

Resultaten analyse meldingen VGV

Een onderzoek naar de kenmerken en de afhandeling van adviesvragen en meldingen vrouwelijke genitale verminking binnengekomen bij het AMK en de Raad voor de Kinderbescherming.

Resultaten analyse meldingen VGV

Een onderzoek naar de kenmerken en de afhandeling van adviesvragen en meldingen vrouwelijke genitale verminking binnengekomen bij het AMK en de Raad voor de Kinderbescherming.

Adviesbureau Van Montfoort
Woerden, december 2008

Drs. A.E. van Burik
Drs. A.D. Gerritsen
Drs. C.P. Ramos

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en verantwoording onderzoek	4
2	Resultaten dossieronderzoek AMK's	8
2.1	Herkomst gezinnen en meisjes.....	8
2.2	Herkomst, aard en reden adviesvragen en meldingen.....	10
2.3	Handelwijze en wijze van afsluiting AMK's	12
2.4	Samenvatting en conclusies	16
3	Resultaten dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming.....	19
3.1	Inleiding.....	19
3.2	Casusbeschrijvingen.....	20
3.3	Conclusies	22
4	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	24
Bijlage 1:	Beschrijving taken AMK's	28

1 Inleiding en verantwoording onderzoek

Een van de activiteiten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is de uitvoering van de Tweede Kamerbrief 'Beschermd en Weerbaar'. Een van de onderwerpen uit deze brief is de Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV). De Staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin hebben toegezegd een dossieronderzoek te laten verrichten naar de meldingen VGV die binnen komen bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) en de Raad voor de Kinderbescherming (Raad). Het dossieronderzoek moet inzicht geven in de aard en herkomst van de meldingen, de afhandeling daarvan en de afwegingen om al dan niet aangifte van VGV te doen. Vrouwelijke genitale verminking is strafbaar ook als een meisje dat in Nederland woonachtig is, in het buitenland wordt besneden.

Adviesbureau Van Montfoort is gevraagd om dit dossieronderzoek uit te voeren. Met dit onderzoek moesten 3 onderzoeksvragen beantwoord worden.

1. Input: Hoeveel advies/ consultvragen en meldingen zijn bij AMK en Raad binnen gekomen, en wat is de aard en herkomst van deze vragen en meldingen?
2. Throughput: Hoe hebben AMK en Raad gehandeld naar aanleiding van de advies/ consultvragen en de meldingen en wat zijn daarbij overwegingen geweest?
3. Output: Hoe hebben AMK en Raad de advies/ consultvragen en de meldingen afgesloten? Welke afwegingen zijn gemaakt om al dan niet aangifte te doen?

Het Programmaministerie en het ministerie van VWS hebben de MO-groep en het Landelijk Bureau van de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd cijfers aan te leveren over het aantal meldingen VGV bij de AMK's en de Raad.

De door de AMK's verstrekte cijfers betreffen een periode van 8 maanden (1 juli 2007 tot 1 maart 2008). Als startdatum van telling is 1 juli 2007 gekozen omdat vanaf dat moment VGV expliciet in KITS, het registratiesysteem van de AMK's, is opgenomen als vorm van kindermishandeling.

In totaal meldden de AMK's over deze periode 23 advies/ consultvragen VGV en 15 meldingen VGV¹ aan de MO-groep. Deze adviesvragen² en meldingen zijn binnengekomen bij acht AMK's.

De locaties van de Raad meldden aan het landelijk kantoor in totaal zes zaken waarin VGV een rol speelt. Uit het registratiesysteem van de Raad is niet te achterhalen wanneer en hoe vaak de Raad te maken krijgt met deze vorm van kindermishandeling. Om de gevraagde aantallen te achterhalen is daarom aan de juridisch deskundigen gevraagd of men zaken kent waar VGV aan de orde was. Deze benadering is afhankelijk van de input van raadsmedewerkers. Ook zijn alleen de juridisch deskundigen als informant benut. Er kunnen verschillende redenen zijn (zoals juridisch deskundige is niet betrokken geweest bij een zaak

¹ Zie bijlage 1 voor een beschrijving van de verschillende taken van de AMK's en de bijbehorende registratieverplichtingen.

² Met het begrip 'adviesvragen' worden in het vervolg van dit rapport zowel de adviesvragen als de consulten bedoeld.

waar VGV een rol speelde, juridisch deskundige heeft inmiddels een andere baan) waardoor zaken ten onrechte buiten beschouwing zijn gebleven.

Het gevonden aantal is wellicht niet uitputtend en ook niet aan een tijdsperiode gebonden. Het kan zijn dat er de afgelopen jaren meer zaken bij de Raad zijn binnengekomen waar VGV een rol speelde.

Verantwoording dataverzameling AMK's

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is dossieronderzoek uitgevoerd binnen alle AMK's die volgens de opgave, verstrekt aan de MO-groep, minimaal één melding van VGV hebben gekregen. Binnen deze AMK's is ook dossieronderzoek gedaan naar de adviesvragen die over VGV zijn binnengekomen. AMK's die alleen adviesvragen hebben gemeld aan de MO-groep, zijn telefonisch bevestigd over de aard en afhandeling van deze zaken. Concreet betekent dit dat drie adviesvragen telefonisch zijn onderzocht. Alle overige zaken zijn middels dossieronderzoek onderzocht.

In aanvulling op het dossieronderzoek zijn telefonische gesprekken gevoerd met medewerkers van drie van de acht AMK's. Hiermee is aanvullende informatie verzameld over de afhandeling van de casussen op punten waar het dossier niet (geheel) duidelijk was. Door factoren als tijdsdruk, vakantie en werkdruk bij de AMK medewerkers, was het niet altijd mogelijk om AMK medewerkers nader te bevragen over de afhandeling van de casussen. Als conclusies alleen zijn gebaseerd op het betreffende dossier dan wordt dat expliciet vermeld.

Volgens opgave van de MO-groep hebben in totaal acht AMK's over een periode van acht maanden, tezamen 38 zaken (23 adviesvragen en 15 meldingen) met betrekking tot vrouwelijke genitale verminking binnen gekregen. Wij hebben binnen ons onderzoek het gezin als eenheid van onderzoek gehanteerd. Dit is conform de dossiervorming door de AMK's voor wat betreft de meldingen. Bij adviesvragen worden geen gezinsgegevens vastgelegd (wettelijke bepaling) deze worden dus afzonderlijk geregistreerd.

Nadere analyse van de door de MO-groep verstrekte opgave van 38 meldingen/ adviesvragen, laat zien dat dit aantal herleidbaar is tot in totaal 24 gezinnen. Over vijftien gezinnen werden een of meer adviezen gevraagd³; over negen gezinnen kwam een melding binnen bij het AMK (zie tabel 1).

Tabel 1: Aantal zaken volgens opgave MO-groep en feitelijk aantal gezinnen

	Opgave MO-groep	Feitelijk aantal gezinnen
Advies/ consultvragen	23	15
Meldingen	15	9
Totaal	38	24

Het verschil tussen het aantal advieszaken volgens opgave van de MO-groep (n=23) en het feitelijk door ons vastgestelde aantal gezinnen (n=15) is te verklaren uit het feit dat conform de werkwijze en de wijze van registratie van de AMK's, adviesvragen van verschillende adviesvragers over eenzelfde gezin door de AMK's als afzonderlijke zaken geteld terwijl ze wel

³ Als er meerdere adviesvragen/ consulten of meldingen binnenkwamen over eenzelfde gezin, is alleen de eerste adviesvraag/ consult of melding in het onderzoek betrokken.

betrekking hadden op hetzelfde gezin.

Het verschil in het aantal meldingen volgens opgave van de MO-groep (n=15) en het door ons aangetroffen feitelijk aantal gemelde gezinnen (n=9) is voornamelijk te verklaren uit het feit dat meerdere kinderen uit eenzelfde gezin een aantal keer als afzonderlijke meldingen zijn geteld.

Conclusie: In een periode van acht maanden hebben de AMK's te maken gekregen met 24 gezinnen waar sprake was van (een vermoeden van) (dreigende) vrouwelijke genitale verminking .

Verantwoording dataverzameling Raad

Binnen de Raad zijn vijf casussen onderzocht. De zesde casus betrof alleen een telefonisch contact waarin VGV slechts zijdelings aan de orde kwam en waarvan geen gegevens zijn vastgelegd. Vier van de vijf zaken blijken te dateren uit de periode maart 2007 – oktober 2007. Eén keer gaat het om een dreiging van VGV in 2005 maar in de zomer van 2007 is de zaak weer actueel omdat opnieuw een Raadsonderzoek wordt uitgevoerd. Dan is de dreiging overigens niet meer aan de orde.

De casussen zijn aangeleverd door vier locaties van de Raad. Het betreft één consultvraag, een casus die de Raad doorgeleidt naar het AMK en drie casussen waarin een raadsonderzoek is uitgevoerd.

De eerste twee casussen zijn onderzocht via telefonische bevraging van de betrokken juridisch deskundige. Over deze casussen is geen dossier aangelegd. De drie casussen waarin een raadsonderzoek is uitgevoerd, zijn middels dossieranalyse onderzocht. In een casus is aanvullende informatie achterhaald bij een juridisch deskundige. Als conclusies alleen zijn gebaseerd op dossieronderzoek dan wordt dat expliciet vermeld.

Conclusies: aantallen casussen VGV

In totaal hebben de Raad en de AMK's te maken gekregen met 29 gezinnen waarbij vrouwelijke genitale verminking een rol speelde. Hieronder zijn twee dubbeltellingen: casussen die zowel uit het AMK onderzoek als uit het onderzoek bij de Raad naar voren kwamen. In totaal gaat het dus om 27 gezinnen. Dit aantal kan feitelijk hoger liggen omdat de opgave vanuit de Raad niet gebaseerd is op registratiegegevens maar op een inventarisatie onder de juridisch deskundigen.

De tijdsperiode waarin deze zaken bij de AMK's en/of de Raad binnenkwamen, is niet scherp aan te geven. Wel is duidelijk dat de meeste zaken gemeld werden bij het AMK en dat deze zaken betrekking hebben op een periode van acht maanden (juli 2007 – maart 2008).

Gemiddeld genomen gaat het landelijk gezien dus om circa drie gezinnen per maand waarover een of meer adviesvragen en/of meldingen binnenkomen waarbij VGV een rol speelt.

Aantal onderzochte zaken

De 27 gezinnen zijn nader onderzocht. Eén van deze gezinnen is pas bij afronding van het onderzoek bij ons bekend geworden. Dit gezin is alleen meegenomen in het onderzoek voor zover het de *kenmerken* van het gemelde gezin betrof (paragraaf 2.1). De overige analyses en tabellen zijn gebaseerd op 26 gezinnen.

Eén gezin kan meerdere meisjes betreffen. In totaal betreft het dossieronderzoek 51 meisjes.

Dit aantal kan wat hoger liggen, aangezien uit de dossiers niet altijd even duidelijk naar voren kwam of de (dreigende) besnijdenis één of meerdere meisjes uit een gezin betrof. Voorzichtigheidshalve gaan we ervan uit dat 51 meisjes het juiste totale aantal betreft. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 2: Overzicht aantallen

	Aantal gezinnen	Aantal kinderen
AMK's	24	48
Raad	5	6
Dubbeltellingen (AMK's en Raad)	-2	-3
Totaal	27	51

De casussen kwamen niet allemaal binnen bij de AMK's en de Raad onder de noemer 'melding of adviesvraag waarbij VGV (mede) een prominente rol speelt'. Bij de AMK's gaat het twee keer om een melding van kindermishandeling. VGV is geen aanleiding om te melden maar onderdeel van de problematiek. Een andere AMK casus betreft een informatieve vraag waarbij VGV alleen zijdelings aan de orde kwam.

Bij de Raad speelt VGV in vier van de vijf casussen een duidelijke rol al dan niet tezamen met andere problemen. In één casus speelt VGV slechts een rol op de achtergrond.

2 Resultaten dossieronderzoek AMK's

2.1 Herkomst gezinnen en meisjes

In totaal heeft het AMK te maken gehad met 24 gezinnen. Deze 24 gezinnen zijn in aanraking gekomen met het AMK voor advies of er is een melding over deze gezinnen gedaan. Hierbij zijn in totaal 48 meisjes betrokken.

De kenmerken van de gezinnen worden weergegeven in een aantal tabellen. Als de betreffende gezinsgegevens als 'niet bekend' zijn geregistreerd door het AMK dan heeft dat meestal te maken met het feit dat de adviesvrager het AMK niet kon informeren over deze gegevens. In tabel 3 wordt de culturele achtergrond van de gezinnen weergegeven. Het betreft de culturele achtergrond van de vader.

Tabel 3: Culturele achtergrond van de gezinnen

Culturele achtergrond	Aantal gezinnen
Somalië	11
Guinee	3
Soedan	2
Egypte	2
Marokko	2
Afghanistan	1
Senegal	1
Ghana	1
Nigeria	1
Totaal	24

Verreweg de meeste gezinnen (46%) zijn afkomstig uit Somalië. De herkomst van de overige gezinnen is divers. We merken op dat 3 van de 23 gezinnen afkomstig zijn uit landen waar VGV niet wordt toegepast (te weten Marokko en Afghanistan). Van het gezin dat binnen het AMK staat geregistreerd onder Afghanistan, is de moeder echter afkomstig uit Soedan. Er is ook gekeken naar de gezinsamenstelling. Deze samenstelling staat in de volgende tabel.

Tabel 4: Gezinsamenstelling

Samenstelling gezin	Aantal gezinnen
Twee-oudergezin	17
Eén-oudergezin	2
Samengesteld gezin	1
Onbekend	4
Totaal	24

Tabel 4 laat zien dat de meeste meisjes in een twee-oudergezin wonen (85%). Van vier gezinnen is de samenstelling niet bekend.

In de AMK registratie wordt ook vastgelegd welke problematiek er speelt in het gezin. De volgende tabel geeft weer wat de meest dominante gezinsproblematiek was in de gezinnen op het moment van contactlegging met het AMK. In 8 van de 23 casussen is dit item niet ingevuld in de registratie. Dit betreft steeds adviesvragen.

Tabel 5: Gezinsproblematiek

Gezinsproblematiek	Aantal gezinnen
Vluchtelingenproblematiek	10
Problematiek onderlinge relatie	2
Ernstige individuele problematiek ouder(s)	3
Pedagogische onmacht	1
Lichamelijke mishandeling van de kinderen	1
Niet ingevuld	7
Totaal	24

In tien gezinnen speelt vooral problematiek die voorkomt uit het feit dat de ouders/kinderen als vluchtelingen naar Nederland zijn gekomen.

In onderstaande tabel staan de leeftijden van de meisjes weergegeven. De tabel laat zien dat er een grote spreiding is in leeftijden. De tabel laat ook zien dat de leeftijd van meer dan de helft van de meisjes niet bekend is. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door het feit dat de adviesvrager niet altijd weet hoe oud het kind/ de kinderen zijn.

Tabel 6: Leeftijd meisjes

Leeftijd	Aantal meisjes
0 tot 3 jaar	3
3 tot 6 jaar	4
6 tot 9 jaar	5
9 tot 12 jaar	6
12 tot 17 jaar	5
Totaal	23
Leeftijd onbekend	25
Totaal aantal meisjes	48

2.2 Herkomst, aard en reden adviesvragen en meldingen⁴

Herkomst melders en adviesvragers

Bijna alle meldingen en adviesvragen inzake VGV kwamen van professionals. Slechts één keer werd er een melding gedaan vanuit het informele circuit (een buurvrouw). De melding wordt wel in onderzoek genomen door het AMK maar na onderzoek niet gegrond verklaard.

Onderstaande tabel laat zien wie er contact zochten met het AMK over de 23 gezinnen⁵.

Tabel 7: Herkomst melders en adviesvragers

Instantie	Meldingen	Adviesvragen	Totaal contacten AMK
School	3	6	9
CB/JGZ/wijkverpleegkundige	2	7	9
Politie	1	2	3
Buitenschoolse opvang	-	1	1
IND	1	-	1
GGZ		1	1
Internationaal vrouwencentrum	1	-	1
Ander AMK	-	1	1
Anoniem, een buurvrouw	1	-	1
Totaal aantal gezinnen	9	18	27

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel, hebben de school en de JGZ het meest vaak contact gezocht met het AMK, namelijk elk negen keer. Bij de scholen ging het drie keer om een melding en zes keer om een adviesvraag. Bij de JGZ ging het meestal om een adviesvraag (zeven van de negen keer). Verder valt op dat er één AMK is geweest dat contact heeft gezocht met een ander AMK. Dit betrof een juridisch consult waarbij het onderwerp vrouwelijke genitale verminking niet de hoofdvraag was.

Aard en reden van melding

Meldingen en adviezen kunnen verschillend zijn in aard en reden. De volgende tabel geeft een overzicht van de redenen waarom men contact opneemt met het AMK.

⁴ De analyse is vanaf paragraaf 2.2 uitgevoerd over 23 casussen. De 24^{ste} casus (adviesvraag) werd pas na afronding van het onderzoek bekend bij de onderzoekers.

⁵ Het totaal aantal gezinnen in tabel 7, kolom drie, komt hoger uit dan 23. Dit komt voort uit het feit dat verschillende adviesvragers contact met het AMK opnamen over eenzelfde gezin.

Tabel 8: Aanleiding voor de melding

Reden melding	Meldingen	Adviesvragen	Totaal
Ouders willen meisje(s) meenemen naar buitenland voor VGV	6	1	7
Melder maakt zich zorgen over gezin, vermoeden VGV	1	-	1
Vermoeden dat meisjes tijdens vakantie besneden zijn		2	2
Moeder wordt uitgezet. Als kind meegaat dreiging VGV	1	-	1
Aanleiding niet VGV maar andere gezinsproblematiek	1	1	2
Ouders uiten zich positief over VGV voor hun dochter(s)	-	4	4
School maakt zich zorgen, maar geen tijd gezin op te roepen	-	1	1
Algemene vragen over (werkwijze) vermoedens VGV	-	4	4
Onbekend	-	1	1
Totaal aantal gezinnen	9	14	23

Zorgwekkende situaties die door het AMK als melding worden geaccepteerd, hebben vaak betrekking op signalen dat ouders naar het buitenland gaan en daar hun dochter(s) willen laten besnijden. Bij de adviesvragen gaat het vooral om signalen dat ouders VGV niet afwijzen en om meer algemene vragen over 'hoe om te gaan met een risicosituatie voor VGV'.

Er is geen verband tussen de melders en de soort meldingen. Zowel de scholen als de JGZ komen met vragen over vermoedens van een aanstaande besnijdenis in het buitenland en met vragen over ouders die positief staan ten opzichte van het laten besnijden van hun kind(eren).

Nadere analyse van de aard en inhoud van de adviesvragen en meldingen gericht op VGV, levert het volgende beeld op.

- In één casus is sprake van een uitgevoerde besnijdenis (één melding)⁶. Dit betreft twee meisjes.
- Drie casussen hebben betrekking op een veronderstelde uitgevoerde besnijdenis (vijf meisjes).
- In veertien casussen gaat het om zorgen, dreiging en geruchten dat een besnijdenis zal worden uitgevoerd. Dit betreft in totaal 30 meisjes.
- In vijf casussen is sprake van meer algemene inhoudelijke vragen over VGV of over hoe te handelen bij een vermoeden van een aanstaande VGV.

Een casus van een veronderstelde uitgevoerde VGV betreft een gezin afkomstig uit Marokko. Dit is een land waar vrouwelijke genitale verminking geen culturele traditie is. Deze melding had betrekking op signalen van verwaarlozing van de kinderen en op VGV. De vermoedens zijn niet bevestigd tijdens het onderzoek dat door het AMK is uitgevoerd (zie ook eerder in paragraaf 2.2).

⁶ Deze melding kwam bij het AMK binnen onder een andere noemer dan VGV en is daarom niet zichtbaar in tabel 8. Tijdens het onderzoek kwam de besnijdenis van de meisjes aan het licht.

De melding waarin sprake is van een reeds uitgevoerde besnijdenis (bij twee meisjes), is door het AMK onderzocht en doorverwezen naar de Raad. De melding heeft niet betrekking op de uitgevoerde VGV maar op de gezinsproblematiek. Zie ook casus acht in hoofdstuk 3.

2.3 Handelwijze en wijze van afsluiting AMK's⁷

Behandeling en afhandeling adviesvragen en consulten

Bij adviesvragen en consulten is sprake van telefonisch (één maal e-mail) contact van een professional met een AMK medewerker. Het gaat daarbij om professionals die advies krijgen van de AMK medewerker over hoe zij zelf het beste kunnen omgaan met de (dreigende) situaties VGV waarmee zij te maken hebben. Het gaat om eenmalige contacten. Indien nodig worden afspraken gemaakt voor een vervolcontact om te bespreken hoe het is verlopen.

De afhandeling van de adviesvragen ziet er als volgt uit:

- AMK adviseert de melder zelf voorlichting te geven aan de ouders of met ouders te gaan praten (n=5).
- AMK adviseert 'volg het eigen instellingsprotocol inzake kindermishandeling' (n=3).
- AMK adviseert de school met andere professionals en de ouders te gaan praten (n=3)⁸.
- AMK adviseert opnieuw contact op te nemen met het AMK zodra de kinderen terug zijn in Nederland (n=2).
- AMK adviseert met de ouders en met sleutelpersonen uit de etnische groep⁹ te gaan praten (n=1).

Behandeling en afhandeling meldingen

Uit de analyse van de dossiers komt het volgende beeld naar voren over de afhandeling van de meldingen.

Allereerst wordt een vooronderzoek gedaan. In het vooronderzoek worden de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie opgevraagd en wordt bij Bureau Jeugdzorg en de Raad onderzocht of het gezin een hulpverleningsgeschiedenis heeft. Ook vindt intercollegiaal/multidisciplinair overleg plaats. In één geval is men hiervan afgeweken en meteen overgegaan tot onderzoek, omdat vlak voor de vakantie het verhaal ging dat moeder naar het land van herkomst zou gaan om haar dochter te laten besnijden.

Deze casus is in de AMK registratie als volgt vastgelegd:

Casus 1: De school meldt dat moeder (afkomstig uit een van de risicolanden voor VGV) de wens heeft geuit haar dochter te laten besnijden. Ook wil moeder het kind meenemen naar het land van herkomst. De school geeft ook aan zich zorgen te maken over het gedrag van het kind en over het feit dat moeder de opvoeding niet aan kan.

⁷ De beschreven wijze van afhandeling is conform het handelingsprotocol van de AMK's.

⁸ Hieronder is ook een adviesvraag over een gezin afkomstig uit een land waar VGV niet wordt uitgevoerd.

⁹ In een aantal gemeenten zijn sleutelpersonen afkomstig uit de risicolanden getraind om met mensen uit de eigen etnische groep in gesprek te gaan over VGV, voorlichting te verzorgen en informatie te verstrekken over het feit dat VGV strafbaar is in Nederland (ook als het in het buitenland is uitgevoerd).

Het AMK besluit de zaak meteen te onderzoeken. Er worden gesprekken gevoerd met moeder, de huisarts en de school. In het gesprek met de moeder vertelt moeder dat ze weigert haar dochter ooit te laten besnijden. Ze kent het lijden. Ze geeft aan dat er geen sprake is van familiedruk en dat ze regelmatig contact met andere vrouwen heeft over dit onderwerp. Ook blijkt dat moeder in verwachting is en spoedig moet bevallen. Ook daarom is zij niet van plan op korte termijn naar het land van herkomst te gaan.

Het AMK maakt zich toch zorgen over de familiedruk en over de opvoedingssituatie in het algemeen. De zorg wordt overgedragen aan de school. Interne Begeleider en schoolarts houden het gezin in de gaten. Het AMK sluit de zaak af.

Als het vooronderzoek is afgesloten volgt de tweede fase: het onderzoek van het AMK. In deze fase wordt met omringende instanties zoals de melder, de school en de huisarts gesproken. Vervolgens spreekt men met de ouders en als het om oudere meisjes gaat, vaak ook met de meisjes zelf. Hierna volgde een intercollegiale/ multidisciplinaire toetsing waarbij besloten wordt hoe verder te gaan.

De wijze van afsluiting van de negen meldingen staat in het volgende overzicht.

Tabel 9: Wijze van afsluiting (per casus)

Wijze van afsluiting	Meldingen
Nazorg door school, GGZ en politie	1
Nazorg door consultatiebureau	1
Nazorg door school en JGZ	1
Gezin wordt gevolgd door het AMK	1
Verwijzing naar Raad (in kader gezinsproblematiek)	1
Dossier afgesloten	1
Onduidelijk: niet te achterhalen uit het dossier	3
Totaal aantal gezinnen	9

Bij vier van de negen meldingen is de conclusie van de intercollegiale/ multidisciplinaire toetsing dat nog sprake is van enige dreiging of risico omdat:

- ouders wel wensen dat hun dochter(s) besneden worden maar geen plannen hebben om naar het buitenland te gaan met hun kinderen (n=3);
- ouders aangeven zelf tegen VGV te zijn, maar er wel druk is vanuit de familie om hun dochter(s) te laten besnijden (n=1).

In één van deze casussen blijft het AMK het gezin zelf volgen. In de overige drie situaties worden instanties ingeschakeld voor nazorg. Concreet betekent dit dat zij het gezin volgen en de ouders blijven informeren over het feit dat VGV in Nederland verboden is en wat de lichamelijke risico's zijn van VGV. Bijzonderheden worden teruggerepporteerd aan het AMK. Conform het protocol van handelen van het AMK dient het AMK zelf na zes maanden te informeren hoe de begeleiding is verlopen.

In één geval is ook de politie preventief betrokken. Deze casus is in de AMK registratie als volgt beschreven:

Casus 2: Schoolmaatschappelijk werk doet een melding bij Bureau Jeugdzorg. Moeder (afkomstig uit Oost Europa) is bang dat haar ex-man (afkomstig uit een van de risicolanden) haar dochters mee wil nemen naar zijn land van herkomst en daar zal laten besnijden. De casus wordt besproken in de pilot Beter Beschermd¹⁰ en doorverwezen naar het AMK. Het AMK start onderzoek naar vader, maar vindt geen bijzonderheden. Moeder geeft aan dat vader haar regelmatig belt vanuit Engeland (het land waar hij momenteel verblijft). Vader heeft onlangs nog met moeder gebeld en gevraagd of zij met de kinderen naar Engeland komt. Moeder wil niet omdat ze bang is dat ze gedwongen worden om naar het land van herkomst van vader te gaan, maar durft dit niet tegen vader te zeggen. Vader belt soms ook met de kinderen. Deze weten niet dat hun ouders inmiddels zijn gescheiden. Moeder wil inmenging van de Raad om te voorkomen dat vader de kinderen mee kan nemen. Uit onderzoek van het AMK blijkt dat moeder alleen het gezag heeft over de kinderen. Het AMK legt contact met de GGZ en met het schoolmaatschappelijk werk die beiden ook hulp bieden aan moeder. Ook de buurtregisseur wordt van de situatie op de hoogte gebracht. Met moeder wordt besproken waarom de Raad weinig kan doen en bij wie zij terecht kan als vader de kinderen zou komen ophalen. Moeder geeft aan dat zij naar een van de noordelijke provincies gaat verhuizen en daarom op dit moment geen verdere hulp wil. Het AMK sluit de zaak af en maakt afspraken met de GGZ, het schoolmaatschappelijk werk en de buurtregisseur over de nazorg. Indien vader naar Nederland komt, kan moeder de buurtregisseur waarschuwen. Moeder gaat op vakantie naar haar land van herkomst. Het AMK ontvangt na het afsluiten van het dossier, een telefoontje van de buurtregisseur dat het meisje na de schoolvakantie niet meer op school is gekomen. Er vindt opnieuw telefonisch overleg plaats met betrokken instanties. Men vermoedt dat moeder in haar land van herkomst (in Oost Europa) is gebleven. Naar aanleiding van het onderhavige onderzoek neemt het AMK opnieuw contact op met de buurtregisseur en de school. De school raadpleegt het door haar aangelegde dossier. Hierin blijkt een notitie te staan dat de politie een week nadat de kinderen niet meer op school kwamen, bij de school heeft gemeld dat de verblijfplaats van moeder en kinderen bij de politie bekend is en dat zij veilig zijn.

In de casus die binnenkomt bij het AMK wegens ernstige gezinsproblematiek en wordt afgesloten met een doorverwijzing naar de Raad, vermeldt het AMK in haar rapportage aan de Raad dat de beide meisjes zijn besneden. Er wordt niet vermeld waar en wanneer dat is gebeurd. Het AMK besteedt in haar onderzoek ook geen specifieke aandacht aan de psychosociale gevolgen van de besnijdenis voor de meisjes. Gezien de aard en de urgentie van de gezinsproblemen lag dit wellicht ook minder voor de hand. Zie ook casus acht in hoofdstuk 3.

In één geval wordt het dossier afgesloten zonder dat een vorm van nazorg of verwijzing wordt geregeld. Dit betreft de eerder genoemde casus van een Marokkaans gezin (zie paragraaf 2.2).

In drie gevallen wordt uit het dossier niet geheel duidelijk of er wel of geen nazorg is geregeld.

¹⁰ Binnen de pilot Beter Beschermd worden meldingen van kindermishandeling gezamenlijk besproken door Bureau Jeugdzorg, AMK en Raad. De pilot is erop gericht om de kwaliteit en de doorlooptijd van deze meldingen te verbeteren.

Het gaat hier om zaken waarbij na onderzoek geen sprake (meer) is van dreiging/risico voor VGV omdat ouders ontkennen van plan te zijn hun dochter(s) te laten besnijden en aangeven tegen VGV te zijn.

Als we een koppeling maken tussen de aard van de melding en de aard van de afhandeling dan blijkt dat bij drie van de zes meldingen die betrekking hadden op het vermoeden dat ouders hun kinderen naar het buitenland meenemen voor een besnijdenis, zorgen blijven bestaan over de mogelijkheid van VGV en daarom nazorg wordt geregeld. Bij de andere drie meldingen wordt geconcludeerd dat er geen risico (meer) is op VGV.

Afwegingen om aangifte te doen

In de AMK registratie komen we geen overwegingen tegen om wel/geen aangifte te doen. Dat betekent niet dat het doen van aangifte niet aan de orde is geweest. Als aangifte wel is overwogen maar er niet toe is besloten, dan wordt deze beslissing niet (standaard) vastgelegd in het dossier.

Uit de rapportage van het AMK aan de Raad kan over de casus die de twee meisjes betreft die daadwerkelijk besneden zijn, het volgende worden afgeleid. Er is niet vastgelegd wanneer en waar de besnijdenissen plaats vonden. Het is aannemelijk dat dit gebeurde voordat de meisjes naar Nederland kwamen¹¹ maar het AMK is dat (waarschijnlijk) niet expliciet nagegaan¹². Daarmee heeft het AMK (waarschijnlijk) ook niet expliciet vastgesteld dat er geen sprake was van strafbare feiten waarvoor aangifte diende te worden overwogen. (Zie ook hoofdstuk 3, casus 8).

In één casus wordt aangifte wel als mogelijkheid genoemd. Deze casus is in de AMK registratie als volgt beschreven.

Casus 3: De politie belt over een gezin met een vader afkomstig uit Afghanistan en een moeder afkomstig uit een van de risicolanden. Vanuit de school is het signaal gekomen dat een van de twee meisjes in dit gezin, die momenteel met hun ouders op vakantie zijn, tijdens deze vakantie besneden is. Hoe te handelen als het gezin terug is?

Het AMK adviseert de school opnieuw contact op te nemen zodra het gezin terug is. Het AMK kan dan onderzoek doen naar de gezinssituatie en het meisje lichamelijk laten onderzoeken. Een besnijdenis die in het buitenland is gepleegd, is vermoedelijk niet strafbaar volgens de AMK medewerker maar ouders hebben dan welbewust en met voorbedachte rade hun kind deze mishandeling laten ondergaan. Het AMK moet dan uitzoeken wat er voor mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld toch aangifte te doen. Bovendien zijn er mogelijk ook risico's voor het andere meisje in het gezin.

Deze casusbeschrijving laat zien dat de betreffende medewerker niet volledig op de hoogte is van de voorwaarden van strafbaarheid van VGV. VGV is namelijk ook strafbaar als het in het

¹¹ Moeder en kinderen zijn in 2002 of 2003 naar Nederland gekomen. De meisjes waren toen respectievelijk 12 of 13 jaar en 11 of 12 jaar. Meisjes worden in Somalië over het algemeen besneden tussen 6 en 10 jaar. (Zie onder andere De Bruijn e.a.: Vrouwenbesnijdenis: Symbool van puurheid of pure verminking; Universiteit Utrecht; Algemene Sociale Wetenschappen; 2003).

¹² Deze conclusie is getrokken op basis van dossieronderzoek. De betreffende AMK medewerker is niet bevraagd.

buitenland is gepleegd. Dat neemt niet weg dat de AMK medewerker wel aangeeft de mogelijkheid van aangifte nader te zullen onderzoeken als het gezin terug is in Nederland en het meisje inderdaad besneden blijkt te zijn.

2.4 Samenvatting en conclusies

Samenvatting

In de periode 1 juli 2007 - 1 maart 2008 zijn 15 advieszaken¹³ en negen meldingen bij de AMK's binnengekomen inzake VGV. In een periode van acht maanden zijn er dus over 24 gezinnen vermoedens van of zorgen over (dreigende) vrouwelijke genitale verminking bij de AMK's geuit. Deze zorgen en vermoedens hadden betrekking op 48 meisjes.

- Bijna de helft van de 24 gezinnen is afkomstig uit Somalië (46%). Twee gezinnen zijn afkomstig uit landen waar VGV geen culturele traditie is.
- De leeftijd van de meisjes ligt tussen 0 en 17 jaar. Alle leeftijden zijn vertegenwoordigd.
- Bijna alle meldingen/adviesvragen komen van professionals (vooral scholen en de JGZ).
- De meest voorkomende redenen van contactlegging met het AMK zijn: 'signalen dat ouders hun dochter(s) mee willen nemen naar het buitenland voor VGV' en 'het feit dat ouders zich positief uiten over VGV'. Bij 3 zaken speelt VGV geen of alleen een ondergeschikte rol in de melding.
- In verschillende casussen spelen andere soms complexe gezinsproblemen een prominentere rol dan VGV.
- In één casus is sprake van een uitgevoerde besnijdenis bij twee meisjes.

De adviesvragen en de meldingen zijn over het algemeen afgehandeld conform het algemene protocol van handelen van de AMK's.

De wijze waarop de adviesvragen zijn afgehandeld varieert. Er wordt met name geadviseerd om het algemene instellingsprotocol toe te passen, met de ouders te gaan praten en andere professionals te benaderen. Omdat het in principe om eenmalige contacten gaat is niet duidelijk hoe een zaak uiteindelijk is afgelopen.

Eén van de negen meldingen is wegens de naderende vakantie als urgent bestempeld. Hier is het vooronderzoek achterwege gelaten en is men direct gestart met het onderzoek (gesprekken met omgeving en ouders). In alle andere gevallen is, conform het handelingsprotocol van de AMK's, eerst een vooronderzoek uitgevoerd en daarna het onderzoek. Dit wordt afgesloten met een intercollegiale, multidisciplinaire toetsing.

De conclusies van de onderzoeksfase van de negen meldingen zijn:

- In vier zaken blijven zorgen bestaan over het risico op VGV. Drie keer gaat het om ouders die hun mening over de door hen gewenste besnijdenis niet of onvoldoende hebben gewijzigd. Eén keer betreffen de zorgen de druk die van de familie uit kan gaan inzake VGV.

Deze zaken worden afgesloten met nazorg door de JGZ, de school, de GGZ, de wijkagent

¹³ Meerdere adviesvragen over eenzelfde gezin zijn in het kader van ons onderzoek als één adviesvraag geteld.

of nazorg door het AMK zelf. In één casus is langere tijd onduidelijk of moeder met de kinderen na de vakantie wel of niet in haar land van herkomst is gebleven.

- In één zaak speelt VGV geen rol in de afhandeling. Een doorverwijzing naar de Raad vindt plaats op basis van de gezinsproblematiek. Er is in deze zaak wel sprake van twee meisjes die besneden zijn.
- In vier zaken is na onderzoek gebleken dat er geen risico (meer) bestaat op VGV.

In de AMK registratie komen we geen overwegingen tegen om wel/geen aangifte te doen. In de casus die twee meisjes betreft die daadwerkelijk besneden zijn, is (waarschijnlijk) niet gecontroleerd of er wellicht sprake was van strafbare feiten en aangifte dus overwogen diende te worden. Deze casus wordt in hoofdstuk 3 nader beschreven. In één andere casus is aangifte wel als mogelijkheid genoemd.

Conclusies

- De AMK's krijgen slechts incidenteel te maken met vermoedens van (dreigende) vrouwelijke genitale verminking. De aan de MO-groep verstrekte opgave van 38 adviesvragen/ meldingen over een periode van acht maanden bleek herleidbaar tot 24 gezinnen.
- Het onderzoek laat zien dat binnen de in het onderzoek betrokken AMK's nog niet alle medewerkers basiskennis hebben over de risicodoelgroepen voor VGV. In de twee casussen over gezinnen afkomstig uit landen waar VGV niet wordt uitgevoerd, blijken medewerkers niet op de hoogte van het feit dat deze gezinnen niet tot de risicodoelgroepen behoren. Deze basiskennis is wel van belang om een juiste risico-inschatting te maken. Als dergelijke kennis ontbreekt bestaat de kans dat de afhandeling van meldingen en adviesvragen over gezinnen die niet tot de risicogroepen behoren, te zwaar wordt ingezet.
- Meer algemeen dient een risicotaxatie bij VGV gemaakt te worden op basis van een aantal specifieke factoren. Daarbij gaat het niet alleen om de opvattingen van de ouders en de kans dat ouders op korte termijn naar het buitenland gaan maar ook om de vraag of de moeder zelf besneden is en om de specifieke kenmerken van VGV in het betreffende land van herkomst (komt VGV voor, hoe frequent komt het voor, in welke uitingsvormen en in welke leeftijdsfase wordt een meisje besneden)¹⁴. In de dossiervorming over de afhandeling hebben we geen aanwijzingen aangetroffen dat deze specifieke kennis over de risicofactoren bij VGV aanwezig is bij de betreffende AMK's en een rol gespeeld heeft bij de afhandeling van de onderzochte adviesvragen en meldingen. Ons vermoeden dat kennis over specifieke risicofactoren voor VGV niet bij alle onderzochte AMK's aanwezig is, werd bevestigd in de telefonische gesprekken met AMK medewerkers die we naar aanleiding van het dossieronderzoek hebben gehouden.
- In één casus is sprake van een uitgevoerde besnijdenis bij twee meisjes. Uit het beschikbare dossier hebben wij geconcludeerd dat de mogelijke strafbaarheid van deze besnijdenissen (waarschijnlijk) geen expliciet punt van aandacht is geweest voor het AMK. Er is in deze zaak ook geen aandacht besteed aan de wenselijkheid van specifieke

¹⁴ Zie voor de risicofactoren die een rol spelen bij VGV onder andere het gespreksprotocol VGV voor de Jeugdgezondheidszorg dat ontwikkeld is door de AJN (Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland).

- VGV kent niet alleen specifieke risicofactoren maar heeft ook een andere achterliggende oorzaak dan andere vormen van kindermishandeling. Vrouwelijke genitale verminking komt niet voort uit onmacht van ouders maar uit een culturele traditie en overtuiging van de ouders. Het onderzoek laat zien dat de AMK's over het algemeen het algemene protocol van handelen volgen bij de afhandeling van meldingen inzake VGV. Bij adviesvragen verwijst men een aantal keer naar het instellingsprotocol kindermishandeling van de instelling waar de adviesvrager werkzaam is. Het onderzoek roept de vraag op of er, in aanvulling op de bestaande algemene protocollen kindermishandeling, wellicht meer specifieke richtlijnen moeten komen voor de afhandeling van vermoedens van (dreigende) VGV.

3 Resultaten dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

3.1 Inleiding

Het dossieronderzoek uitgevoerd bij de Raad betreft vijf casussen: één consultvraag, één casus die de Raad doorgeleidt naar het AMK en 3 casussen waarin de Raad een onderzoek is gestart. De vijf casussen betreffen zes meisjes.

- Drie gezinnen zijn afkomstig uit Somalië (vier meisjes), één gezin uit Liberia (één meisje) en één gezin uit Senegal (één meisje).
- Twee meisjes zijn 2 jaar of jonger; drie meisjes zijn 15 jaar en ouder. Van het zesde meisje is de leeftijd niet bekend.
- Eén keer zoekt de IND contact met de Raad. Deze melding geeft de Raad vervolgens door aan het AMK. Twee keer heeft het AMK contact gezocht met de Raad. Het AMK was in deze casussen op de hoogte gesteld van de zorgelijke situatie door respectievelijk het consultatiebureau en de politie. In de twee andere casussen heeft Bureau Jeugdzorg contact gezocht met de Raad.

De achterliggende redenen om te melden bij de Raad zijn divers. Bij de twee jonge kinderen gaat het om een vermoeden van dreigende VGV.

- In de eerste casus heeft de adviesvraag aan de Raad betrekking op de mogelijkheden van een plaatsing in een pleeggezin. De Raad maakt zich in deze casus sterk om uitzetting van de moeder en daarmee het risico op besnijdenis van het dochtertje te voorkomen (casus 4).
- De tweede casus verwijst de Raad door naar het AMK. Het valt niet binnen de taakomschrijving van de Raad om in deze casus zelf onderzoek te doen naar de dreiging van VGV (casus 5).

In de overige drie casussen heeft de Raad een onderzoek uitgevoerd.

- In de eerste casus wordt het vermoeden van dreigende vrouwelijke genitale verminking meegenomen in het raadsonderzoek. Het vermoeden wordt tijdens het onderzoek niet bevestigd maar ook niet ontkend. In eerste instantie ziet de Raad daarom onvoldoende grond voor een ondertoezichtstelling. Na een nieuwe melding van geweld binnen het gezin wordt alsnog een OTS aangevraagd door de Raad die echter niet wordt uitgesproken door de kinderrechter (casus 6).
- In de tweede casus is de dreiging van VGV de directe aanleiding voor het Raadsonderzoek. Deze casus speelt reeds in 2004/ 2005 maar blijft ook in 2007 en 2008 actueel omdat de uitgesproken juridische maatregelen steeds zijn verlengd. De casus betreft een meisje, afkomstig uit een risicoland, met een Nederlandse nationaliteit dat een aantal jaar geleden naar Afrika zou zijn gebracht om besneden te worden en vervolgens te trouwen (casus 7).
- In de derde casus vraagt het AMK de Raad om onderzoek te doen naar de gezinsproblematiek van een één-oudergezin (moeder met drie kinderen). De twee meisjes in het gezin zijn besneden. Dit feit speelt slechts een ondergeschikte rol in de onderzoeken van respectievelijk het AMK en de Raad (casus 8).

3.2 Casusbeschrijvingen

Omdat het slechts vijf casussen betreft hebben we elke casus afzonderlijk beschreven.

Casus 4¹⁵

De melding komt binnen bij het AMK en betreft een twee-oudergezin uit een van de risicolanden voor VGV. Vader heeft de Nederlandse nationaliteit, net als het kind (meisje). De moeder heeft geen verblijfsvergunning en zal worden uitgezet door de IND.

De ouders melden bij het consultatiebureau dat wanneer moeder uitgezet wordt, hun dochter meegaat met moeder, waar haar familie het meisje zal laten besnijden. Vader geeft aan dat het niet mogelijk is dat zijn dochter bij hem blijft, omdat hij de zorg voor het kind niet alleen aan kan. Het AMK belt met de Raad voor advies en vraagt zich af of pleegzorg mogelijk is. De Raad stuurt een brief naar zowel de IND als het AMK. In deze brief staat dat het meisje niet mee mag met moeder in verband met het risico op VGV. Indien moeder toch wordt uitgezet, zal de Raad een onderzoek starten met als doel een pleeggezin te vinden voor het meisje.

Ook het AMK pleegt overleg met de IND en probeert de IND te overtuigen om moeder in Nederland te laten blijven omwille van de veiligheid van het meisje. Uiteindelijk krijgt moeder een voorlopige verblijfsvergunning. Hiermee wordt de casus gesloten bij AMK en komt de Raad niet tot een onderzoek.

Casus 5

Het IND stuurt een schriftelijke melding naar de Raad. Het betreft een één-oudergezin. Moeder is een vluchteling uit een van de risicolanden, vader is niet bekend.

Moeder heeft asiel aangevraagd voor haar dochter en zichzelf. De IND heeft begrepen dat moeder haar dochter wil laten besnijden, omdat moeder dit aan een IND medewerker zou hebben verteld.

Aangezien de Raad een tweedelijns organisatie is, geeft de Raad de informatie door aan het AMK¹⁶. Het AMK heeft gesprekken gehad met moeder. Moeder zegt dat ze niet van plan was om haar dochter te laten besnijden. Ze geeft aan dat de IND het niet goed begrepen heeft. Ze zegt juist mede asiel te hebben aangevraagd wegens het risico op besnijdenis voor haar dochter. Moeder weet ook dat besnijdenis strafbaar is, maar los daarvan zegt ze haar eigen dochter niet te laten besnijden. Het AMK sluit de zaak af en verwijst het gezin door naar het consultatiebureau dat het gezin verder kan volgen op basis van het gespreksprotocol vrouwelijke genitale verminking van de JGZ.

¹⁵ Dubbele casus: melding komt binnen bij het AMK. AMK neemt contact op met de Raad.

¹⁶ Deze zaak komt binnen bij het AMK buiten de onderzoeksperiode van het dossieronderzoek. Het betreft dus geen dubbele melding.

Casus 6

Het AMK verzoekt de Raad om onderzoek te doen naar de opvoedingssituatie van de minderjarige kinderen in een gezin afkomstig uit een van de risicolanden voor VGV. Het gezin bestaat uit vader, moeder en vijf kinderen waarvan drie minderjarig. De Raad heeft reeds eerder onderzoek gedaan naar de opvoedingssituatie met als conclusie dat er onvoldoende redenen waren voor een ondertoezichtstelling van de minderjarige kinderen.

De school heeft nu bij het AMK gemeld dat er vermoedens zijn dat het meisje in het gezin door vader meegenomen wordt naar Afrika en daar besneden zal worden en dat het meisje thuis fysiek mishandeld wordt. Daarnaast zijn er ook problemen met de oudste minderjarige jongen. Tijdens dit tweede raadsonderzoek worden gesprekken gevoerd met de school, de consultatiebureau arts, de huisarts en de ouders. Ook de schoolarts roept de ouders op voor een gesprek en spreekt met moeder over de vermoedens dat het meisjes besneden wordt. De vorige schoolarts heeft hier reeds eerder ook met vader over gesproken. De ouders geven nadrukkelijk aan niet van plan te zijn hun dochter te laten besnijden.

Op basis van dit tweede onderzoek concludeert de Raad dat onvoldoende concreet is vast komen te staan dat het meisje (en haar jongere broertje) in hun ontwikkeling bedreigd worden. De communicatie met de ouders loopt heel moeizaam, ze houden het contact af en geven nauwelijks informatie. De Raad geeft in haar rapportage aan de kinderrechter aan dat de vermoedens van VGV en fysieke mishandeling van het meisje bevestigd nog ontkend kunnen worden. Wel wordt een voorlopige ondertoezichtstelling aangevraagd en uitgesproken voor de oudste minderjarige jongen.

Enkele maanden later komt er voor de derde keer een melding over geweld in het gezin bij het AMK, nu vanuit de politie. Het AMK leidt opnieuw door naar de Raad. De Raad verzoekt nu ook voor de twee jongste kinderen een ondertoezichtstelling uit te spreken wegens de voor de kinderen belastende gezinssituatie. De Raad vraagt in haar raadsrapportage expliciet aan BJJ om aandacht te blijven besteden aan de dreiging van VGV. Het verzoek tot ondertoezichtstelling wordt echter niet gehonoreerd door de rechtbank.

Casus 7

Het betreft een meisje afkomstig uit een van de risicolanden. Het meisje wordt door haar in Nederland verblijvende oom die ook nog eigen kinderen heeft, geadopteerd en verkrijgt daardoor ook de Nederlandse nationaliteit.

Het meisje zou in 2004 door haar adoptief vader naar Afrika zijn gebracht waar ze ondergebracht zou zijn bij familie en haar paspoort zou zijn afgenomen. Het meisje zou ritueel besneden worden en daarna via een gearrangeerd huwelijk trouwen. Ze is gevlucht voordat de besnijdenis heeft plaatsgevonden en bij de UNHCR terechtgekomen. Buitenlandse Zaken bemiddelt in 2005 bij de terugkeer van het meisje naar Nederland.

De rechtbank spreekt een voorlopige voogdijmaatregel uit voor het meisje wegens de dreigende besnijdenis en uithuwelijking en het meisje komt terug naar Nederland en wordt in een opvanggezin geplaatst. Het onderzoek dat de Raad daarna uitvoert leidt tot een ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing die steeds worden verlengd.

In het onderzoek van de Raad is steeds onduidelijk gebleven wat de precieze toedracht is geweest van het vertrek van het meisje naar Afrika. Verschillende betrokkenen spreken elkaar volledig tegen en hebben elk een aannemelijk verhaal. Vader ontkent ten stelligste het meisje naar Afrika te hebben gebracht.

Mogelijk heeft het meisje zelf een aandeel gehad in haar vertrek. Wel is duidelijk dat het meisje al langere tijd gedragsproblemen had en dat er sprake was van opvoedingsproblematiek. De Raad doet ambtshalve ook onderzoek naar de andere twee kinderen (meisjes) in het gezin. De Raad heeft tijdens haar eerste onderzoek dat leidt tot een ondertoezichtstelling, in het MDO¹⁷ ook de mogelijkheid van het doen van aangifte overwogen, zo blijkt uit het dossier. Er is besloten geen aangifte te doen omdat de rol van de vader onduidelijk is gebleven, de besnijdenis niet heeft plaats gevonden en de rol van het meisje en haar betrouwbaarheid steeds vragen oproepen.

Casus 8¹⁸

Het betreft een gezin met meerdere kinderen (tussen 14 en 16 jaar) afkomstig uit een van de risicolanden. Vader woont al langere tijd in Nederland. Moeder en de kinderen zijn in 2002 of 2003 naar Nederland gekomen. De twee meisjes in het gezin zijn dan respectievelijk 12 of 13 jaar en 11 of 12 jaar. Zij hebben daarvoor lange tijd in Saudi Arabië gewoond. De ouders zijn inmiddels gescheiden.

Het AMK vraagt de Raad een onderzoek te starten naar dit gezin. Het AMK vermoedt dat de kinderen ernstig bedreigd worden in hun ontwikkeling. Moeder heeft psychiatrische problemen, neemt daarvoor geen medicatie in en het gezin heeft geen inkomsten. De kinderen moeten voor het huishouden en voor moeder zorgen. Vader geeft de kinderen soms geld, maar heeft zelf ook geen baan. Hulpverlenende instanties zijn afgehaakt omdat de deur niet werd opengedaan. Uit het raadsonderzoek blijkt dat de situatie voor de kinderen zeer belastend is. Om hen te ondersteunen wordt voor alle kinderen een OTS uitgesproken.

Uit het AMK rapport en het raadsrapport blijkt dat de twee meisjes besneden zijn. Dit is geen onderwerp dat een prominente plaats inneemt binnen het raadsonderzoek. Het oudste meisje vertelt dat zij in Saudi Arabië is besneden. Wanneer dat is gebeurd is niet duidelijk geworden. Zij is inmiddels geopereerd aan de gevolgen hiervan. Vermoedelijk moet ze nogmaals geopereerd worden. Zoals zoveel andere dingen, regelt ze ook dit zelf. De huisarts en de school zijn op de hoogte van zowel de besnijdenis als de hersteloperaties.

Moeder heeft haar jongste dochter op een mildere manier laten besnijden mede omdat vader tegen besnijdenis zou zijn. Uit het dossier wordt niet duidelijk waar en wanneer deze besnijdenis plaatsvond. Moeder heeft spijt dat ze haar oudste dochter de ergste vorm heeft laten ondergaan.

Het dossier bevat, alleen voor het oudste meisje, ook het plan van aanpak van de gezinsvoogd. Hierin wordt het feit dat het meisje besneden is en de mogelijke gevolgen die dit voor haar heeft, niet als aandachtspunt genoemd.

3.3 Conclusies

Een inventarisatie onder raadsmedewerkers heeft vijf casussen inzake vrouwelijke genitale verminking opgeleverd. De Raad heeft de afgelopen jaren dus minimaal vijf keer te maken gehad met zaken waar VGV speelt of speelde.

¹⁷ Multi Disciplinair Overleg.

¹⁸ Dit is een dubbele casus. De melding komt binnen bij het AMK. Het AMK vraagt de Raad een onderzoek te starten.

Het feitelijke aantal zaken kan wellicht hoger liggen omdat dit cijfer niet is gebaseerd op een analyse van het registratiesysteem maar op ervaringen van een deel van de raadsmedewerkers (de juridisch deskundigen).

De vijf casussen betreffen in totaal zes meisjes. Bij vier van de zes meisjes is sprake van vermoedens van dreigende vrouwelijke genitale verminking.

- Bij een meisje blijken deze vermoedens ongegrond.
- In de tweede casus zetten AMK en Raad zich met succes in om uitzetting van de moeder en daarmee de besnijdenis van het dochttertje te voorkomen.
- In de derde casus komt de Raad niet tot een antwoord op de vraag of de vermoedens van VGV gegrond zijn omdat te weinig informatie werd verkregen van de ouders. De Raad geeft haar twijfel wel door aan de kinderrechter en aan de gezinsvoogdij-instelling. Het verzoek tot ondertoezichtstelling wordt echter niet gehonoreerd.
- In de vierde casus heeft de Raad geen sluitend verhaal kunnen construeren uit de verschillende elkaar tegensprekende verhalen van betrokkenen. De Raad heeft in deze casus overwogen om aangifte te doen maar zij heeft dit niet gedaan omdat zij onvoldoende informatie boven tafel kon krijgen.

De laatste twee meisjes zijn daadwerkelijk besneden. Waarschijnlijk is dat gebeurd voordat ze naar Nederland kwamen¹⁹. Dit is echter met name voor het jongste meisje niet vastgesteld. Omdat de Raad veronderstelde dat de meisjes besneden zijn voordat zij naar Nederland kwamen is er geen sprake van een strafbaar feit en aangifte dus niet overwogen.

Analyse van casus 6 en casus 7 maakt duidelijk dat het bijzonder lastig kan zijn om zekerheid te krijgen over een vermoeden van dreigende besnijdenis. Dat roept de vraag op hoe ver je als Raad moet gaan om het precieze verhaal te construeren en wat er vervolgens gebeurt als de vermoedens niet (geheel) zijn weggenomen. Bij casus 6 geeft de Raad haar zorgen door aan de gezinsvoogdij-instelling. Vervolgens wordt hier echter niets meer mee gedaan omdat er geen maatregel wordt uitgesproken.

Bij casus 7 blijft onduidelijk welke consequenties getrokken zijn uit het feit dat de waarheid niet achterhaald kon worden. Betekende dit dat er geen risico van vrouwelijke genitale verminking meer was voor de andere meisjes in het gezin? Dat wordt niet expliciet vermeld in het dossier. Wel is duidelijk dat de Raad ambtshalve ook onderzoek heeft gedaan naar de andere kinderen in het gezin.

Analyse van casus 8 laat zien dat VGV niet altijd een rol op de voorgrond speelt in een onderzoek dat door de Raad wordt uitgevoerd. Uitgaande van de strafbaarheid van VGV zou het echter wel vanzelfsprekend moeten zijn om standaard na te gaan waar en wanneer een meisje is besneden. Verder valt in deze casus op dat de Raad en vervolgens ook de gezinsvoogd²⁰ geen aandacht besteedt aan de vraag of het meisje wellicht specifieke ondersteuning behoeft bij de verwerking van de consequenties van de zware vorm van besnijdenis die zij heeft ondergaan.

¹⁹ Zie ook voetnoot pagina 14.

²⁰ Het dossier van de Raad bevat alleen het plan van aanpak van de gezinsvoogd van het oudste meisje. Over de gezinsvoogd van het jongste meisje kunnen op dit punt dus geen uitspraken worden gedaan.

4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

De AMK's hebben over een periode van acht maanden 23 adviesvragen en 15 meldingen inzake VGV binnen gekregen. Dit betreft 24 gezinnen. De Raad kreeg de afgelopen jaren te maken met minimaal vijf zaken waar VGV op enigerlei wijze een rol speelde.

Voor AMK's en Raad tezamen gaat het om 27 gezinnen. De meldingen betreffen in totaal 51 meisjes.

Ter vergelijking: de Raad krijgt per jaar 18.000 beschermingszaken waaronder kindermishandelingszaken. Het AMK krijgt ruim 50.000 meldingen per jaar. Meldingen waar vrouwelijke genitale verminking aan de orde is, vormen dus slechts een fractie van alle zaken waar de AMK's en de Raad mee te maken krijgen.

De 27 gezinnen waarover meldingen bij AMK en/ of Raad binnen kwamen, hebben de volgende kenmerken:

- 13 van de 27 casussen (48%) betreffen Somalische gezinnen. De herkomst van de andere gezinnen is divers. Twee gezinnen zijn afkomstig zijn uit een land waar VGV niet tot de culturele tradities behoort.
- De leeftijd van de 51 meisjes is ligt tussen 0 en 17 jaar. Alle leeftijdsgroepen zijn vertegenwoordigd.

Bij 26 van de 27 gezinnen waarover adviesvragen en meldingen binnenkwamen, is de afhandeling nader onderzocht. Hiervan zijn vijf casussen via een telefonisch interview met de betreffende medewerker van AMK of Raad onderzocht (drie advieszaken van de AMK's en twee zaken waar de Raad niet tot een onderzoek is gekomen). De overige 21 casussen zijn middels dossieronderzoek onderzocht. In een aantal gevallen is daarnaast bij deze casussen ook aanvullend telefonisch overleg gevoerd.

De meeste meldingen komen van de JGZ en de scholen. De aanleiding voor de melding is vaak dat men vreest dat kinderen naar het buitenland meegenomen worden om besneden te worden of dat men merkt dat ouders VGV voor hun eigen dochters wensen. Het feit dat een meisje is besneden kan ook pas tijdens het onderzoek van het AMK of de Raad blijken en dus niet de aanleiding zijn voor een melding.

Omdat het AMK slechts tijdelijke bemoeienis heeft met de adviesvragen is niet bekend hoe de 14 advieszaken die in het onderzoek zijn betrokken, zijn afgelopen. Van de resterende 12 van de 26 casussen is dat wel bekend.

- In vijf zaken is na onderzoek gebleken dat er geen risico (meer) bestaat op VGV.
- In de helft van alle casussen (6 van de 12 zaken) blijft er twijfel bestaan over de vermoedens van VGV omdat de signalen noch bevestigd, noch ontkend kunnen worden.
 - In vier AMK-zaken blijven zorgen bestaan over het risico op VGV. Drie keer gaat het om ouders die hun mening over de door hen gewenste besnijdenis niet of onvoldoende hebben gewijzigd. Eén keer betreffen de zorgen de druk die van de familie uit kan gaan

inzake VGV. Deze zaken worden afgesloten met nazorg door de JGZ, de school, de wijkagent of nazorg door het AMK zelf. In één casus is langere tijd onduidelijk gebleven of moeder met de kinderen wel of niet was teruggekomen naar Nederland na een vakantie in het land van herkomst. Als het AMK alsnog navraag doet blijkt het gezin echter veilig te zijn.

- In twee raadszaken heeft de Raad geen duidelijkheid kunnen krijgen over het vermoeden van VGV. Eén keer geeft de Raad haar twijfel wel door aan de kinderrechter en aan Bureau Jeugdzorg. Er wordt in deze zaak echter geen ondertoezichtstelling uitgesproken. In de tweede casus heeft de Raad geen sluitend verhaal kunnen construeren uit de verschillende elkaar tegensprekende verhalen van betrokkenen over een mogelijke dreigende besnijdenis van een meisje. De Raad heeft in deze casus overwogen om aangifte te doen maar zij heeft dit niet gedaan omdat er onvoldoende informatie omtrent het vermoeden boven tafel is gekomen.
- In de laatste casus speelt VGV geen rol in de afhandeling. Een doorverwijzing vanuit het AMK naar de Raad vindt plaats op basis van de gezinsproblematiek. Op basis van onderzoek van de Raad wordt een OTS uitgesproken voor alle kinderen waaronder twee meisjes die besneden zijn. Er is in deze zaak (waarschijnlijk) niet feitelijk nagevraagd of de besnijdenissen plaats vonden voordat de meisjes naar Nederland kwamen. Ook is (waarschijnlijk) geen aandacht besteed aan de wenselijkheid van nazorg voor de meisjes²¹.

Conclusies

De beschrijving van de afhandeling van meldingen en adviesvragen vrouwelijke genitale verminking die bij de AMK's en de Raad binnenkwamen, is gebaseerd op een klein aantal zaken. Het gaat echter wel om *alle* zaken die in een periode van acht maanden binnenkwamen bij de AMK's. Dat betekent dat het onderzoek ondanks de kleine aantallen toch een beeld geeft van de wijze waarop het AMK dergelijke zaken afhandelt. In hoeverre de vijf onderzochte zaken bij de Raad een beeld geven van de wijze waarop de Raad de afgelopen jaren zaken heeft afgehandeld waar VGV een rol speelde, is moeilijk te zeggen. Wellicht zijn er de afgelopen jaren meer zaken bij de Raad geweest waar VGV aan de orde was.

Het onderzoek laat zien dat het vaak bijzonder lastig is om duidelijkheid te krijgen over de vraag of een vermoeden van een dreigende VGV wel of niet gegrond is.

Het onderzoek laat ook zien dat de AMK's en de Raad de zaken waar VGV een rol speelde redelijk adequaat hebben afgehandeld. VGV is aan de orde gesteld in de gesprekken met ouder(s); de vermoedens van een dreigende VGV zijn vaak uitgebreid onderzocht en in enkele zaken is in de dossiers ook expliciet vastgelegd dat de mogelijkheid van aangifte aan de orde is geweest. In dit verband dient ook te worden opgemerkt dat het onderzoek een beeld geeft van de wijze waarop zaken waar VGV een rol speelt, in de onderzochte periode zijn afgehandeld. Het kan zijn dat er inmiddels een meer specifiek op VGV gerichte aanpak is ontwikkeld of andere verbeteringen in de afhandeling van zaken zijn doorgevoerd.

Het onderzoek heeft ook een aantal indicaties opgeleverd dat er nog onvoldoende specifieke kennis over VGV aanwezig is bij de AMK's en de Raad.

Bij specifieke kennis gaat het om achtergrondkennis over de landen waar VGV wel/ niet wordt toegepast, de wijze waarop dat gebeurt en de leeftijden waarop dit plaats vindt. Het gaat ook

²¹ Deze conclusies zijn getrokken op basis van het dossieronderzoek. Er is geen navraag gedaan bij de betreffende medewerkers van het AMK en de Raad.

om de strafbaarheid van VGV en de specifieke risicofactoren op basis waarvan een risicotaxatie dient te worden gemaakt en de urgentie van een melding kan worden bepaald²².

Het is begrijpelijk dat er wellicht nog onvoldoende kennis en bekendheid is met het onderwerp omdat VGV pas sinds een paar jaar een actueel onderwerp is in Nederland. Instellingen hebben nog geen (deel)protocol waarin de afhandeling van VGV is vastgelegd. Een protocol waarin is vastgelegd hoe de ketenaanpak van VGV eruit moet zien, is nog in ontwikkeling²³. De aanpak van VGV bevindt zich dus nog in een ontwikkelingsfase. Ook hebben de AMK's en de Raad gezien de lage frequentie waarmee zij met het onderwerp te maken krijgen, intern nog weinig ervaringskennis kunnen opbouwen.

Het onderzoek roept verder de vraag op of het bestaande algemene protocol van handelen van het AMK voldoet voor de afhandeling van meldingen VGV dan wel aanvullende richtlijnen dienen te worden opgesteld. Vrouwelijke genitale verminking komt voort uit andere beweegredenen dan andere vormen van kindermishandeling. Het heeft niet te maken met onmacht van ouders maar met opvattingen geworteld in een culturele traditie. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of de reguliere vormen van nazorg via met name de school en de JGZ, zoals beschreven in het rapport, altijd volstaan, als ouders ook na bemoeienis van het AMK voorstander blijven van VGV. Het kan wellicht zinvol zijn om in dergelijke situaties vaker met de politie samen te werken en aldus een duidelijker signaal af te geven dat VGV in Nederland strafbaar is.

De strafbaarheid van VGV zou ons inziens ook een standaardonderdeel moeten zijn van een (deel)protocol VGV. Aldus kan worden vastgelegd welke informatie standaard achterhaald dient te worden om vast te kunnen stellen of er sprake is van een strafbaar feit. Als er inderdaad sprake is van een strafbaar feit zou vervolgens standaard in het dossier vastgelegd dienen te worden welke afweging is gemaakt om al dan niet aangifte te doen.

Verder zou de nazorg voor meisjes die besneden zijn, onderdeel moeten zijn van een (deel)protocol VGV en men moet weten welke specifieke vormen van nazorg bij VGV beschikbaar zijn.

Aanbevelingen

- Om de afhandeling van zaken waar VGV speelt binnen de Raad in de toekomst te kunnen volgen, bevelen we aan dat dit onderwerp binnen de registratie van de Raad wordt vastgelegd.
- We bevelen aan dat de AMK's intern bespreken in hoeverre het bestaande protocol van handelen voldoet voor de afhandeling van meldingen van VGV. Wij raden de AMK's aan om bij de beantwoording van deze vraag specifieke deskundigheid inzake VGV in te schakelen. Zonodig dienen de AMK's het bestaande protocol van handelen aan te passen op de specifieke eisen die de afhandeling van VGV stelt.
- We bevelen aan dat de AMK's en de Raad intern beleid ontwikkelen gericht op het (verder) ontwikkelen en borgen van deskundigheid inzake VGV binnen de eigen organisatie. Daarbij denken we aan het instellen van de functie 'aandachtsfunctionaris', het volgen van opleiding

²² Zie voor de risicofactoren die een rol spelen bij VGV onder andere het gespreksprotocol VGV voor de Jeugdgezondheidszorg dat ontwikkeld is door de AJN (Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland).

²³ Dit protocol wordt ontwikkeld op initiatief van Pharos (Landelijk kenniscentrum voor Vluchtelingen en Gezondheid).

en trainingen, het ontwikkelen van een intern kennisdocument en het structureel gebruik maken van externe deskundigheid.

- Naast de ontwikkeling van intern beleid dient ook de gezamenlijke ketenaanpak bij VGV te worden vastgelegd. Momenteel wordt een handelingsprotocol vrouwelijke genitale verminking bij minderjarigen ontwikkeld. Hierin wordt vastgelegd wat de afzonderlijke instellingen met een signaal dienen te doen en hoe de ketenafhandeling eruit ziet. Dit conceptprotocol sluit aan bij de regionale afspraken die tussen de Bureaus Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming zijn vastgesteld. Wij bevelen aan dat het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin en het ministerie van VWS de ontwikkeling en de implementatie van dit handelingsprotocol stimuleren en ondersteunen.

Bijlage 1: Beschrijving taken AMK's

De verschillende taken van het AMK (advies/ consult enerzijds en melding voor onderzoek anderzijds) en de bijbehorende registratieverplichtingen zijn als volgt te onderscheiden²⁴.

Advies en consult

De medewerker van het AMK maakt samen met de beller een inschatting van de situatie: waarom maakt de beller zich zorgen, hoe kan de beller zelf meer duidelijkheid krijgen over het welzijn van het kind en wat kan hij eventueel doen om het kind en de ouders te steunen?

De verantwoordelijkheid voor het ondernemen van verdere stappen ten aanzien van de gesignaleerde mishandelingssituatie blijft bij de adviesvrager.

Een advies kan leiden tot een vervolcontact, waarin de medewerker van het AMK de adviesvrager ondersteunt bij het uitvoeren van een eerder gegeven advies. Bijvoorbeeld wanneer de adviesvrager zelf zijn zorgen over het kind met de ouders bespreekt. Dan spreekt het AMK van een consult.

Bij advies en consult registreert het AMK geen gezinsgegevens (wettelijk bepaald). Dus: adviesvragen van verschillende adviesvragers over eenzelfde gezin worden door de AMK's als afzonderlijke zaken geteld. Het AMK is afhankelijk van de informatie van de vrager, het AMK doet geen eigen onderzoek. Het AMK kan bij advies- en consultzaken dus alleen die gegevens registreren die door de adviesvrager geleverd kan worden, binnen de wettelijke mogelijkheden. Deze informatie kan dus ook onvolledig en/of onjuist zijn.

Melding

De medewerker van het AMK besluit in overleg met de beller dat het AMK de verantwoordelijkheid op zich neemt om te onderzoeken of er inderdaad sprake is van kindermishandeling en welke hulp het gezin in dat geval nodig heeft. Is er inderdaad sprake van kindermishandeling dan zal het AMK zorgen voor hulp en bescherming.

Bij een melding wordt wel geregistreerd op gezinsgegevens. De informatie die door de melder wordt verstrekt wordt gecontroleerd en aangevuld door het AMK.

²⁴ De beschrijving van de taken is opgesteld door de AMK's.