tot het huwelijk gedwongen’.

Bij het opstellen van dit plan is de hulpverleningskaart van Nederland in beschouwing genomen. Gezocht is naar “best practices”. Hiertoe zijn aanzetten gevonden in zowel de grootstedelijke als regionale aanpak.

De ACVZ heeft gesprekken gevoerd met verschillende in dit verband belangrijke (hulpverlenende) instanties en een aantal betrokken gemeentelijke diensten.

Een eerste versie van het uitvoeringsplan is besproken met Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) en Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM) van het Ministerie van Justitie, de programmamanager eergereleerd geweld, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Ook is gesproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Voorts heeft de ACVZ een expert van de politie Haaglanden op het gebied van eergereleerd geweld geraadpleegd. Tenslotte is een schets van het advies voorgelegd aan een aantal deskundigen uit het veld.

4 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: ACVZ.

Aangezien één van de leden van de ACVZ deel uitmaakt van de door de gemeente Den Haag ingestelde Onderzoekscommissie Convenant Huiselijk Geweld is de vrij toegankelijke informatie die door deze commissie is verzameld, ook voor de ACVZ beschikbaar geweest.⁵

1.3 Samenvatting ACVZ advies ‘Tot het huwelijk gedwongen’

In het advies van juli 2005 over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van gedwongen huwelijken heeft de ACVZ een aantal beleidsaanbevelingen gedaan. De wijze waarop een deel van deze aanbevelingen concrete uitwerking zou kunnen krijgen, wordt nader uitgewerkt en toegelicht in dit uitvoeringsplan. Om een indruk te krijgen van de aanbevelingen uit het eerste advies volgt hieronder een korte samenvatting.

De ACVZ heeft een gedwongen huwelijk als volgt gedefinieerd:

“... een huwelijk waarbij een of beide huwelijkspartner(s) geen eigen zeggenschap heeft (hebben) over de sluiting van de huwelijksverbintenis en daarmee niet instemt. Onder deze situatie wordt mede begrepen het wel meewerken aan de formele (wettelijke) huwelijks-handelingen doch onder lichamelijke of geestelijke bedreiging.”

De ACVZ heeft geconcludeerd dat gedwongen huwelijksluiting kan worden aange-merkt als een vorm van huiselijk geweld.

De ACVZ acht het nemen van maatregelen om huwelijksdwang tegen te gaan, noodzakelijk. Signalering, preventie en hulpverlening vormen de kern van de voorgestelde aanpak van gedwongen huwelijken. De overheid dient een actieve rol te spelen om hiaten en overlappingen in de uitvoering te voorkomen. Daartoe moet zij in een duidelijke regierol de coördinatie van de betrokken diensten en instellingen ter hand nemen.

Concrete aanbevelingen zijn:

- Het Ministerie van Justitie, meer in het bijzonder de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dient het initiatief te nemen voor de ontwikkeling van een actief overheidsbeleid ten aanzien van een praktische aanpak van huwelijksdwang.
- Het door de overheid te initiëren beleid ter preventie van gedwongen huwelijken en daarmee samenhangende probleemgebieden, moet zodanig worden ingericht dat de organisaties die bezig zijn met voorlichtings- en bewustwordingsprogramma's ten behoeve van migrantengemeenschappen daarbij worden betrokken. Ook de in aanmerking komende geloofsgemeenschappen dienen actief te worden benaderd.
- De specifieke deskundigheid, zoals die binnen de eigen gemeenschap aanwezig is over de achtergronden van relatievorming, is, evenals de mogelijke beschikbaarheid van passende en geaccepteerde (nood)opvang van slachtoffers, een belangrijke factor in het te ontwikkelen hulpverleningstraject. Uiteraard geldt dit ook voor het herkennen van de hulpvraag.
- Voor wat betreft de hulpverlening aan slachtoffers in het buitenland op de Nederlandse vertegenwoordigingen heeft de ACVZ het volgende aanbevolen:

5 Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en de portefeuillehouder Jeugdzorg Haaglanden hebben de Onderzoekscommissie Convenant Huiselijk Geweld Den Haag gevraagd verslag uit te brengen en eventueel te adviseren naar aanleiding van de feiten en omstandigheden van het gezinsdrama van 27 november 2005. Het betreffende commissielid is mw. mr. S.E. Korthuis. Het inmiddels uitgebrachte advies *‘Voldoende schakels, maar geen keten’* is te vinden op: <http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=49283>.

- De normen voor consulaire bijstand dienen te worden aangepast opdat het verlenen van consulaire bijstand mogelijk wordt voor de hulpvragende vreemdeling die een verblijfsrechtelijke band met Nederland heeft.
- Binnen de ambassade dient een vast aanspreekpunt te worden aangewezen voor ‘gender-related’ aangelegenheden.
- Teneinde te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen in de hulpvraag moet worden nagegaan op welke wijze er in samenwerking met andere landen adequaat kan worden voorzien in veilige opvang van slachtoffers van onder meer huwelijksdwang die zich tot de ambassade richten met een hulpvraag.
- De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dient het initiatief te nemen bij het in samenwerking met andere vakdepartementen ontwikkelen van een op “best practices” gebaseerde structuur voor de hulpverlening in Nederland en het buitenland.

1.4 Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 aanbevelingen gedaan voor uitvoeringsmaatregelen op het gebied van signalering, preventie en hulpverlening bij huwelijksdwang. Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan hulpverlening in het buitenland. Tenslotte is een paragraaf opgenomen over proces- dan wel resultaatmonitoring. Hoofdstuk 3 gaat in op de implementatie en de kosten van het uitvoeringsplan.

Het Uitvoeringsplan

2.1 Inleiding

Dit uitvoeringsplan zet in op **signalering, preventie en hulpverlening** in Nederland. Ook wordt aandacht besteed aan assistentie door Nederlandse vertegenwoordigingen in de landen van herkomst en aan contacten met hulpverleningsorganisaties in die landen. De volgorde signalering, preventie en hulpverlening is met opzet zo gekozen. Onder signalering wordt in dit plan verstaan het kunnen herkennen van signalen die wijzen op mogelijke (komende) huwelijksdwang. Op basis van deze signalering kan gericht preventief worden gehandeld. De ACVZ benadrukt dat voor bestrijding van huwelijksdwang preventieve maatregelen het meest effectief zijn omdat voorkomen uiteraard beter is dan genezen. De werkelijkheid gebiedt echter te erkennen dat in de huidige situatie huwelijksdwang op enige schaal voorkomt met alle gevolgen van dien en dat de ACVZ om deze reden ook ruimschoots aandacht besteedt aan een efficiënt en effectief hulpverleningstraject.

Huwelijksdwang kan – net als overig huiselijk en eengerelateerd geweld – in vele vormen zichtbaar worden. Die signalen kunnen worden herkend door de sociale omgeving van de slachtoffers, maar ook door de verschillende hulpverlenende instellingen en instanties. Het is van belang dat al die instellingen en instanties effectief en in een vroeg stadium symptomen van huwelijksdwang leren herkennen. Als huwelijksdwang wordt vermoed of geconstateerd, dient snel en adequaat te worden gehandeld, waarbij de veiligheid van de betrokkene(n) moet worden gewaarborgd.

De aangewezen hulpverlenende instellingen en andere instanties zijn naar het inzicht van de ACVZ de volgende:

GGD, GGZ, eerstelijns gezondheidszorg, politie en justitie, instellingen voor vrouwenopvang, jeugdzorg, algemeen maatschappelijk werk, onderwijsinstellingen en gemeentelijke leerplichtambtenaren.

Zelforganisaties kunnen in zekere zin, als het gaat om preventie, worden aangemerkt als hulpverlenende instanties.

Het gaat dus om instellingen en instanties met uiteenlopende aandachtsgebieden en werkwijzen. Als daar snel en efficiënt moet worden samengewerkt dan is coördinatie noodzakelijk. De problemen kunnen zichtbaar worden bij elk van de genoemde instellingen of instanties, waar slachtoffers zich melden of waar een probleemsituatie blijkt. De ACVZ vindt het noodzakelijk dat één instelling per stad of regio optreedt als coördinatiepunt en frontoffice. Dat laatste betekent dat de coördinerende instantie fungeert als voorportaal voor de achterliggende instanties. Als het slachtoffer zich in nood bij een van de genoemde instanties meldt dan wordt het frontoffice daarover geïnformeerd. De ACVZ acht de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's) het meest geschikt om deze coördinerende frontoffice-taak te vervullen. De keuze voor de ASHG's zal later worden toegelicht. Deze ASHG's kunnen hulp inzake huwelijksdwang coördineren, doorverwijzen en er op toezien dat de meest geëigende instelling of instantie hulp verleent en dat aan de randvoorwaarden voor de hulpverlening (financiën, verblijfsvergunning, etc) wordt voldaan.

Op lokaal niveau is gespecialiseerde kennis van alle facetten van preventie en hulpverlening nodig. Deze kennis en de ontwikkeling daarvan kan het best worden geconcentreerd op landelijk niveau. Dat is zowel voor de kwaliteit als ook in verband met de

financiële consequenties wenselijk. Voor deze taak heeft de ACVZ aanvankelijk gedacht aan het reeds bestaande kenniscentrum TransAct.⁶ Inmiddels is gebleken dat TransAct onderdeel zal gaan uitmaken van een breed opgezet landelijk kennis- en expertisecentrum te weten het “Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet”.⁷ Dit centrum kan ook zorgdragen voor de beschikbaarheid van schriftelijk en elektronisch voorlichtingsmateriaal.

De ACVZ heeft bij het opstellen van dit uitvoeringsplan de navolgende vijf overwegingen betrokken:

1. Het fenomeen huwelijksdwang is naar zijn aard, verschijningsvorm en sociaal-culturele achtergrond verbonden met (ander) huiselijk geweld in het algemeen en met geweld tegen vrouwen in het bijzonder. Hetzelfde geldt voor de relatie met eergereleerd geweld en achterlating van vrouwen in landen van herkomst.⁸ Hierbij dient overigens te worden bedacht dat deze vormen van familiale problematiek zich, zij het in mindere mate, ook ten aanzien van mannen voordoen. De ACVZ is zich ervan bewust dat huiselijk geweld zich in Nederland voordoet onder alle bevolkingsgroepen, maar neemt aan dat het verschijnsel huwelijksdwang met name voorkomt binnen de Marokkaanse, Surinaams-Hindoestaanse en Turkse gemeenschappen. Er zijn ook signalen dat in de kleinere gemeenschappen van Somaliërs, Chinezen, Sinti en de Roma huwelijksdwang een rol speelt bij de relatievorming.⁹ Bestudering van de fenomenen huiselijk geweld, eergereleerd geweld en huwelijksdwang leidt tot de conclusie dat deze vormen van familiegerelateerd geweld een soortgelijke aanpak vergen door eenzelfde groep van betrokken instellingen en instanties. Dat betekent dat het uitvoeringsplan dat hier wordt gepresenteerd, kan gelden voor alle vormen van familiegerelateerd geweld.
2. Een betrouwbare schatting van het aantal gevallen van (dreigende) huwelijksdwang is niet te geven. Wel is duidelijk dat de politie en ook vrouwenopvanghuizen regelmatig worden geconfronteerd met zowel gevallen van (dreigende) huwelijksdwang alsook met gevolgen van gedwongen huwelijken. In het kader van het uitvoeringsplan heeft de ACVZ nader contact gehad met diverse instellingen en instanties en al die contacten wijzen erop dat de problemen rond huwelijksdwang als een regelmatig in Nederland voorkomend en in de hulpverlening serieus te nemen verschijnsel moet worden aangemerkt.
3. Uit diverse bronnen is gebleken dat door de op zich veelal competente hulpverlenende instanties als gevolg van een minder efficiënt werkend systeem niet altijd optimaal kan worden samengewerkt. Dat is één van de redenen waarom in het plan is voorzien in een per stad of regio functionerende centrale verwijzende en coördinerende instantie. Daarmee wordt voorkomen dat er zich in het hulpverleningstraject hiaten of overlappingen voordoen met als gevolg niet aansluitende activiteiten van hulpverlenende instanties of het niet goed uitwisselen van gegevens.

6 TransAct is expert in de aanpak van huiselijk en seksueel geweld & kwaliteitsverbetering van de zorg door rekening te houden met sekse en etniciteit (diversiteit). De drie kerntaken van TransAct zijn Kennis en Methodiekontwikkeling, Beleidsanalyse en Agendering en Training en Advies.

7 Het Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet verzamelt, verwerkt, verrijkt, valideert en verspreidt actief kennis gericht op het bevorderen van de participatie van burgers in de samenleving en ondersteunt betrokken vrijwillige en professionele organisaties alsmede overheden bij de toepassing van deze kennis. Dit kenniscentrum wordt opgezet om de gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de WMO.

8 Over achterlating heeft de ACVZ reeds een advies doen uitgaan: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005) *Tegen de Wil Achtergebleven. Een advies over in herkomstlanden achtergelaten vrouwen en kinderen*, Den Haag: ACVZ. Mede naar aanleiding van dit advies heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een Wegwijzer Achterlating laten ontwikkelen. Landelijke Werkgroep Mudawannah (2005), *Achtergebleven of achtergelaten? Een wegwijzer voor Marokkaanse vrouwen over Gedwongen Achterlating in Marokko*.

9 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: ACVZ, p.20.

4. Een uitvoeringsplan als hier voorgesteld heeft alleen kans van slagen als het, zonder dat er gecompliceerde wettelijke regelingen moeten worden getroffen, binnen een tijdsbestek van circa anderhalf jaar na aanvang feitelijk kan gaan functioneren. Het door de ACVZ ontwikkelde plan levert slechts in beperkte mate regeldruk op en kan naar inschatting van de ACVZ binnen korte tijd operationeel zijn.
5. Huiselijk geweld, eerge relateerd geweld en huwelijksdwang vragen om een aanpak waarbij instellingen en instanties zijn betrokken die vallen onder de verantwoordelijkheid van diverse ministeries. Zo draagt het Ministerie van VWS op nationaal niveau de verantwoordelijkheid voor de vrouwenopvang en voor de ASHG's. Voorts heeft het Ministerie van OCW een landelijke beleidsvormende en coördinerende taak voor zover het onderwijsveld is betrokken. De regering heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie belast met de coördinatie van de aanpak van eerge relateerd geweld terwijl de minister van Justitie de aanpak van overige vormen van huiselijk geweld coördineert. Verschillen in begeleiding, sturing op afstand en financiering tussen de verschillende ministeries moeten uiteraard worden voorkomen. Daarom acht de ACVZ het noodzakelijk dat er ten aanzien van deze onderwerpen één coördinerend minister wordt aangewezen.

2.2 Signalering

In veel gevallen worden door degenen die worden bedreigd met een gedwongen huwelijk dan wel degenen die zich al in een gedwongen huwelijk bevinden, geen duidelijke signalen uitgezonden. Hetzelfde geldt voor de omgeving van het (potentiële) slachtoffer. Voor huiselijk geweld en eerge relateerd geweld is dat niet anders. Daarom is het belangrijk dat professionals (zoals medewerkers van zelforganisaties, medewerkers in het onderwijs en medewerkers van de in paragraaf 2.1 genoemde instanties) én anderen in de directe omgeving van het slachtoffer (de dreiging van) huwelijksdwang kunnen herkennen. Daarvoor moet het volgende worden gerealiseerd:

- Het ontwikkelen van een goede beknopte handleiding.
- “Train de trainers”-opleidingen: leerbijeenkomsten voor professionals (stedelijk dan wel regionaal) die op hun beurt de opgedane kennis kunnen verspreiden onder collega's.

Doel:

Het doel van het aanleren van methodieken ter herkenning is dat professionals en anderen rondom het slachtoffer zich bewust worden van de problematiek van huwelijksdwang, en het kan voorts een eenvormige handelwijze in geval van signalering van huwelijksdwang stimuleren.

Uitvoering:

- De ACVZ heeft intensief gezocht naar “best practices” in het buitenland (met name het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België) op het gebied van de aanpak van huwelijksdwang. Daarbij is gebleken dat tot op heden alleen het Verenigd Koninkrijk op dit gebied Nederland een aantal stappen voor is. Het Verenigd Koninkrijk heeft onder meer een zeer goed bruikbare handleiding gepubliceerd.¹⁰ De ACVZ beveelt

¹⁰ Home Office (2005) *Dealing with Cases of Forced Marriage. Guidance for Education Professionals*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit. Home Office (2005). *Dealing With Cases of Forced Marriage. Guidance for Police Officers*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit. Home Office (2004). *Young people and vulnerable adults facing forced marriage. Practice Guidance for Social Workers*, London: Home Office. De Forced Marriage Unit is bereikbaar via fmufco.gov.uk

aan om een aan de Nederlandse situatie aangepaste handleiding centraal uit te geven en te laten verspreiden door het eerder genoemde kennis- en expertisecentrum.

- De “train de trainers”-opleidingen dienen te worden gerealiseerd door het kennis- en expertisecentrum. Het gaat om bijeenkomsten waar enkele medewerkers van de betrokken instellingen worden getraind in het herkennen van eerste symptomen in gedrag en omstandigheden die kunnen wijzen op (dreigende) huwelijksdwang. Zij leren voorts hoe de verworven kennis binnen de eigen organisatie kan worden doorgegeven.

2.3 Preventie

Onder preventie wordt in dit plan verstaan het geheel van maatregelen gericht op het voorkomen van huwelijksdwang. Twee vormen van preventieve maatregelen komen hierbij aan de orde. De eerste maatregel betreft het bespreekbaar maken van het verschijnsel huwelijksdwang in zijn culturele context onder die bevolkingsgroepen waar het verschijnsel speelt. Daarbij is een inbreng van zelforganisaties belangrijk. In de tweede plaats dient aan (potentiële) slachtoffers en hun directe omgeving voorlichting te worden gegeven over hoe te handelen als (de dreiging van) huwelijksdwang zich voor doet. De hierna te noemen preventieve maatregelen moeten zich richten op:

- de directe omgeving van de (potentiële) slachtoffers;
- de culturele en sociale groepen in de Nederlandse samenleving waar het verschijnsel huwelijksdwang voorkomt;
- de overige organisaties en instellingen die met het verschijnsel huwelijksdwang en de gevolgen daarvan in aanraking komen.

De voorlichting aan direct betrokkenen, (potentiële) slachtoffers en hun familieleden dient betrekking te hebben op:

- Normen en waarden, alsmede wet- en regelgeving met betrekking tot de positie van mannen, vrouwen, huwelijksvrijheid en de grenzen aan bevoegdheden binnen families.
- Mogelijkheden tot (re)actie van (potentiële) slachtoffers bij dreiging van huwelijksdwang.

Voor een belangrijk deel dient deze voorlichting te worden verzorgd door zelforganisaties, voorgangers van de verschillende geloofsgemeenschappen en culturele en maatschappelijke organisaties.¹¹ De (centrum)gemeenten moeten ervoor zorgen dat de discussie over huwelijksdwang binnen de genoemde organisaties op gang komt.

Voor het overige dient de voorlichting op onderwijsinstellingen te worden gerealiseerd. Deze zou een vaste plaats moeten krijgen in het lesprogramma van het voortgezet onderwijs in het vak maatschappijleer. In het daar gebruikte en uitgedeelde voorlichtingsmateriaal, te verspreiden door het landelijk kennis- en expertisecentrum, dienen de adressen, telefoonnummers en websites van hulpinstanties te worden vermeld.

De onderwijsinstellingen hebben binnen de hen gegeven algemene regels geen dwingende verplichting tot het opnemen van dit soort onderdelen in hun lesprogramma. Een verzoek daartoe van het Ministerie van OCW alsook de aansporing door de gemeenten kunnen scholen er toe brengen om dit belangrijke deelonderwerp in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs een plaats te geven in het vak maatschappijleer.

11 Als voorbeeld wil de ACVZ wijzen op de Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (SPIOR), die diverse voorlichtingsbijeenkomsten en conferenties heeft georganiseerd over huwelijksdwang.

Uiteraard behoort een attractieve en goed bereikbare website met alle voorlichtingsmateriaal en hulpverleningadressen vanzelfsprekend onderdeel uit te maken van de voorlichting.

Informatie over de Nederlandse houding ten opzichte van huwelijksdwang voor personen die naar Nederland willen komen uit landen waarin huwelijksdwang regelmatig pleegt voor te komen, zou het best kunnen worden verwerkt in het inburgeringsexamen buitenland. De Nederlandse ambassades in landen waar het verschijnsel met name voorkomt moeten op hun websites een wegwijzer voor slachtoffers van huwelijksdwang (en voor achtergelaten vrouwen) gaan bieden.

Doel:

Het doel van de maatregelen ter preventie van huwelijksdwang is het versterken van het bewustzijn dat het uitoefenen van huwelijksdwang niet is toegestaan, dat vrijheid van partnerkeuze de geldende norm is en dat (potentiële) slachtoffers kunnen rekenen op hulp. Uiteraard past daarbij ook het bieden van een wegwijzer naar die hulp.

Uitvoering:

De uitvoering van op preventie gerichte activiteiten dient te geschieden door zelforganisaties, geloofsgemeenschappen, maatschappelijke en culturele organisaties en scholen. Het initiatief hiertoe dient uit te gaan van de betreffende (centrum)gemeente die vertegenwoordigers van alle genoemde organisaties en scholen stimuleert om activiteiten te ontplooiën. Daarbij kan ook informatie worden gegeven over de praktische en financiële mogelijkheden. Ook het Ministerie van OCW kan de scholen verzoeken dit belangrijke deelonderwerp een plaats te geven in het vak maatschappijleer. Het voorlichtingsmateriaal dient ontwikkeld te worden door het landelijk kennis- en expertisecentrum.

De uitvoering van de op preventie gerichte activiteiten in het buitenland betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken. Deze verantwoordelijkheid kan worden vormgegeven in het kader van de samenwerkingsafspraken die daartoe tussen beide ministeries recentelijk zijn gemaakt.

2.4 Hulpverlening: structuur van de organisatie van de zorg met betrekking tot huwelijksdwang in Nederland

De hulpverlening aan (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang, moet worden ingebed in een van de bestaande zorgnetwerken omdat dit type zorg onvoldoende kwantitatieve omvang heeft om als zelfstandig zorgnetwerk te worden ontwikkeld. De ACVZ heeft een aantal zorgnetwerken in beschouwing genomen die hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Daarbij springen in het oog de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's) en de Centra voor Jeugd en Gezin, die de Staatssecretaris van VWS voornemens is op te richten. In laatstgenoemde centra wordt in de toekomst alle zorg voor kinderen en hun opvoeders samengebracht en zal ook alle informatie over ieder kind centraal worden geregistreerd.

Bij vergelijking van deze twee opties concludeert de ACVZ dat de ASHG's het meest geschikt zijn om de centrale rol te spelen zoals die in dit plan is neergelegd. Het feit dat ook de ASHG's zich nog in een ontwikkelingsfase bevinden acht de ACVZ in dit kader eerder een positieve dan een negatieve omstandigheid. Immers, in deze fase kunnen aanpassingen, wijzigingen en uitbreidingen gemakkelijker worden doorgevoerd dan wanneer de opzet geheel is uitgekristalliseerd.

De ASHG's zijn gevestigd in 35 (centrum) gemeenten. De ASHG's dienen te functioneren als frontoffice en coördinatiepunt. Zij behandelen niet zelf, maar verwijzen door

naar de juiste vormen van hulpverlening. De ACVZ stelt voor dat de ASHG's deze taken ook gaan uitoefenen ten aanzien van de problematiek van huwelijksdwang. Naar de mening van de ACVZ moeten de ASHG's er steeds op toezien dat zorg proportioneel plaatsvindt. Zij moeten er daarbij voor waken dat niet direct zorggerelateerde aspecten ook aan bod komen. Het gaat bij dit laatste om zaken als financiën, huisvesting, verblijfsvergunningen etc. Bij deze uitgebreide frontofficetaak hoort telefonische bereikbaarheid en een laagdrempelige intake-mogelijkheid waarbij – dit is nieuw voor een aantal ASHG's – direct een casemanager wordt toegewezen.

De volgende punten zijn met betrekking tot de structuur van hulpverlening van groot belang:

- *Casemanager*
Een casemanager binnen een ASHG zorgt ervoor dat de betrokken hulpverlenende en overige instanties gericht samenwerken zodat hiaten en overlappingen in de hulpverlening worden voorkomen en de continuïteit wordt gewaarborgd. Als een (potentieel) slachtoffer zich bij een ASHG meldt, verzorgt de casemanager de intake. Voorts moet erop gelet worden dat wanneer een slachtoffer van huwelijksdwang zich rechtstreeks meldt bij één van de hulpverlenende instanties (backoffice) dit meteen aan het ASHG van desbetreffende regio wordt gemeld, zodat een casemanager kan worden toegewezen.
Omdat in de opzet van de ASHG's tot nu niet altijd is voorzien in een casemanager, is voor het realiseren van dit uitvoeringsplan speciale aandacht nodig voor de financiering hiervan.
- *Regierol van de gemeenten*
De gemeenten krijgen op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) een taak in het kader van bestrijding van huiselijk geweld en de daarvoor benodigde (vrouwen)opvang. Vooruitlopend daarop hebben 35 centrumgemeenten een regierol ten aanzien van de ASHG's opgedragen gekregen. Deze regierol van gemeenten blijft uiteraard bestaan als de ASHG's tevens de taak van frontoffice en coördinator voor de hulp aan slachtoffers van huwelijksdwang opgedragen krijgen. Deze regierol houdt in dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor het in stand houden en functioneren van de ASHG's. Ook moeten zij een bestuurlijk coördinerende rol spelen tussen alle betrokken instellingen en instanties enerzijds en de ASHG's anderzijds. Deze coördinatie betreft het verkrijgen en behouden van de urgentie bij de hulpverlening, de controle op de daadwerkelijke hulpverlening en de eventueel benodigde afstemming in werkprocessen, maar niet de inhoud van individuele dossiers.

De ACVZ ziet in dit verband nog een essentieel aandachtspunt.

Wil deze regierol leiden tot daadwerkelijke medeverantwoordelijkheid van de gemeenten voor de hulpverlening dan is het wenselijk dat een – nu nog ontbrekende – wettelijke kaderregeling tot stand komt. Deze kaderregeling behoeft slechts een beperkt aantal op de uitvoering toegespitste regels te bevatten. Daartoe behoren naar het inzicht van de ACVZ de volgende onderdelen:

- De taken en bevoegdheden van de regierol dienen te liggen bij de 35 (centrum)gemeenten, met daaraan gekoppeld een adequate en **structurele** financiering;
- Een uitvoeringsopdracht voor gemeenten om er voor te zorgen dat landelijk efficiënte hulpverlening met een vergelijkbare werkwijze en gegevensuitwisseling wordt mogelijk gemaakt.

- *Beperkte eenvormige uitvoering van taken*
Zowel voor slachtoffers van huiselijk geweld als ook ten aanzien van situaties van dreigende huwelijksdwang vindt opvang dikwijls om veiligheidsredenen plaats in een andere regio dan waar het slachtoffer normaal woont. Gestreefd moet worden naar een werkwijze die landelijk zo overeenkomt dat zich bij vertrek van het slachtoffer naar een andere gemeente geen administratieve problemen voordoen. Het voorgaande betekent niet dat de sturing voor de genoemde activiteiten moet worden verlegd van de regio naar de centrale overheid, integendeel. De hieronder genoemde desiderata vragen alleen om enkele landelijk vastgelegde uitgangspunten voor de (coördinatie van de) hulpverlening met betrekking tot huiselijk geweld, eerge-relateerd geweld en huwelijksdwang zoals:
 - een gemeenschappelijk intake- en registratieformulier zoals recentelijk is ontwikkeld door het Trimbos instituut en het UMC St. Radboud te Nijmegen;¹²
 - een telefoonnummer dat verbinding geeft met het ASHG in de eigen stad of regio [bijvoorbeeld 0800- HELP]. Het landelijk nummer van de ASHG's moet buiten kantooruren via een antwoordapparaat informatie geven over hoe in verschillende stadia van urgentie kan worden gehandeld, steeds met verwijzing naar het landelijk alarmnummer 112, of, als dit beschikbaar is, het mobiele nummer van de dienstdoende medewerker.
- *Samenwerking en het delen van informatie door betrokken hulpinstanties*
Huwelijksdwang betreft een zeer ernstige inbreuk op de integriteit van het slachtoffer. Het voorkomen dan wel stoppen van die praktijk vormt een vitaal maatschappelijk belang.
Dat vitale belang rechtvaardigt dat ASHG's en (hulpverlenende) instanties onderling, binnen de grenzen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), gegevens uitwisselen die bijdragen aan preventie en hulpverlening. Uiteraard is er geen belemmering voor de uitwisseling van persoonsgegevens wanneer een betrokkene daarvoor toestemming heeft gegeven. Echter, die toestemming zal niet onder alle omstandigheden kunnen worden verkregen. In geval van ernstige dreiging zullen ook gegevens van de omgeving van het slachtoffer, zonder de toestemming van die betrokkenen, nodig kunnen zijn om te beoordelen of sprake is van een acute noodsituatie en om een gedegen risico-taxatie te kunnen maken. Voor het verkrijgen van inzicht in de aard en ernst van de problematiek en de urgentie van preventieve of hulpverleningacties is van groot belang dat een betrokken instelling of instantie weet of het (potentiele) slachtoffer dan wel de directe omgeving daarvan bij een van de overige instanties of instellingen bekend is. Daartoe is ook een zeer globale aanduiding van de reden van de bekendheid nodig. Wanneer die informatie snel verkregen moet worden, kan met de betrokken instelling contact worden opgenomen.
Het gaat hier om het uitwisselen van "buitenkant informatie"¹³ met een zeer beperkte aanvulling. Daartoe verdient het aanbeveling een systeemtoevoeging aan te brengen aan de door alle instellingen gebruikte elektronische administratiesystemen, die voor een beperkt aantal geautoriseerden toegankelijk is.¹⁴

12 Registratieformulier Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld, ontwikkeld door het Trimbos instituut en UMC St. Radboud, 2006, te vinden op: www.huiselijkgeweld.nl.

13 Dit betreft informatie over naam, adres en woonplaats, alsmede of en sedert welke datum betrokkene bekend is bij een instantie: College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Informatie delen in samenwerkingsverbanden', *Informatieblad*, afl. 31A. Te vinden op: www.cbppweb.nl.

14 Het ASHG Apeldoorn heeft hier reeds ervaring mee opgedaan. Dit project ketenaanpak huiselijk geweld Apeldoorn heeft o.a. in samenwerking met het Openbaar Ministerie een registratiesysteem ontwikkeld waarbij de registratiesystemen van 21 hulpverlenende instanties aan elkaar zijn gekoppeld. Hulpverleners kunnen, wanneer zij een cliënt registreren, ook inzien welke andere instanties bekend zijn met cliënt en waarom.

Ook tussen de verschillende ASHG's moet gegevensuitwisseling snel mogelijk zijn. Dat is nodig omdat, zoals al is opgemerkt, slachtoffers van huwelijksdwang dikwijls voor opvang verhuizen naar andere regio's.

Uiteraard dient bij de gegevensuitwisseling te worden voldaan aan alle eisen die de Wbp stelt. Een verkennend contact met het CBP heeft duidelijk gemaakt dat deze constructie niet op voorhand als onhaalbaar moet worden aangemerkt. Voor het realiseren van een in alle regio's functionerend gegevensnetwerk is een snel opererende kleine taskforce nodig. Deze taskforce kan het best functioneren onder verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon. Hierbij speelt niet alleen de technische realisatie maar ook het daaraan voorafgaand overleg met alle gebruikers en met het CBP een cruciale rol. Ervaringen in Amsterdam Osdorp hebben geleerd dat regelmatig overleg en het uitwisselen van gegevens essentieel is, zowel voor signalering als voor vroegtijdige hulpverlening. Het Osdorpse model houdt in dat regelmatig door vertegenwoordigers van hulpverlenende instanties, scholen en leerplichtambtenaren concrete probleemsituaties worden besproken om de hulpverlening directer en gericht te laten plaatsvinden. Toepassing van dat model is voor alle regio's aan te raden.

Rol van zelforganisaties bij de hulpverlening?

Zowel bij signalering als preventie wordt, met name in de sfeer van voorlichting, met nadruk gewezen op de mogelijke rol van de culturele, religieuze, maatschappelijke en jongerenorganisaties binnen de verschillende etnische gemeenschappen. Immers, verantwoordelijkheid en gezag in eigen kring is op dit gebied van groot belang. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat het aanbevelenswaardig is dat de hulpverlener dezelfde culturele achtergrond heeft als het slachtoffer. Er moet, naar de mening van de ACVZ, wel worden gewaakt voor inschakeling van hulpverleners uit de directe sociale omgeving van het slachtoffer om loyaliteitsconflicten te voorkomen en te vermijden dat (potentiële) slachtoffers bang zijn om hulp te vragen dan wel te aanvaarden van personen die te dicht bij hun eigen familie staan.

Doel van de hulpverleningsstructuur:

Efficiënt en effectief optreden tegen (dreigende) huwelijksdwang.

Uitvoering:

De uitvoering van het hier gepresenteerde 'ACVZ-model' dient regionaal onder leiding van de betrokken centrumgemeenten te worden opgezet.

2.5 Hulp in het buitenland

In het eerder uitgebrachte advies 'Tot het huwelijk gedwongen' heeft de ACVZ aanbevelingen gedaan over uitbreiding van de consulaire bijstand (zie paragraaf 1.3). Het kabinetsstandpunt om deze aanbeveling niet over te nemen,¹⁵ kan niet anders gezien worden dan als een ernstige beperking van de uiterst wenselijke hulpverlening. De aanbevelingen strekken er uiteraard niet toe dat Nederland zich mengt in binnenlandse gelegenheden van de landen waar de diplomatieke vertegenwoordigingen zijn gevestigd.

15 Zie Adviesaanvraag d.d. 28 oktober 2005, p.2. (Bijlage 1)

De ACVZ herhaalt hier haar aanbeveling gedaan in het beleidsadvies uit 2005. Het is belangrijk dat ook aan niet Nederlanders, die in beginsel een verblijfsrecht in Nederland hebben, inlichtingen over mogelijke hulpverlening in Nederland worden gegeven, verbindingen met bijvoorbeeld de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) worden gelegd en een verklaring dat de betrokkene een verblijfstitel in Nederland bezit of heeft bezeten wordt verstrekt. Voor degenen die Nederlander zijn, pleegt dit soort hulp, inclusief het afgeven van een tijdelijk identiteits- c.q. reisdocument wel te worden verstrekt. Daarnaast acht de ACVZ het in het advies 'Tot het huwelijk gedwongen' aangeraden (prudente) onderzoek of een aanvrager/aanvraagster van een machtiging tot voorlopig verblijf wel vrijwillig komt, geboden.

De ACVZ vermag niet in te zien waarom deze activiteiten die voor slachtoffers van grote betekenis kunnen zijn, niet van ambassades en grote consulaten kunnen worden gevraagd, dan wel in strijd zouden zijn met het onderhouden van diplomatieke relaties. Het kabinetsstandpunt op dit punt verdient naar de mening van de ACVZ heroverweging.

2.6 Monitoring

Het is raadzaam de werking van de voorgestelde aanpak te monitoren, zowel in Nederland als in het buitenland.

Dat kan op twee manieren geschieden:

- a. Door **procesmonitoring** waarbij wordt onderzocht of de aanpak goed werkt, bijvoorbeeld of de samenwerking verloopt zoals is beoogd, of het loket bereikbaar is, en aanverwante kwesties. Een dergelijke monitoring kan doorlopend plaatsvinden op tamelijk eenvoudige wijze, bijvoorbeeld door middel van terugkerende interviews met sleutelpersonen.
- b. Door te **monitoren op resultaten**, enerzijds op het gebied van hulpverlening en anderzijds – daar gaat het idealiter om – het voorkomen van gedwongen huwelijken. Monitoring voor wat betreft het laatste is echter moeilijk omdat er – uiteraard – geen registratie van gedwongen huwelijken is en het gaat om een uiterst verborgen en conceptueel niet altijd even eenduidig fenomeen.

De ACVZ stelt voor om het proces en de resultaten, voor zover het betreft de effectiviteit van de hulpverlening, steekproefsgewijs te monitoren. Met de uitkomst van deze twee wijzen van monitoring kan de effectiviteit van de hulpverlening zonodig worden verbeterd.

Uitvoering:

De ACVZ beveelt aan de werkwijze te laten monitoren door een extern onderzoeksbureau door middel van een zogenaamde procesevaluatie. Het is van belang dat de ASHG's al in een vroeg stadium overleggen met het onderzoeksbureau over deze evaluatie, zodat zij de juiste informatie registreren om de evaluatie goed te kunnen uitvoeren.

HOOFDSTUK 3

Realisering van het Uitvoeringsplan

3.1 Implementatie

Aan de implementatie van de zorgstructuur als vermeld in dit plan, moet op centraal en decentraal niveau de nodige aandacht en zorg worden besteed.

De ACVZ is zich bewust van de spanning die er kan bestaan tussen het beginsel van decentralisatie en de nu aanbevolen (beperkte) eenvormigheid in de 35 (centrum)gemeenten. Het advies van de ACVZ om te gaan werken volgens één model met een zekere uniformiteit, hoeft echter geen belemmering te zijn voor een uitwerking op lokaal niveau. Dit advies gaat nadrukkelijk uit van de wenselijkheid van een gemeentelijke regierol.

Teneinde de implementatie zo soepel mogelijk te laten verlopen, zijn er twee mogelijkheden om dit plan te realiseren. De eerste mogelijkheid is het opzetten van twee pilot projecten, waarvan één in één van de grote steden als Amsterdam, Utrecht, Den Haag of Rotterdam en één in een (centrum)gemeente buiten de randstad.

De tweede mogelijkheid is de ‘laboratorium’-methode. Daarbij dient een aantal deskundigen van de “werkvloer” bijeen te worden gebracht om in een korte periode van intensieve samenwerking een script te vervaardigen waardoor het model in alle 35 (centrum)gemeenten tegelijk kan worden ingevoerd.

Het voordeel van de eerste methode is dat in de praktijk ervaring kan worden opgedaan, met als nadeel tijdverlies. Het voordeel van de ‘laboratorium’-methode is tijdwinst en een intercollegiale voorbereiding die vertrouwen kan bieden.

3.2 Kosten

De adviesaanvraag spreekt over een beperkt budget. De ACVZ heeft hiermee rekening gehouden door zoveel mogelijk aan te haken bij reeds bestaande instellingen en instanties. Anderzijds waarschuwt de ACVZ dat zonder een structurele toedeling van financiële middelen effectieve signalering, preventie en hulpverlening aan (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang niet mogelijk zijn. De kosten van het thans voorliggende uitvoeringsplan zullen vooral de navolgende onderdelen betreffen:

- Een (beperkte) uitbreiding van de ASHG's om met name door middel van casemanagement een coördinerende rol als frontoffice te realiseren.
- Het toevoegen van het onderwerp huwelijksdwang aan het tot stand te brengen Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet waarbij financiering nodig is van:
 - a. kennisontwikkeling
 - b. het realiseren van een handleiding naar Brits model
 - c. het ontwikkelen en verspreiden van voorlichtingsmateriaal
 - d. het organiseren en begeleiden van trainingsbijeenkomsten voor signalering en voorlichtingsbijeenkomsten voor preventie in eigen kring.

De behandeling c.q. begeleiding van (potentiële) slachtoffers door de in dit advies genoemde instanties kan worden gefinancierd uit de daarvoor aangewezen financieringskanalen. Wel wijst de ACVZ in dit verband op het chronisch tekort aan vrouwenopvangplaatsen. Zonder extra geld zal dit essentiële onderdeel van het uitvoeringsplan in het gedrang komen.

Tenslotte merkt de ACVZ op dat aan het voorgestelde systeem van registratie en gegevensuitwisseling incidentele en structurele kosten verbonden zullen zijn.

In dit stadium is een nauwkeurige calculatie van de hiervoor genoemde kosten niet mogelijk. Niettemin komt het de ACVZ onwaarschijnlijk voor dat de totale kosten een onevenredig beslag op de nationale middelen zullen leggen.

BIJLAGE I

***Adviesaanvraag 28 oktober 2005 van de minister
voor Vreemdelingenzaken en Integratie***



Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC 's Gravenhage

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Onderdeel Directie Vreemdelingenbeleid
Datum 28 oktober 2005
Ons kenmerk 5381141/05/DVB
Onderwerp Advies tot het huwelijk gedwongen

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk 1 november 05 Verz.
Nummer:	
Code:	Bciv - 013.

Geachte heer van Os van den Abeelen,

In juli 2005 ontving ik het advies "Tot het huwelijk gedwongen."
Bij de voorbereiding van het Kabinetsstandpunt over de aanbevelingen in het
advies ben ik op een aantal zaken gestuit die voor mij aanleiding zijn om
nadere vragen te stellen.

Het op dit moment formuleren van een Kabinetsstandpunt op basis van uw
aanbevelingen heeft weinig meerwaarde ten opzichte van het standpunt dat ik
aan de Kamer heb gezonden naar aanleiding van het advies "tegen de wil
achtergebleven." Een aantal aanbevelingen is vergelijkbaar met die uit het
advies met betrekking tot achterlating en een aantal andere aanbevelingen kan
ik niet overnemen. Nu reageren op het advies zou dus betekenen dat het
standpunt weinig daadkracht zou laten zien en in zekere mate defensief zou
zijn. En dat zou ik jammer vinden. Daarvoor is dit toch, hoewel ik onderken
dat er raakvlakken zijn met de problematiek van achterlating, een te
eigenstandige problematiek die een gedegen aanpak vergt, hetgeen overigens
ook duidelijk uit uw advies spreekt.

Mijn nadere vragen betreffen de aanbevelingen 1, 2, 3, 4 (ten dele) en 13.

In de aanvraag van het advies "tot het huwelijk gedwongen" is concreet verzocht om aan te geven welke organisaties of instanties met de uitvoering van preventieve, correctieve en/of repressieve beleidsmaatregelen belast zouden moeten worden. Aanbeveling 1 richt zich tot de bewindslieden voor Vreemdelingenzaken en Integratie, VWS, BZK en Buitenlandse Zaken. Blijkens de aanbeveling dienen zij systematisch in beeld te brengen welke groepen en organisaties de aanpak van huwelijksdwang tot hun taak rekenen of moeten rekenen, danwel een daartoe strekkende opdracht hebben gekregen en welke activiteiten zij hebben ontplooid. Daarmee is geen antwoord gegeven op de gestelde vraag. In een aantal gesprekken met het secretariaat van de Commissie is herhaaldelijk uitgesproken dat nu juist het zoeken naar het opzetten van de juiste infrastructuur om in brede zin op te kunnen treden tegen gedwongen huwelijken de aanleiding vormde om advies te vragen.

Uw Commissie beveelt aan dat de overheid zorg dient te dragen voor een periodiek monitoren van de "zorgketen" in de praktijk. Op basis van deze monitoring dient zo mogelijk kwaliteitsverbetering van alle deelnemende instanties te worden gerealiseerd, namelijk door het ter beschikking stellen van deskundigen. Ik zou in aanvulling daarop graag van uw Commissie vernemen hoe een dergelijke monitor gebouwd zou kunnen worden, welke gegevens gemonitord zouden moeten worden en welke instanties voor die gegevens zouden moeten zorgdragen. Ook verneem ik graag aan welke deskundigen uw Commissie denkt en bij welke trainingen zou kunnen worden aangesloten. Huwelijksdwang is immers geen geïsoleerd fenomeen.

In aanbeveling 2 stelt uw Commissie dat het door de overheid te initiëren beleid zodanig vorm gegeven dient te worden dat alle organisaties die bezig zijn met programma's op het gebied van voorlichting en bewustwording ten behoeve van migrantengemeenschappen, daarbij worden betrokken. Graag ontvang ik van u concrete informatie over welke organisaties hierin een sleutelpositie zouden moeten innemen.

Aanbeveling 3 verwijst naar de ervaringen van het zorgnetwerk in Amsterdam Osdorp. Wat de succesfactoren in deze aanpak zijn wordt niet vermeld. Graag ontvang ik advies over in welke mate deze aanpak landelijke navolging behoeft en op welke wijze dat gestimuleerd kan worden.

Ik wijs erop dat in het Kabinetsstandpunt op het advies over achterlating is vermeld dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de normen voor het verlenen van consulaire bijstand niet zal bijstellen.

Met betrekking tot het latere deel van aanbeveling 4 verneem ik graag of uw Commissie mogelijkheden ziet voor de Nederlandse vertegenwoordigingen in de risicolanden om veilige opvang voor slachtoffers van huwelijksdwang in het land van herkomst te ondersteunen en/of te organiseren.

Naar aanleiding van aanbeveling 13 zou ik uw Commissie willen verzoeken een in Nederland toepasbaar model gebaseerd op de best practices die u in uw advies noemt te ontwikkelen.

Ik ontvang graag zo spoedig als mogelijk, maar uiterlijk in februari 2006, advies over:

- een in Nederland toepasbaar model, op basis van best practices, waaronder de succesfactoren van de aanpak in Amsterdam Osdorp, rekening houdend met beperkt budget,
- met daarin aangegeven welke organisaties of instanties de overheid hierin moet betrekken,
- met een prioriteitsstelling van activiteiten en een heldere verdeling tussen de benodigde beroepsdisciplines,
- met een opzet voor het monitoren van de kwaliteit van de aanpak.

Aan de Tweede Kamer zal worden meegedeeld dat inmiddels nader advies is gevraagd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

M.C.F. Verdonk



BIJLAGE 2

Samenstelling ACVZ

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen,
Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

- Mr. P.A. Schaafsma,
Oud-President-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker,
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland.
- Ch. R. van Beuge,
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken.
- Mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld,
Senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR),
tevens bijzonder hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan
de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mr. dr. G.D. Dales,
Burgemeester van Leeuwarden.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen,
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Mw. dr. H. Ghorashi,
Bijzonder hoogleraar Management van diversiteit en integratie, in het bijzonder de
participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen aan de Vrije Universiteit
Amsterdam.
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof,
Hoogleraar internationaal recht en advocaat.
- Mw. mr. S.E. Korthuis,
Directeur Korthuis Consultancy B.V., adviesbureau op het gebied van procesbegelei-
ding, interimmanagement en beleidsadvisering.
- J.J.T. Stoutjesdijk,
Oud-Hoofdcommissaris van Politie
- Mw. dr. N. Tellegen,
Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken.
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw,
Lid Commissie Gelijke behandeling.
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen,
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, Arts
Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Dr. J.J. van Miert (Wvd.)

Samenstelling subcommissie

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een subcommissie ingericht. De samenstelling van deze subcommissie was als volgt:

Voorzitter

- Mw. mr. S.E. Korthuis

Leden

- Mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- Mw. dr. N. Tellegen

BIJLAGE 3

Het Verenigd Koninkrijk en huwelijksdwang

Het Verenigd Koninkrijk beschikt sinds 2005 over een 'Forced Marriage Unit' (FMU). Deze eenheid, opgericht door het 'Foreign and Commonwealth Office' (het FCO, vergelijkbaar met het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en het 'Home Office' (vergelijkbaar met het Ministerie van Binnenlandse Zaken), is uitgegroeid tot een coördinerend expertisecentrum. In grote lijnen voert de unit in drie 'lagen' haar werk uit.

Het betreft:

1. Het verstrekken van hulp aan potentiële slachtoffers en vertrouwelijke informatie aan betrokken professionals. De unit werkt daartoe samen met partners in het VK en overzee om ervoor te zorgen dat alle mogelijke actie wordt ondernomen om te voorkomen dat een gedwongen huwelijk plaatsvindt. Ook wordt hulp geboden als het huwelijk inmiddels heeft plaatsgevonden. De unit geeft, uitgaande van de hiervoor weergegeven doelstelling, advies en hulp aan de direct betrokkenen, maar ook aan professionals in het veld ten behoeve van signalering, preventie en hulpverlening.
2. Beleidsontwikkeling voor overhe(i)d(en). Hiertoe wordt onder meer samengewerkt met NGO's, politie- en sociale diensten en onderwijsdeskundigen. Bij de beleidsontwikkeling richt de unit zich op beleid dat de sleutelpersonen uit verschillende departementen samenbrengt.
3. Het coördineren en leiden van projecten op het gebied van gedwongen huwelijken. Het gaat daarbij om bewustwordingsprojecten, gericht op potentiële slachtoffers, maar ook projecten gericht op het vergroten van kennis over gedwongen huwelijken bij professionals (onderwijzers, politie, sociaal werkers etc.) en het bevorderen van effectieve samenwerking op lokaal niveau waarbij zelforganisaties en andere gemeenschappen worden betrokken.

Recentelijk heeft de FMU het startsein gegeven voor een grootse voorlichtingscampagne over huwelijksdwang. Via reclamespotjes op de radio en televisie, krantenadvertenties en posters wordt de Britse burger attent gemaakt op het fenomeen gedwongen huwelijk. Voorts is de FMU voornemens groepen op te zetten ter nazorg van slachtoffers van huwelijksdwang, zodat zij hun ervaringen met elkaar kunnen delen.

FMU is bereikbaar via:
fmu@fco.gov.uk

The Forced Marriage Unit
Room G/55
Old Admiralty Building
Whitehall SW1A 2PA
United Kingdom

BIJLAGE 4

Schema

1. Signalering:

Vergroten bewustwording bij omgeving:

- uitgebreide handleiding naar model Verenigd Koninkrijk
- “train de trainers”-opleidingen voor alle hulpverlenende instanties

Uitvoering: Landelijk Kennis- en Expertisecentrum

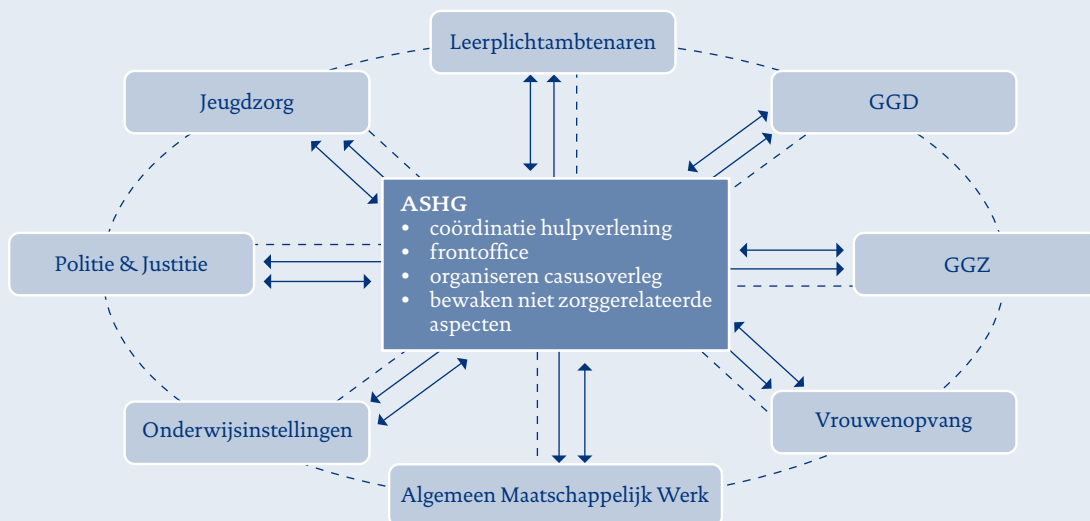
2. Preventie:

Voorlichting aan:

- potentiële slachtoffers
- alle overige betrokkenen door middel van:
 - zelforganisaties (gespreksbijeenkomsten)
 - websites
 - via scholen in het lesprogramma maatschappijleer
 - via informatie in het inburgeringsexamen buitenland

3. Hulpverlening:

Landelijk Kennis- en Expertisecentrum



- ↔ melding
- - - gegevensuitwisseling via geautomatiseerd netwerk
- coördinatie d.m.v. casemanager

BIJLAGE 5

Casusbeschrijvingen

Hieronder staan enkele mogelijke situaties beschreven. De persoonlijke omstandigheden zijn fictief; de beschreven handelingen hebben plaats in het door de ACVZ geadviseerde model.

Sihem is van Marokkaanse afkomst en is 15 jaar. Zij volgt een vmbo opleiding. Een aantal maanden voor de zomervakantie verandert Sihem van een serieuze en vrolijke leerlinge in een teruggetrokken meisje. Ze spijbelt vaak en verliest zichtbaar gewicht. De vertrouwenspersoon van school wordt ingeschakeld door haar vriendinnen. De vertrouwenspersoon nodigt Sihem uit voor een gesprek. In dat gesprek blijkt dat Sihem bang is om in de zomervakantie te worden uitgehuwelijkt. Haar ouders hebben haar namelijk aangekondigd dat het tijd wordt om te trouwen. Haar zus is een aantal jaren geleden ook uitgehuwelijkt.

De vertrouwenspersoon is door de handleiding signalering gedwongen huwelijken, door de training en de jaarlijkse voorlichting op school op de hoogte van de stappen die moeten worden ondernomen. De vertrouwenspersoon geeft aan de hand van de handleiding 'Eerste Hulp bij Huwelijksdwang' advies en heeft extra advies gevraagd aan het Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet. Omdat bemiddeling tussen ouders en kind uiterst zorgvuldig moet worden aangepakt, gaat de vertrouwenspersoon hier niet zelf toe over, maar schakelt hij het ASHG in. Het ASHG voert een gesprek met Sihem en op basis hiervan worden twee vertrouwenspersonen gevonden met gelijke culturele achtergrond, die ieder een gesprek aangaan met de vader en de moeder. De gesprekken lijken eerst enig effect te hebben, maar de ouders geven te kennen dat zij het voorgenomen huwelijk niet willen uit- of afstellen. Wel wordt Sihem beloofd, dat zij na het huwelijk haar school mag afmaken. Sihem twijfelt heel erg en heeft veel problemen met de gedachte iets tegen de wens van de ouders in te doen. Met een aantal adviezen [kopieën eigen paspoort en de nodige telefoonnummers meenemen] gaat het meisje toch in de vakantie naar Marokko.

Sihem is dus ondanks tussenkomst van het ASHG met haar ouders mee op vakantie gegaan en wordt in Marokko voorgesteld aan haar toekomstige man. De toekomstige huwelijkspartner blijkt haar neef te zijn. Over een week zal de bruiloft plaatsvinden. Sihem wenst absoluut niet met hem te trouwen, zeker niet nadat hij heeft aangegeven dat zij haar school niet mag afmaken. Sihem is er niet in geslaagd om haar wegwijzer mee te nemen en haar overige papieren (paspoort) zijn afgepakt. Zij slaagt er wel in via haar mobiele telefoon een vriendin in Nederland te bellen. Die vriendin heeft contact opgenomen met het ASHG in de buurt en wijst Sihem op de website van de Nederlandse ambassade in Rabat. Daar vindt zij eenzelfde wegwijzer en een telefoonnummer. Zij neemt contact op met de ambassade. Zij wordt verwezen naar de lokale hulpmogelijkheden die op twee plaatsen in Marokko aanwezig zijn. Daar kan zij zich op ieder moment melden voor een veilig verblijf. Voorts worden de juridische mogelijkheden tot terugkeer besproken. De ambassade neemt contact op met het betreffende ASHG. Met Sihem wordt afgesproken dat zij op een bepaalde tijd wordt opgepikt om naar het safehouse te gaan. Van daar uit wordt vervolgens gewerkt aan terugkeer naar Nederland.

Mehmed van 7 jaar heeft slechte schoolprestaties en is vaak wat stilletjes. Zijn juffrouw praat met hem over de thuissituatie en na enig doorvragen zegt hij dat zijn vader en moeder vaak ruzie maken. Juffrouw nodigt zijn moeder Fatima uit voor een gesprek. Zij confronteert Fatima met de prestaties en uitlatingen van haar zoontje. Het blijkt dat moeder 10 jaar geleden is uitgehuwelijkt in Turkije. Onder druk van haar familie is zij met haar neef getrouwd. Het huwelijk valt haar zwaar, zij wordt gedwongen tot seksuele handelingen en het is haar niet toegestaan te werken of vriendinnen te bezoeken. Er is door de bureaus al een aantal keer een melding gemaakt van verdenking van huiselijk geweld. Zij wil niet direct scheiden. Bij gebrek aan opleiding en vriendinnen ziet zij geen mogelijkheden tot opvang en het opbouwen van een zelfstandig leven. Tijdens een voorlichtingsbijeenkomst door een Turkse migrantenorganisatie is zij er op gewezen dat de situatie waarin zij momenteel verkeert niet gewoon is. Na het gesprek met de juf van Mehmed en een aantal incidenten thuis, realiseert Fatima zich dat de situatie onhoudbaar is en heeft een moment gevonden om te bellen naar een ASHG bij haar in de stad. Het ASHG stelt haar gerust en nodigt haar direct uit op gesprek. Zij legt haar verhaal neer bij één van de casemanagers van het ASHG. De casemanager legt haar rechtspositie uit en licht toe welke stappen ondernomen kunnen worden. De casemanager zorgt ervoor dat zij in ieder geval de volgende dag een gesprek krijgt bij de maatschappelijk werker. Na een aantal gesprekken met deze maatschappelijk werker besluit zij alsnog weg te gaan bij haar man, en wil ze omwille van haar eigen veiligheid de opvang in. Door het registratiesysteem kunnen de verschillende hulpverlenende instanties zien wie zich met het slachtoffer bezig houden. Omdat Fatima niet in dezelfde stad wil blijven wonen, wordt snel een opvangplek gezocht in een andere stad. Van daar uit worden Fatima en haar zoontje geholpen aan passende woonruimte, opleiding en school.

Dewi van Indiaas- Hindoestaanse afkomst is uitgehuwelijkt aan Kumar, een verre achterneef uit Suriname, die reeds woonachtig is in Nederland. Zij komt op de Nederlandse ambassade in New Delhi om een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen in het kader van gezinshereniging. Zij moet in het kader van de Wet Inburgering Buitenland examen doen en krijgt daarbij voorlichtingsmateriaal over allerlei zaken uitgereikt. In de informatie wordt uitleg gegeven over de rechtspositie van de vrouw in het algemeen, zij leest/hoort dat in Nederland gedwongen huwelijken niet worden geaccepteerd en dat de verblijfsvergunning de eerste 3 jaar afhankelijk is. Voor Dewi is het onmogelijk te ontkomen aan de gezinshereniging, de familiale druk is te hoog. Dewi kiest er dan ook voor om naar Nederland te vertrekken en af te wachten hoe haar huwelijk aldaar zal verlopen. Via de folders en de vragen in het inburgeringsexamen weet zij in elk geval hoe het hulpverleningstraject in Nederland werkt.

BIJLAGE 6

Geraadpleegde personen en instanties

Bij de totstandkoming van het advies zijn, naast literatuurstudie en schriftelijke informatievergadering, tevens gesprekken gevoerd met personen en vertegenwoordigers van instanties die vanuit hun specifieke kennis en ervaring een bijdrage hebben geleverd aan het advies. De gesprekken hebben plaatsgevonden in de vorm van interviews en groeps-gesprekken, daarnaast is ook telefonisch informatie verkregen.

Het betreft de volgende instellingen en instanties:

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
- Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid
- Programmamanager eengerelateerd geweld
- College Bescherming Persoonsgegevens
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- TransAct
- Bureau voor Maatschappelijke Ondersteuning
- Federatie Opvang
- Politie Haaglanden
- Stichting Steunpunt Remigranten en Werkgroep Mudawannah
- Vluchtelingen-Organisaties Nederland
- Diverse Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld
- Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond
- Vrouwenopvang Duygu
- Eigen Kracht Centrale
- Stichting Landelijke Federatie van Welzijnsorganisaties voor Surinamers
- GGD Rotterdam e.o.
- GGD Midden-Holland
- GGD Gelre-IJssel
- Schoolalert
- Projectbureau Brede School Osdorp
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Amsterdam

BIJLAGE 7

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Tegen de wil achtergebleven. Een advies over in herkomstlanden achtergelaten vrouwen en kinderen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Baeten, Paul & Lydia Janssen (2002), *Samenwerking en beroepsgeheim. Juridische mogelijkheden voor het uitwisselen van gegevens bij de aanpak van huiselijk geweld*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Baeten, Paul & Lydia Janssen (2003), *Spelregels voor samenwerkingsverbanden huiselijk geweld*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Informatieplicht', *Informatieblad*, afl. 14A.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Informatie delen in samenwerkingsverbanden', *Informatieblad*, afl. 31A.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Geheimhouding van medische gegevens', *Informatieblad*, afl. 33A.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Geheimhouding van uw medische gegevens', *Informatieblad*, afl. 33B.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Rechten van uw patiënt', *Informatieblad*, afl. 34A.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Uw rechten als patiënt', *Informatieblad*, afl. 34B.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Uw omgang met medische gegevens', *Informatieblad*, afl. 35A.

College Bescherming Persoonsgegevens (2005), 'Omgang met uw medische gegevens', *Informatieblad*, afl. 35B.

Cox, Silvia (2005), *Een Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld opzetten. Een praktisch stappenplan*, Utrecht: TransAct.

Deug, Febe (1991), *En dan ben je pas echt ver van huis. Turkse en Marokkaanse vrouwen en meisjes over seksueel geweld en de hulpverlening*, Utrecht: Medusa.

Egten van, Corine (2005), *Nulmeting aanpak huiselijk geweld*, Den Haag: SGBO.

Eikelboom, Lotje (2005), *Aanpak en preventie van huiselijk geweld. Een handreiking voor GGD'en*. Utrecht: GGD Nederland.

Evers, Thérèse (2006), *Huiselijk geweld: een kerntaak voor de politie. Informatie voor politieprofessionals*, Utrecht: TransAct.

Fahmi, Al M. & E. van Lokven (2005), *Met recht van spreken. Een methode voor de emancipatie van Marokkaanse vrouwen in Nederland, geïnspireerd door het nieuwe Marokkaanse familierecht*, Amsterdam: Bureau voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Ferwerda, H.B. & I. van Leiden (2005), *Eerwraak of eegerelateerd geweld. Naar een werkdefinitie*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

GGD Nederland, GGZ Nederland, KNMG (2005), *Handreiking Gegevensuitwisseling in het kader van bemoeizorg*, Utrecht: GGD Nederland, GGZ Nederland, KNMG.

Goes, Annemiek, Robbie Keus & Wilma Schakenraad (2005), *Overzicht Advies- en steunpunten huiselijk geweld*, Utrecht: TransAct.

Grijpink, J. (2002), *Informatiestrategie voor Ketensamenwerking, keteninformatisering als visie, resultaat en methode*, Den Haag: Sdu uitgevers.

Heijkoop, Cora, Karin Jonker & Nonja Meintser (2004), *Handreiking aanpak huiselijk geweld. 55 vragen over de rol van de gemeente*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Home Office (2005), *Dealing With Cases of Forced Marriage. Guidance for Education Professionals*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit.

Home Office (2005), *Dealing With Cases of Forced Marriage. Guidance for Police Officers*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit.

Home Office (2004), *Young people & vulnerable adults facing forced marriage. Practice Guidance for Social Workers*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit.

Jansen, J. (2006), *Eindrapportage pilot eer gerelateerd geweld in Haaglanden en Zuid-Holland-Zuid*, Den Haag: Politie Haaglanden.

Jonker, Karin, Corine van Egten & Cora Heijkoop (2004), *De Zuid-Hollandse gemeenten en huiselijk geweld. Inventarisatie van de aanpak van huiselijk geweld van gemeenten in Zuid-Holland*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Keuzenkamp, Saskia & Ans Merens (2006), *Sociale Atlas van vrouwen uit etnische minderheden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kok, Els & Nonja Meintser (2005), *Casemanagement in de aanpak van huiselijk geweld. Een handreiking*, Utrecht: TransAct.

Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, *Handreiking Beroepsgeheim en Politie/Justitie*, Utrecht: KNMG.

Kvinnoforum e.a. (2003), *A Resource Book for Working Against Honour Related Violence. Based on the project "Honour Related Violence in Europe- mapping of occurrence, support and preventive measures"*, Stockholm: Kvinnoforum. (www.kvinnoforum.se/PDF/HRV_resourcebook_rapport.pdf)

Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (2004), *Mudawannah. Informatie over het Marokkaanse Familierecht voor hulpverleners in Nederland*, Amsterdam: Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland, MVVN.

Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland (2004), *Mudawannah. Informatie over het Marokkaanse Familierecht voor Marokkaanse vrouwen*, Amsterdam: Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland, MVVN.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag: MinBZK.

Sterckx, Leen & Carolien Bouw (2005), *Liefde op maat. Partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*, Amsterdam: het Spinhuis.

Stichting Alexander (2004), *Zonder drempels. Quickscan Advies- en steunpunten Huiselijk Geweld*, Amsterdam: Stichting Alexander.

Stichting Kezban (2004), *Als ik haar was. . .voorlichtingsfilm over huiselijk geweld*, Diemen/Utrecht: Stichting Kezban/TransAct.

Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (2005), *Eindrapportage Het recht van de vrouw ligt in haar eigen hand*, Rotterdam: SPIOR.

Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (2006), *Projectplan Hand in hand tegen huwelijksdwang*, Rotterdam: SPIOR.

Storhaug, Hege (2003), *Human visas. A report from the Front Lines of Europe's Integration Crises*, s.l.: KOLOFON AS.

Stuurgroep Aanpak Huiselijk Geweld a.i. van de vrouwenopvang (2005), *Vrouwenopvang en aanpak huiselijk geweld: een krachtige combinatie. Strategie van de vrouwenopvang in Nederland 2006-2010*, Amersfoort: Federatie Vrouwenopvang.

Torre, van der E.J. & L. Schaap (2005), *Ernstig eengerelateerd geweld: Een casusonderzoek*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Vlugt, Ineke van der (2000), *Seksespecifieke zorg en hulpverlening. Veertig vragen en antwoorden*, Utrecht: TransAct.

BIJLAGE 8

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)

BIJLAGE 9

Summary

Introduction

This synopsis summarizes a ‘First Aid’ action plan dealing with cases of forced marriage. This action plan is an elaboration of the recommendations made in July 2005 by the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) entitled ‘Tot het huwelijk gedwongen’ (Forced into marriage).¹ In a letter of 28 October 2005, the Minister for Immigration and Integration requested the recommendations in the report to be elaborated in tangible measures and laid down in an action plan, which has to contain the following elements:

- A model that can be applied in the Netherlands, based on best practices, including the success factors of the plan of action used in Amsterdam Osdorp, taking into account the limited funds available,
- Listing organizations and institutions that should play a role in this and the manner in which the government must involve them in the plan’s realization,
- Prioritization of the necessary activities with a view to prevent or fight forced marriages and a clear allocation of duties to the professional disciplines involved,
- A structure for monitoring the quality of the plan,
- Opportunities for Dutch embassies/consulates in the countries in which forced marriages are not uncommon to support and/or organize safe refuges for victims of forced marriages in the country of origin.

The Action plan

Because of its nature, form and social-cultural background the phenomenon forced marriages can be associated with domestic violence in general and with violence against women in particular. The same thing goes for the relationship with honour-related violence and women left behind in their country of origin. These forms of family-related violence require a similar strategy by a same group of institutions involved. This means that the action plan as presented here can be applied to all these forms of family-related violence.

At the moment different ministries are responsible for combating these forms of violence. It goes without saying that differences between the ministries in support, control and finance must be prevented. Therefore, the ACVZ deems it necessary a coordinating Minister be appointed for implementing this plan.

This plan focuses on **signalling, prevention** and **assistance** in the Netherlands. Attention is also paid to aid provided by Dutch embassies/consulates in the countries of origin and contact with aid organizations in those countries. The order of signalling, prevention and assistance has been chosen consciously. In this plan, identification also means that people can recognize signs that indicate that a party is possibly forced into a marriage. On the basis of signalling, preventive action can be taken. The ACVZ empha-

¹ Advisory Committee on Aliens Affairs (*Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*) (2005), *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventieve, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, (Forced into marriage: report on the scope for preventive, corrective and criminal law measures to prevent forced marriages) The Hague: ACVZ.

sizes that preventive measures are the most effective way of combating this phenomenon, as prevention is better than cure. However, it is only realistic to acknowledge that forced marriages, with all their consequences, do occur. For that reason, the ACVZ also pays ample attention to efficient and effective assistance and counselling to those who have been forced into a marriage.

Signalling

In many cases, individuals forced into a marriage do not give any clear signs. Therefore, it is important that professionals and others in the direct environment of the victim recognize the signs of someone being forced into a marriage and that they act consistently if they identify such signs. The ACVZ deems it necessary that a clear, concise manual be written, following the example of the United Kingdom.² Moreover, so-called “train the trainers”-courses should be organized, in which professionals are taught to share their know-how with colleagues.

Action: The ACVZ proposes to set up a national know-how and expertise centre which can publish and distribute the manual and organize the “train the trainers”- courses.

Prevention

To the ACVZ, prevention means the complex of measures aimed at preventing forced marriages. The ACVZ recommends two forms of preventive measures. The first measure has to make the phenomenon of forced marriage in its cultural context a subject of discussion within the communities in which they take place. For the second measure, the ACVZ deems it necessary that information is provided to victims or potential victims and their direct environment on what to do if a forced marriage becomes a fact or if such a situation is impending. Said information should be provided by self-help organizations, leaders of religious communities and cultural and social organizations, while it should also be made a permanent subject in the curriculum of secondary schools, to be taught in the social studies class. It goes without saying that developing an appealing and accessible website should also be part of the information service.

The ACVZ would also like the Dutch government to consider providing information to those who want to immigrate to the Netherlands from countries in which forced marriages are not uncommon, as part of the integration exam to be passed abroad. The Dutch embassies in countries where forced marriages are not uncommon may post advice on their websites for individuals forced into a marriage or those threatened with it.

The purpose of these preventive measures is promoting awareness that forcing individuals into a marriage is not permitted, that freedom of choosing a partner is the prevailing standard, and providing advice as to how to get help for victims or potential victims.

Action: By self-help organizations, religious communities, social and cultural organizations and schools. The initiative in this respect should be taken by the relevant local authority encouraging representatives of all the organizations and schools mentioned to

2 Home Office (2005) *Dealing with Cases of Forced Marriage. Guidance for Education Professionals*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit. Home Office (2005). *Dealing With Cases of Forced Marriage. Guidance for Police Officers*, London: Foreign and Commonwealth Office; Home Office; Forced Marriage Unit. Home Office (2004). *Young people and vulnerable adults facing forced marriage. Practice Guidance for Social Workers*, London: Home Office. The Forced Marriage Unit can be contacted via fmufco.gov.uk

develop activities. The Ministry of Education, Culture and Science may ask schools to incorporate this important subject into the social sciences classes. The relevant material must be developed by the national know-how and expertise centre. The implementation of activities focusing on prevention in other countries is the joint responsibility of the Minister for Immigration and Integration and the Minister of Foreign Affairs. This responsibility could be integrated into the cooperation arrangements made recently by the two ministries.

Assistance: structure of the organization providing assistance to those involved in forced marriages in the Netherlands

A number of organizations may be faced with victims or potential victims of forced marriage. To prevent gaps and overlaps in assistance to the victims, the ACVZ believes these organizations should team up with the 35 *Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld* (Advice and Support Desks for Domestic Violence, ASHG) operating and in the process of being established. These ASHGs should act as front office and coordination centre. That means that they are the first point of contact for victims of domestic violence, and that they can refer people to other aid organizations. One feature of the ASHGs is that they are easily accessible: you can go there and contact them by telephone. A case-manager will have an interview with the victim or potential victim and will be there to help him/her during the entire process in which they get help. It is important that the ASHGs pursue a consistent service, covering a limited number of tasks, so that administrative problems do not occur when a victim moves to another town/city. The ACVZ recommends a combined interview and registration form and a dedicated telephone number for all ASHGs.

In order to obtain an insight into the nature and seriousness of the problems and whether postponement of preventive measures or assistance is no longer an option, it is vital that the institution or organization involved knows whether the victim/potential victim or their direct environment is known to one of the other organizations/institutions. That requires a rough indication of the reason why they are known to that other organization. When such data have to be obtained quickly, the institution involved can be contacted directly. This primarily involves “superficial information” with very few details. It is recommended that another function is added to the electronic administration systems in use by all institutions which can be accessed by a limited number of authorized people.

It goes without saying that the provisions of the Dutch Data Protection Act (*Wet bescherming persoonsgegevens*) are complied with. Preliminary talks with the Dutch Data Protection Authority (*College Bescherming Persoonsgegevens*) have revealed that such a construction is not in advance unattainable. The execution of this part of the plan requires a quickly-operating small task force. Moreover, the ASHGs should also have the possibility to exchange data via the electronic network.

In the opinion of the ACVZ, the following should be added. Referring to the Osdorp model, the ACVZ recommends regular meetings of representatives of aid organizations, schools and truancy officers, in order to discuss actual problematic situations and to be able to provide more direct and more specific help.

Implementation of the assistance structure: The implementation of the ACVZ-model presented in this report has to be conducted by municipalities (*centrumgemeenten*) involved.

The ACVZ's plan of action is in line with decentralized coordination and management, provided that a minimum uniformity in the working methods of the aid agencies and ASHG's is laid down, ensuring efficient and effective assistance can be provided, even if a victim is offered accommodation in another region. For the proper implementation of these recommendations, it is essential that the local authorities keep in charge of managing the ASHG's, and that a statutory scheme is created, giving the local authorities indeed the responsibility for the functioning of the ASHG's.

Know-how Centre

At local level, specialist know-how of all aspects of prevention and assistance is required. This know-how and the development thereof can be best concentrated at central level. This is preferred because of quality aspects and financial implications. One option is teaming up with the national know-how and expertise centre which is being set up under the name of "*Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet*" (Know-how Centre on Deployment of Social Institutions).³ That centre could also assume responsibility for keeping available information in writing and on the internet.

Assistance abroad

The ACVZ feels it is a serious impediment that the cabinet has decided against the recommendation to expand the help by the consulates abroad. According to the ACVZ, this position deserves to be reconsidered and therefore it hereby repeats its recommendation. For effective and efficient assistance to the victim abroad, it is highly necessary that an embassy can give information on the assistance to be received abroad, for instance by getting in touch with the Dutch Immigration and Naturalization Service and by issuing statements that the victim who is forced into a marriage has or used to have a residence permit for the Netherlands. In addition, the ACVZ deems it necessary that the authorities carefully inquire whether a person applying for authorization for temporary stay (MVV) is doing so voluntarily, as proposed in the report entitled '*Tot het huwelijk gedwongen*'

Monitoring

The ACVZ deems it advisable that the plan of action's effect is monitored. By monitoring the process, insight can be obtained into the usefulness of the model, whether cooperation between the various institutions is as envisaged, whether the ASHG is sufficiently accessible and other associated matters. The ACVZ proposes to monitor at random the process and results in terms of assistance given, as long as it concerns the effectiveness.

3 This *Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet* actively gathers, processes, enriches, validates and distributes know-how aimed at promoting participation of citizens in society and supports the relevant volunteer and professional organizations and government bodies in using this know-how. This know-how centre is set up to support the local authorities with the implementation of the new Social Support Act (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*).

Implementation

In order to realize an implementation as smooth as possible, there are two options for working out the assistance model in practice. The first option is setting up two pilots, one in a large city, e.g. Amsterdam, Utrecht, The Hague or Rotterdam, and the other one in a town elsewhere in the country.

The 'laboratory method' is a second option. A number of "field"-experts should be brought together to produce within a short period of time a script to implement the model in all 35 municipalities at the same time.

The first method benefits from gaining practical experience. However, it causes a loss of time. The lab method benefits from gaining time and trust.

Costs

The request for advice mentions a limited budget. Therefore the ACVZ has chosen to adhere the model to yet existing institutions. On the other hand the ACVZ acknowledges that without structural financing effective signalling, prevention and assistance to potential victims of forced marriage will not be possible.

The following elements of this action plan need extra financial support:

- A (limited) extension of the ASHG's to realize its coordinating role as a frontoffice by means of casemanagement.
- As the subject of forced marriages should be assigned to the "*Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet*" finance is needed in relation to:
 - a. development of expertise
 - b. developing a manual
 - c. developing and distributing information
 - d. organising and supervising "train the trainer"-courses to signal forced marriages and organizing information meetings with a focus on prevention in the direct environment of the potential victims.

For the purpose of counselling potential victims by the institutions referred to in this report, the existing financial channels can be used. In this respect should be noted there is a chronic lack of shelter accommodation (for women). If no extra funds are made available for shelter, a vital part of this plan of action may be liable to be postponed. In addition, the proposed registration system involves costs.

At this stage an accurate estimation of the costs involved cannot be made. Nevertheless, the ACVZ considers that the total amount of costs will not be a disproportional demand on national public funds.

