

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2023

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Een verkennend onderzoek naar uitsluiting van ex-leden door religieuze gemeenschappen» en mijn beleidsreactie daarop aan. Het betreft sociaalwetenschappelijk en juridisch onderzoek naar uitsluiting van ex-leden door religieuze gemeenschappen. De Open Universiteit heeft het onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

Het onderwerp «uitsluiting binnen religieuze gemeenschappen» heeft tot nu toe relatief weinig aandacht gekregen in de Nederlandse en internationale wetenschappelijke literatuur. Dit onderzoek draagt bij aan een beter begrip van het fenomeen. Hoewel dit verkennende onderzoek geen concrete aanbevelingen biedt, bevat het interessante en waardevolle inzichten voor beleidsvorming. De opbrengsten van dit onderzoek geven mij geen aanleiding om specifieke strafwetgeving voor uitsluiting van individuen door religieuze gemeenschappen te introduceren. Afgezien van het feit dat het niet reëel is het begrip «uitsluiting» af te bakenen tot een juridisch bruikbare definitie, kunnen strafbare gedragingen die mogelijk gepaard gaan met een uitsluitingshandeling al strafrechtelijk of via het civiele recht worden aangepakt. Wel zie ik in het onderzoek aanleiding tot concrete vervolgstappen als het gaat om het tegemoetkomen aan de hulpbehoeften van individuen die aangeven uitsluiting binnen een religieuze gemeenschap te hebben ervaren.

In deze brief zet ik eerst de aanleiding, reikwijdte en belangrijkste bevindingen van het onderzoek uiteen. Daarna geef ik hier een inhoudelijke reactie op het onderzoek. Daarbij ga ik, gezien de raakvlakken met het onderwerp hulpbehoeften, ook in op de stand van zaken van de uitvoering van de moties van de leden Van Nispen (SP) en Van Wijngaarden (VVD) die de regering oproepen te voorzien in een meldpunt voor slachtoffers

van sekten en hun familieleden binnen de bestaande structuur.¹ In mijn brief van 30 juni jl. heb ik aangegeven relevante uitkomsten van voorliggend onderzoek mee te nemen in de uitvoering van genoemde moties.²

Aanleiding

Uw Kamer heeft eerder aandacht gevraagd voor de gevolgen van het uitsluitbeleid van de Christelijke gemeente van Jehovah's Getuigen, onder andere naar aanleiding van een petitie.³ In reactie op een verzoek van de vaste commissie van Justitie en Veiligheid heb ik het onderhavige onderzoek toegezegd.⁴ Naast de signalen over uitsluiting die mij via uw Kamer hebben bereikt, heeft navraag bij een aantal Zorg- en Veiligheids-huizen uitgewezen dat daar enkele casussen bekend zijn waarbij personen uit religieuze gemeenschappen aangeven te maken hebben gehad met de gevolgen van een proces van uitsluiting. Ik wil er zijn voor alle slachtoffers, ongeacht de achtergrond en context waarin zij zich bevinden. Hiervoor is het belangrijk zicht te krijgen op het uitsluitbeleid van religieuze gemeenschappen in het algemeen en niet van specifieke religieuze gemeenschappen in het bijzonder. Om deze reden heb ik bij het WODC een onafhankelijk onderzoek aangevraagd naar het brede fenomeen uitsluiting binnen religieuze gemeenschappen.

Opzet en reikwijdte

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van 1 december 2022 tot 31 oktober 2023. Het onderzoek kent een sociaalwetenschappelijk aspect – onderzoek naar het fenomeen uitsluiting door religieuze gemeenschappen, en een juridisch aspect – verkenning van (buitenlandse) maatregelen om uitsluiting te voorkomen of er anderszins mee om te gaan.

Het onderzoek bestaat uit bureauonderzoek, een empirisch onderzoek en een thematische rechtsvergelijking van Nederland met België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Noorwegen en Zwitserland. De keuze voor deze vijf landen is gemaakt aan de hand van drie criteria. Ten eerste betreft het onderzoek andere West-Europese landen met een verscheidenheid aan geloofsgemeenschappen. Ten tweede maken de landen deel uit van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het daarbij behorende Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Ten derde zijn er bepaalde elementen die expliciet aanleiding geven tot deze landenkeuze, zoals de aanwezigheid van rechtszaken en geschillen waarin uitsluitings-handelingen door religieuze gemeenschappen centraal hebben gestaan.

Voor het empirisch onderzoek zijn interviews afgenomen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen twee groepen respondenten: interviews met individuen en interviews met vertegenwoordigers van verschillende geloofsgemeenschappen. Voor zover het gaat om de interviews met individuen, gaat het om respondenten die hebben aangegeven met uitsluiting te maken hebben gehad (gepercipieerde uitsluiting). Omwille van de leesbaarheid wordt gesproken over «uitgesloten». Wat betreft de interviews met vertegenwoordigers van verschillende geloofsgemeen-

¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 015, nr. 189.

Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 54.

Kamerstukken II 2021/22, 33 552, nr. 100.

² Kamerstukken II 2022/23, 31 015, nr. 272.

³ Petitie «Bestraf het Sociaal Doodverklaren bij de Jehovah's Getuigen» d.d. 8 maart 2022.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 147.

schappen is een selectie van gemeenschappen gemaakt, waarbij de onderzoeksgroep de volgende drie aspecten heeft meegewogen: de omvang van religieuze stromingen, de mate van naleving van de religieuze doctrine en de beschikbaarheid van literatuur en jurisprudentie. Op blz. 12 van het rapport staat een overzicht van de gemeenschappen die zijn benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. In totaal hebben 10 uitgeslotenen en 11 vertegenwoordigers meegewerkt aan het onderzoek. Het betreft een niet-representatieve steekproef.

Bevindingen

Er is geen eenduidige definitie van uitsluiting. Het is een term die in verschillende contexten wordt gebruikt en waarvan de betekenis afhankelijk is van de specifieke situatie. In het onderzoek wordt verwezen naar een definitie waarbij sociale uitsluiting als een breuk met het sociale verband wordt gezien. Ook wordt de term «sociale dood» genoemd. Die term geeft de ernst van het geleden verlies aan bij de uitgeslotenen. Bij sociale uitsluiting door religieuze gemeenschappen wordt in de literatuur onder meer het begrip «shunning» (mijden) gebruikt. Bij shunning gaat het om een praktijk waarbij (vaak) op gezag van de gemeenschap het contact met een lid verbroken wordt.

Uitsluiting in religieuze gemeenschappen

Op basis van het bureauonderzoek is gebleken dat sociale uitsluiting een veel voorkomend maatschappelijk verschijnsel is. Het manifesteert zich in verschillende facetten van het maatschappelijke leven, krijgt doorgaans in fases vorm en kan ook optreden bij religieuze gemeenschappen. De interviews met uitgeslotenen bevestigen dit beeld. De interviews met vertegenwoordigers van religieuze gemeenschappen bieden een ander inzicht. Vanuit deze groep wordt aangegeven dat formele uitsluiting niet in de eigen gemeenschap aan de orde is, maar dat dit (mogelijk) in het verleden wel een rol heeft gespeeld. Ook wordt gewezen naar andere religieuze gemeenschappen en worden voorbeelden gegeven van individuen die er zelf voor kiezen om de gemeenschap te verlaten nadat sprake was van incongruentie tussen de eigen opvattingen en die van de gemeenschap.

Gevolgen van uitsluiting

De gevolgen van uitsluiting voor de uitgeslotene en voor degene die uitsluit zijn ook onderzocht. Uitgeslotenen kunnen gevolgen ervaren op religieus vlak, wat zich bijvoorbeeld uit in zorgen over het leven na de dood en het niet meer mogen deelnemen aan belangrijke rituelen. Daarnaast kunnen zich gevolgen manifesteren op het gebied van fysiek en mentaal welbevinden. Er kan sociaal isolement optreden door het verlies van contacten, hetgeen financiële gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld door het verlies van werk en/of het netwerk. Met betrekking tot de gevolgen voor de gemeenschap die uitsluit is relatief weinig literatuur te vinden. Door een proces van uitsluiting wordt in ieder geval de waarde van het eigen normenkader benadrukt. Daar staat tegenover dat uitsluiting van een individu veel energie kan kosten voor een gemeenschap. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenschappen is op dit onderwerp geen aanvullende informatie naar voren gekomen.

Hulpbehoeften

In het bureauonderzoek en in de interviews is ook stilgestaan bij de specifieke hulpbehoeften van uitgeslotenen en gemeenschappen die uitsluiten. Ondanks dat er in de literatuur weinig aandacht is besteed aan

de specifieke hulpbehoefte van beide groepen, blijkt dat deze voor uitgesloten sterk gerelateerd is aan de gevolgen van uitsluiting. Die hulpbehoefte doet zich in de verschillende fasen van het uitsluitingsproces voor. Zo kunnen individuen aan het begin van het uitsluitingsproces behoefte hebben aan een klankbord om hun gedachten te ordenen en om twijfels en vragen te uiten. Verder dient gedacht te worden aan hulp op het gebied van fysiek en emotioneel welbevinden, maar ook aan ondersteuning bij vragen over religie. Ook kan er behoefte zijn aan hulp op financieel en juridisch gebied om met de gevolgen van uitsluiting – bijvoorbeeld verlies van werk, woning of een echtscheiding – om te kunnen gaan. Er kan verder behoefte zijn aan ondersteuning om het nieuwe sociale leven vorm te geven en het proces van uitsluiting te verwerken. Hulpverlening met kennis van religie en uitsluiting is schaars.

Wet- en regelgeving

Vanuit grondrechtelijk perspectief heeft een religieuze gemeenschap zowel een collectieve godsdienstvrijheid als verenigingsvrijheid. Zonder wettelijke grondslag is het de overheid niet toegestaan om zich met het functioneren van een religieuze gemeenschap in te laten. Religieuze gemeenschappen zijn autonoom in het bepalen van de interne organisatie en rechtsstructuur en mogen die overeenkomstig hun religieuze opvattingen invullen. Dit betekent dat de staat een religieuze gemeenschap niet mag verplichten om nieuwe leden toe te laten of leden niet uit te sluiten. Tegelijkertijd is deze vrijheid niet onbegrensd: de vrijheid van de religieuze gemeenschap mag niet verder reiken dan de grenzen van de individuele keuzevrijheid met betrekking tot godsdienst. Individuen hebben het recht niet te behoren tot een godsdienst of levensovertuiging, wat betekent dat ze het recht hebben om uit een religieuze gemeenschap te treden.

Met betrekking tot het strafrechtelijk perspectief ten aanzien van uitsluiting door religieuze gemeenschappen is onderzocht of uitsluiting valt binnen de reikwijdte van bestaande strafbaarstellingen. De onderzoekers stellen vast dat de huidige Nederlandse strafwetgeving geen strafbaarstelling kent van het fenomeen uitsluiting als zodanig. Strafrechtelijke normering vereist dat er duidelijkheid bestaat over wat er precies onder uitsluiting valt. De onderzoekers geven aan dat er momenteel geen juridische definitie is van uitsluiting (door religieuze gemeenschappen).

Ook is geanalyseerd of het geldend recht sociale fenomenen normeert die op onderdelen gelijkenissen vertonen met uitsluiting. Dergelijke gelijkenissen zijn gevonden in een aantal in het strafrecht beschermde rechtsgoederen, te weten: non-discriminatie, de persoonlijke vrijheid, de lichamelijke integriteit en de openbare orde. Verder is gekeken of er situaties bekend zijn uit sociaalwetenschappelijk onderzoek of jurisprudentie waarin uitsluiting gepaard is gegaan met gedragingen die wel als zodanig strafrechtelijk zijn genormeerd. Die vraag werd bevestigend beantwoord ten aanzien van uitsluiting op discriminerende gronden, met een dwingend aspect, leed veroorzakend of gepaard gaande met opruiing. Het betreft de strafbaarstellingen in de artikelen 429quater Sr (beroepsmatige discriminatie), 284 Sr (dwang), 300 Sr (mishandeling), 131 Sr (opruiing) en de artikelen 137c, 137d en 137e Sr (discriminerende uitingsdelicten).

Voor het civielrechtelijk perspectief ten aanzien van uitsluiting door religieuze gemeenschappen is onderzocht in hoeverre de onrechtmatige daadsactie ex artikel 6:162 BW relevant is. Indien een kerkgenootschap als rechtspersoon in het civiele recht met succes wordt aangesproken vanwege een onrechtmatige daad, kan dat leiden tot een schadevergoedingsplicht. Ten aanzien van interne handelingen garandeert de vrijheid

van godsdienst op grond van artikel 2:2, tweede lid BW een zekere vorm van organisatieautonomie.

Maatregelen in andere landen

In de onderzochte landen is uitsluiting van individuen door religieuze gemeenschappen niet specifiek verboden. Er zijn wel (algemene) strafbepalingen die relevant kunnen zijn als een bepaalde uitsluitingsgedraging gepaard gaat met strafbare gedragingen. In de landen zijn geen aanwijzingen gevonden dat sprake is van een leemte in de strafwetgeving. De hulpverlening is in de onderzochte landen op verschillende wijzen georganiseerd. Zo zijn er particuliere organisaties, sommigen van overheidswege gesubsidieerd, die zich concentreren op hulpverlening voor ex-leden van religieuze gemeenschappen. Ook zijn er, bijvoorbeeld in België, aanbevelingen en adviezen opgesteld over ideale en preventieve hulpverlening voor individuen die uit religieuze gemeenschappen zijn getreden.

Beleidsreactie

Ik wil de onderzoekers bedanken voor het uitvoeren van dit omvangrijke onderzoek. Het onderzoek draagt bij aan een beter begrip van het fenomeen uitsluiting binnen religieuze gemeenschappen. Hoewel het rapport geen concrete aanbevelingen bevat, zijn de opbrengsten van het onderzoek bruikbaar in de verdere beleidsontwikkeling. Ik ga hieronder in op twee relevante bevindingen, namelijk het vraagstuk van strafbaarstelling en hulpverlening.

Geen strafbaarstelling van uitsluiting

Enkele leden van uw Kamer hebben mij en mijn ambtsvoorganger eerder vragen gesteld over de mogelijkheden voor het wettelijk tegengaan van uitsluiting. In onze reacties hebben we uw Kamer bericht dat uitsluiting als zodanig niet strafbaar is gesteld in Nederland en dat er tot dusverre geen signalen waren dat een vorm van strafbaarstelling van dit fenomeen aangewezen of van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.⁵ De opbrengsten van dit onderzoek zijn voor mij een bevestiging dat er geen aanleiding en evenmin reële mogelijkheid is om specifieke strafwetgeving ten aanzien van uitsluiting van individuen door religieuze gemeenschappen te introduceren.

Aangezien uitsluiting in principe in elke sociale situatie kan plaatsvinden, is afbakening ervan vrijwel onmogelijk. Het maken van een juridisch bruikbare definitie is daarmee niet reëel. Doordat uitsluiting een veelvoorkomend maatschappelijk verschijnsel is, valt ook te betwisten of uitsluiting op zichzelf een ongewenste gedraging is of dat het juist de ermee gepaard gaande gedragingen en de gevolgen daarvan zijn die onwenselijk of zelfs schadelijk kunnen zijn. Slechts een klein deel van maatschappelijk onwenselijk geachte gedragingen wordt strafrechtelijk genormeerd. Strafrechtelijk normeren moet worden gezien als een laatste redmiddel waarnaar slechts wordt gegrepen als andere wijzen van normeren geen of onvoldoende effect hebben. In het rechtsvergelijkend onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat sprake is van een leemte in de strafwetgeving in de onderzochte landen. In Nederland geldt dat bepaalde schadelijke praktijken die gepaard kunnen gaan met een uitsluitingshandeling al strafbaar zijn of via het civiele recht kunnen worden aangepakt. Discriminatie, dwang en opruiing zijn voorbeelden van

⁵ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1032.
Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2501.

strafrechtelijke gedragingen die in de context van uitsluiting kunnen optreden.

Religieuze gemeenschappen zijn daarnaast autonome gemeenschappen waarvan het merendeel de juridische vorm van een kerkgenootschap heeft. Zij kunnen hierdoor aanspraak maken op zowel de vrijheid van godsdienst als de vrijheid van vereniging. Maatregelen om specifiek uitsluiting binnen religieuze gemeenschappen te voorkomen, liggen dan ook niet voor de hand. Wel zie ik dat zowel de rechten van de religieuze gemeenschap als de rechten van het individu moeten worden gewaarborgd. Daarbij is een belangenafweging noodzakelijk. Gezien het gaat om uiteenlopende rechten die met elkaar in botsing kunnen komen, is het bij uitstek aan de rechter om per casus te wegen welke rechten bij botsing in het geding komen.

Inzetten op passende hulpverlening

Het onderzoek geeft voor mij aanleiding tot vervolgstappen als het gaat om het tegemoetkomen aan de hulpbehoeften van individuen die aangeven uitsluiting binnen een religieuze gemeenschap te hebben ervaren. Het onderzoek geeft geen inzicht in de prevalentie van uitsluiting van ex-leden van religieuze gemeenschappen en of het daadwerkelijk geformaliseerd is binnen religieuze gemeenschappen. Wel blijkt duidelijk uit de bevindingen dat het een enorme impact kan hebben op individuen als zij buiten hun religieuze gemeenschap komen te staan. Het feit dat veel ex-leden van een religieuze gemeenschap nog steeds gekleurd worden door hun eerdere religieuze identiteit, die er vaak al van jongs af aan is ingesleten, maakt dat de gevolgen voor deze individuen erg ingrijpend kunnen zijn. Naast negatieve gevolgen voor fysiek en mentaal welzijn, komt uit het onderzoek naar voren dat sommige ex-leden zich volledig ontwricht voelen en op verschillende maatschappelijke terreinen zoals financiën, huisvesting en sociale relaties problemen ondervinden.

De respondenten geven aan waarde te hechten aan hulpverleners die op zijn minst respect hebben voor en bij voorkeur kennis hebben van de religieuze context waarin zij zich bevinden. Dergelijke hulp blijkt momenteel schaars in Nederland. Overeenkomstig de uitkomsten van het onderzoeksrapport «Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties»⁶, hebben ex-leden van religieuze gemeenschappen behoefte aan hulpverlenende instanties die kennis hebben van de achtergrond en context van het probleem waarvoor zij zich hebben gemeld. Daarom moet binnen het bestaande hulpaanbod meer herkenbaar worden ingezet op deze groep en expertise worden opgebouwd, zodat de context waarbinnen deze slachtoffers zich bevinden wordt begrepen en zij passende hulp en/of ondersteuning kunnen krijgen.

Eerder heb ik naar aanleiding van moties van de leden Van Nispen (SP) en Van Wijngaarden (VVD)⁷ aangegeven dat slachtoffers en naasten van sektarische bewegingen en andere dwingende, vaak gesloten, groeperingen moeten kunnen rekenen op goede hulp en ondersteuning. Ik heb toegezegd op basis van verkennende gesprekken te bezien bij welke bestaande organisatie en op welke wijze de hulp aan slachtoffers van deze groeperingen steviger en meer herkenbaar kan worden ingebed.⁸ Ik ben verheugd te melden dat ik in gesprek ben met *Fier* over het inrichten van

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 28 345, nr. 261.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 31 015, nr. 189.
Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 54.
Kamerstukken II 2021/22, 33 552, nr. 100.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 015, nr. 272.

een advies, hulp- en kennisplatform bij *Fier*. Het hoofddoel van zo een platform is het bieden van passende ondersteuning aan personen die fysiek of emotioneel schade ondervinden als gevolg van misstanden binnen dwingende groeperingen. *Fier* heeft een groot netwerk en kan hulpzoekenden koppelen aan hulpverleners met specifieke kennis en ervaring. Tegelijkertijd is het doel het geven van advies aan naasten en kennisopbouw en kennisdeling. *Fier* beschikt over expertise op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties en heeft de faciliteiten in de organisatie om aan de vraag te voldoen.

Gezien de raakvlakken in hulpbehoeften zal ik relevante uitkomsten van dit WODC-onderzoek naar uitsluiting door religieuze gemeenschappen meenemen in de verdere uitwerking van de inrichting van bovengenoemd advies, hulp- en kennisplatform, zodat ook individuen die gebroken hebben met een religieuze gemeenschap daar terecht kunnen voor passende ondersteuning. Daarnaast zal ik de onderzoekers vragen op korte termijn aanvullend onderzoek te doen naar de te hanteren terminologie en voorwaarden voor goede hulpverlening aan specifiek deze doelgroep. In de Voortgangsbrief Slachtofferbeleid die Q1 2024 uitgaat, informeer ik u over de afwikkeling van het inrichten van het advies, hulp- en kennisplatform.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind