

Vergaderjaar 2005–2006

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1051

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2006

Hierbij bied ik u, mede namens staatssecretaris Van Hoof, de kabinetsreactie aan naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) «Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden» van 26 juli 2005, inclusief het aanvullende advies van 28 november 2005 (bijgevoegd).

De ACVZ heeft in haar advies een aantal (juridische) uitgangspunten geformuleerd en doet aan de hand daarvan aanbevelingen voor een beleidskader. In deze brief zal ik ingaan op deze uitgangspunten en de aanbevelingen, en informeer ik u over een beleidsvoorstel voor toelating en verblijf voor religieuze doeleinden, zoals dit aan de hand van het advies is opgesteld.

Achtergrond

Ik heb de ACVZ gevraagd mij te adviseren over een beleidskader voor toelating en verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden. Hiertoe was aanleiding omdat het verblijf op basis hiervan tot op heden niet eenvormig geregeld is. Zo zijn reeds vele jaren beleidsregels opgenomen voor de toelating en verblijf van geestelijk voorgangers en godsdienstleraren (geestelijk bedienaren), maar werd de toelating van bijvoorbeeld kloosterlingen en zendelingen vele tientallen jaren op basis van oude, veelal plaatselijk geldende afspraken met de betreffende groepering of instelling geregeld. Laatstgenoemde praktijk van vergunningverlening is met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) niet langer voortgezet. In verband hiermee is in januari 2004 een tijdelijke regeling opgesteld (TBV 2004/2). Dit betekent dat er momenteel twee beleidskaders naast elkaar bestaan, te weten een beleidskader voor toelating en verblijf voor voorgangers en godsdienstleraren en een beleidskader voor toelating en verblijf van kloosterlingen en zendelingen. Gebleken is evenwel dat de afzonderlijke verblijfsvoorwaarden niet altijd recht doen aan de bestaande situatie. Ter illustratie: daar waar wel een tewerkstellingsvergunningplicht en inburgeringsplicht bestaan voor gees-

telijk bedienaren, gelden dergelijke verplichtingen niet voor bijvoorbeeld bepaalde zendelingenorganisaties, terwijl in het algemeen kan worden gezegd dat activiteiten van geestelijk bedienaren en van zendelingen invloed op de burgers in de maatschappij met zich mee kunnen brengen. De differentiatie in verblijfsvoorwaarden die gedurende vele jaren van toepassing is geweest, behoeft derhalve aanpassing. In verband hiermee en ter voorbereiding op een nieuw beleidskader is dan ook verzocht om onderzoek naar de diverse vormen van verblijf op religieuze en levensbeschouwelijke gronden.

In 2004 is allereerst onder auspiciën van het WODC onderzoek verricht naar de wijze waarop verblijf op religieuze en levensbeschouwelijke gronden geregeld is. In dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de uiteenlopende verblijfsvormen, als ook van de activiteiten die door de organisaties en instellingen verricht worden, en de knelpunten die zich voordoen bij het verkrijgen van verblijf. In vervolg op dit onderzoek is door de ACVZ-advies uitgebracht ten behoeve van de vorming van een nieuw beleidskader voor verblijf op religieuze en levensbeschouwelijke gronden. Inburgeringsaspecten maken integraal onderdeel uit van dit advies.

Het ACVZ-advies

Door de ACVZ is een aantal juridische uitgangspunten en definities geformuleerd met betrekking tot toelating en verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden. Op basis van die definities en uitgangspunten zijn door de ACVZ voorstellen voor een beleidskader gedaan.

Definities

De ACVZ gaat uit van de volgende definities:

- Geestelijk bedienaar/godsdienstleraar
De geestelijk bedienaar oefent in de regel enkele van de navolgende functies uit:
 - voorganger en/of leidspersoon bij een eredienst;
 - uitdragen en verklaren van geloofsleer en zeden;
 - godsdienst of levensbeschouwelijk leraarschap binnen een religieuze en/of levensbeschouwelijke gemeenschap (dat wil zeggen, niet in het kader van regulier onderwijs);
 - begeleiding van «rites de passage» (geboorte, volwassenwording, huwelijk, scheiden, sterven);
 - zielzorger/vertrouwenspersoon/pastoraal werker binnen het verband van een religieuze en/of levensbeschouwelijke gemeenschap.
- Zending
In het kader van het beleid inzake toelating en verblijf voor religieuze doeleinden dient als zending te worden aangemerkt degene die als hoofdbezigheid heeft anderen dan geloofsgenoten door middel van persoonlijke of groepscontacten inzicht te verschaffen in het geloof en/of de levensbeschouwelijke opvattingen van de groepering waarvan hij of zij deel uitmaakt, met als doel het overtuigen van die niet-geloofsgenoten van de juistheid van de betreffende inzichten.
- Kloosterling
Een kloosterling is een persoon die om religieuze redenen woont binnen het besloten verband van een leefgemeenschap en uitsluitend betrokken is bij werk dat wordt verricht binnen het verband en ten behoeve van die leefgemeenschap, dan wel activiteiten buiten die

gemeenschap die niet als arbeid in de zin van de Wet arbeid vreemdelingen dienen te worden aangemerkt.

- Overigen

Er zijn ook anderen die toegang of verblijf vragen en zich daarbij (mede) beroepen op hun religieuze of levensbeschouwelijke visies of activiteiten. Te denken zij aan studenten, vrijwilligers en stagiaires, leraren godsdienst (voor regulier onderwijs zoals basis- of middelbare scholen), alsmede geestelijk verzorgers in (semi-)overheidsinstellingen als gezondheidszorg, leger of gevangenis. De ACVZ is van oordeel dat in deze gevallen het religieuze/levensbeschouwelijke element niet een doorslaggevende rol dient te spelen bij de beoordeling van een verzoek om toelating en verblijf. Aangezien voor hen de religieuze aspecten van hun verblijf ook niet tot afwijkende toelatingsvoorwaarden nopen, kan volgens de ACVZ het reguliere toelatingskader van toepassing zijn en dient derhalve geen bijzonder beleidskader te worden ontworpen.

Reactie

Uit reacties van diverse organisaties en instellingen is gebleken dat met name kloosterlingen zich niet herkennen in de door de ACVZ gehanteerde definitie.

De voornaamste klacht hierbij is dat het begrip kloosterling in die definitie te beperkt opgevat wordt. Ook kloosterlingen treden veelvuldig naar buiten en staan meer in de maatschappij dan in de huidige definitie verondersteld wordt.

Een tweede punt is dat de ACVZ – uitgaande van de genoemde drie definities – een algemeen beleidskader uitwerkt voor religieuze doeleinden, maar met specifieke aanvullende bepalingen voor de afzonderlijke categorieën. De ACVZ geeft hierbij aan dat er tussen de categorieën geen strikte scheiding is te maken. Het moet vooral gaan om de activiteiten die verricht gaan worden.

Het kabinet acht het – conform het ACVZ-advies – wenselijk om te komen tot één algemeen kader voor verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden, waarbij per verblijfs categorie wel gedifferentieerd kan worden in de voorwaarden.

Echter, in plaats van het accent in nieuwe regelgeving te leggen bij het soort verblijf (voorganger, zending, kloosterling, vrijwilliger, enzovoort) wordt het accent gelegd bij de aard van de activiteiten die verricht worden. Opgemerkt wordt dat ook vreemdelingen die nu op basis van de overgangsregeling toelating verkregen hebben, in meerdere gevallen vergelijkbare activiteiten als voorgangers uitoefenen, waarbij zij *de facto* een vergelijkbare positie als voorgangers innemen in de Nederlandse samenleving.

Gelet op bovenstaande knelpunten verdient het de voorkeur om niet de verschillende begrippen (kloosterling, zending, godsdienstleraar, voorganger, enzovoort) als uitgangspunt te hanteren, maar om uit te gaan van de activiteit die iemand gaat verrichten. Vreemdelingen die activiteiten verrichten waarbij het naar buiten treden met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap voorop staat, kunnen dan onder één centraal begrip vallen. Er is voor gekozen om de term «geestelijk bedienaar» als centraal begrip te hanteren.

Onder het begrip «geestelijk bedienaar» verstaat het kabinet een vreemdeling die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt, arbeid verricht als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, dan wel ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap

op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verricht of anderszins met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap naar buiten treedt.

Van dergelijke werkzaamheden is in ieder geval sprake indien het gaat om werkzaamheden als voorganger, godsdienstleraar, leraar levensbeschouwelijk onderwijs, vertrouwenspersoon of pastoraal werker binnen een godsdienstige of levensbeschouwelijke gemeenschap, dan wel op het terrein van het uitdragen en verklaren van een bepaalde geloofsleer of levensbeschouwelijke opvattingen.

Bezien vanuit de aard van de werkzaamheden zullen ook zendelingen onder het begrip «geestelijk bedienaar» vallen. Datzelfde geldt ook voor kloosterlingen, voorzover zij de hiervoor genoemde werkzaamheden verrichten. Vreemdelingen die dergelijke werkzaamheden niet verrichten, maar uitsluitend activiteiten ten behoeve van de organisatie verrichten en geen religieuze of levensbeschouwelijke boodschap uitdragen, vallen niet onder het begrip «geestelijk bedienaar». Er kan hierbij worden gedacht aan het uitoefenen van een bestuurlijke functie, meditatie en contemplatie.

Het kabinet acht een eenvormig beleidskader, waarin gewerkt wordt met het centrale begrip geestelijk bedienaar, met name ook van belang omdat de vreemdelingen die in aanmerking komen voor deze verblijfsvorm een bijzondere positie in de Nederlandse samenleving innemen. Het brede scala aan activiteiten dat door geestelijk bedienaren van de uiteenlopende organisaties wordt verricht, laat zien dat de geestelijk bedienaar een brugfunctie vervult tussen enerzijds de geloofsgemeenschap waarvoor gewerkt wordt en de Nederlandse maatschappij anderzijds. Zo heeft de geestelijk bedienaar te maken met gebruiken en gewoontes van een specifieke geloofsgemeenschap, maar daarnaast ook met specifieke normen en waarden die eigen zijn aan de Nederlandse maatschappij. Het is van groot belang dat de geestelijk bedienaar optimaal toegerust is op deze bijzondere taak en positie die men in de geloofsgemeenschap en in de Nederlandse samenleving inneemt. Hierbij past een beleidskader waarin specifieke eisen gesteld mogen worden aan de toelating en verblijf, maar waarin (bijvoorbeeld) ook de mogelijkheid is opgenomen om verblijf voor onbepaalde tijd te verkrijgen.

Uitgangspunten

- Vrijheid van godsdienst, het gelijkheidsbeginsel en de scheiding van kerk en staat.

De vrijheid van godsdienst, mede gezien in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dient volgens de ACVZ aldus te worden opgevat dat de overheid – behoudens gerechtvaardigd op grond van beperkingsclausules – geen hindernissen mag opwerpen die de uitoefening van godsdienst onmogelijk maken. Dit impliceert evenwel geen ongeclausuleerd recht op toelating en verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden. Het gelijkheidsbeginsel en de scheiding van kerk en staat brengen met zich mee dat er in het beleid geen onderscheid gemaakt kan worden naar groepering of religies. Onder omstandigheden (afhankelijk van de aard van de religieuze materie) is een van het algemene beleid afwijkende regeling (soms stringenter, soms minder stringent), in het licht van het gelijkheidsbeginsel en de scheiding van kerk en staat evenwel gerechtvaardigd of zelfs geboden.

Reactie

Deze door de ACVZ geformuleerde juridische uitgangspunten, gebaseerd

op grondwettelijke bepalingen, internationale verdragsbepalingen (EVRM, IVBPR) en internationale jurisprudentie, worden volledig onderschreven.

- **Wezenlijk Nederlands belang**

De ACVZ is van oordeel dat het goed kunnen functioneren van geloofsgemeenschappen binnen de nationale rechtsorde in het algemeen als een wezenlijk Nederlands (sociaal en cultureel) belang kan worden aangemerkt.

Reactie

De ACVZ baseert haar oordeel op de sociale, culturele en psychologische betekenis die geloofsgemeenschappen in Nederland (nog steeds) hebben. Het kabinet volgt de ACVZ in haar standpunt.

- **De Wet arbeid vreemdelingen (Wav)**

De ACVZ stelt voor om werkzaamheden van geestelijk bedienaren, zendingen en kloosterlingen niet onder de Wav te laten vallen. Het voorstel van de ACVZ om de Wav niet van toepassing te laten zijn is (mede) ingegeven door een aantal niet te veronachtzamen knelpunten die toetsing aan de Wav met zich meebrengt. Het gaat hierbij om het toetsen van prioriteitgenietend aanbod, de verplichte vacaturemelding en het marktconform loon.

Reactie

Het uitgangspunt is dat het kabinet het controlemechanisme op arbeid wil handhaven. Uiteraard beseft het kabinet dat er knelpunten zijn.

Zo vormt het toetsen aan prioriteitgenietend aanbod een knelpunt, omdat de praktijk uitwijst dat een dergelijk aanbod er momenteel niet is. Desondanks moet in het huidige beleid een vacature aangemeld worden bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Ook de eis van marktconform loon vormt een knelpunt, bijvoorbeeld als er een gelofte van armoede is afgelegd. Dit alles kan er toe leiden dat geloofsgemeenschappen van papieren constructies gebruik maken teneinde het verblijf van een vreemdeling mogelijk te maken, terwijl handhaving van de bestaande regels, gelet op de specifieke doelgroep, niet goed mogelijk is.

Dit alles laat onverlet dat het handhaven van de toepasbaarheid van de Wav ook belangrijke voordelen heeft. De Wav heeft als belangrijke doelstelling het handhaven van een restrictieve toelating van arbeidsmigranten. Indien er na verloop van tijd wel voldoende aanbod zou blijken te zijn, kan er besloten worden de Wav weer onverkort te laten gelden. Daarnaast wordt gecontroleerd of er geen sprake is van arbeid die niet of nauwelijks in enige relatie staat tot het verblijfsdoel, namelijk het verblijf bij een religieuze instelling of organisatie.

Om tegemoet te komen aan de in het ACVZ-advies en het WODC onderzoek gesignaleerde knelpunten, die ook door de uitvoering als zodanig worden ervaren, zal gewerkt gaan worden met handhaving van de Wav voor alle vormen van verblijf op religieuze gronden, waarbij dan wel een specifiek toetsingsregime gehanteerd zal gaan worden. Op die manier wordt meer rekening gehouden met de specifieke aard van dit verblijfsdoel. Zo zal in nader uit te werken regelgeving worden opgenomen dat er wel getoetst wordt aan de Wav, maar dat hierbij het accent zal liggen op toetsing van kwalificaties zoals opleiding of specifieke ervaring. Daarnaast zal in de uitvoeringsregeling worden opgenomen dat er voor deze groep een ontheffing van de verplichte vacaturemelding geldt. Met betrekking tot de middeleneis zal voor deze groep het marktconform loon, maar ten minste het wettelijk minimumloon, gelden.

Zoals eerder vermeld vallen kloosterlingen die een religieuze levenswijze hebben die volledig gericht is op het leven in de kloostergemeenschap en niet op (actieve) deelname aan de maatschappij, niet onder de reikwijdte van het begrip geestelijk bedienaar. Zolang het werkzaamheden betreft binnen de geloofsgemeenschap, die niet vallen onder de reikwijdte van de Wav, zullen de bepalingen van deze wet niet gelden. Voor alle duidelijkheid: dit geldt alleen voor kloosterlingen wier hoofdactiviteit religieus of levensbeschouwelijk van karakter is. Met andere woorden, indien een klooster een vreemdeling wil opnemen wiens hoofdactiviteit uit (professioneel) tuinonderhoud bestaat, valt deze activiteit volledig onder de Wav. Dat wil zeggen dat betrokkene moet beschikken over een tewerkstellingsvergunning (TWV) en dat er wordt getoetst op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod.

- Openbare orde en fundamentele rechten en vrijheden

De ACVZ acht het van belang dat ook diegenen die in Nederland (willen) verblijven voor religieuze doeleinden aan de eisen van openbare orde en nationale veiligheid voldoen. Met name voor de geestelijk bedienaar acht de ACVZ dit een belangrijk aspect omdat een geestelijk bedienaar door zijn of haar specifieke rol een belangrijke positie inneemt in de desbetreffende (geloofs-)gemeenschap. De ACVZ hanteert ter zake van het veiligheidsbeleid met betrekking tot toelating en verblijf voor religieuze doeleinden de volgende uitgangspunten:

- de «aanvragende» religieuze of levensbeschouwelijke gemeenschap dient een zekere omvang en organisatorische structuur te hebben en moet zich bewegen binnen de grenzen van de Nederlandse rechtsorde;
- de geloofsinhoud als zodanig mag niet door de overheid worden getoetst en aan beperkingen onderworpen worden; dat lijdt alleen uitzondering in het geval dat het geloof aanzet tot, of uitgaat van handelen dat in strijd is met de Nederlandse rechtsorde;
- mede gezien de aard van het Nederlands belang, is bij de aanvragen om toelating en verblijf in Nederland voor religieuze doeleinden specifiek aandacht voor de openbare orde met name resulterend in een veiligheidstoets (veiligheid, openbare orde, fundamentele rechten en vrijheden van anderen) op zijn plaats.

Reactie

Het kabinet is van mening dat activiteiten van religieuze en/of levensbeschouwelijke aard niet in strijd mogen zijn met de Nederlandse rechtsorde en nationale veiligheid. Met de ACVZ is het kabinet van mening dat de geloofsinhoud niet door de overheid mag worden getoetst, behoudens de door de ACVZ gegeven uitzonderingssituatie.

Echter, het voorstel om hiertoe eisen te stellen aan omvang en structuur van een organisatie wordt niet wenselijk geacht. Het is immers niet eenvoudig om voor de uitvoeringsorganisaties werkbare criteria te bepalen waaraan omvang en structuur kunnen worden getoetst. Bovendien bieden eisen aan omvang en structuur onvoldoende waarborgen tegen misbruik.

In plaats van criteria met betrekking tot omvang en structuur zal gewerkt worden met een lijst van organisaties die aan een aantal algemene criteria voldoen. Organisaties die aan de gestelde criteria voldoen, worden opgenomen op deze lijst. De organisaties die op de lijst staan hoeven dan niet meer voor iedere individuele aanvraag getoetst te worden. Uiteraard moet de vreemdeling op het moment van de aanvraag wel getoetst worden en aan de voor hem geldende voorwaarden voldoen. Hieronder zal nader worden ingegaan op de individuele toetsingscriteria. De verwachting is dat op deze wijze aanvraagprocedures efficiënter kunnen verlopen.

Daartegenover staat dat organisaties en instellingen die op enig moment niet meer aan deze vereisten voldoen van de lijst worden geschrapt. De bevoegdheid hiertoe zal in de regelgeving worden opgenomen. Individuele aanvragen worden afgewezen. Dit heeft tevens tot gevolg dat

verleende verblijfsvergunningen kunnen worden ingetrokken op de grond dat niet langer is voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend, waaronder immers mede worden begrepen de bijzondere voorwaarden, die samenhangen met het verblijfsdoel. Er zal beleid ontwikkeld worden met voorwaarden waaraan voldaan moet worden om opnieuw op de lijst geplaatst te worden.

Het gaat om de volgende algemene criteria aan organisaties:

- Aanvraag om plaatsing op de lijst met redenen omkleden. Onder andere moet worden omschreven waarom om overkomst van de vreemdeling gevraagd wordt en welke activiteiten hij/zij zal gaan verrichten.
- Beschikken over rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht of gelieerd zijn aan zo'n organisatie¹.
- Getoetst wordt of organisaties zich binnen de grenzen van de Nederlandse rechtsorde bewegen. Dit kan, conform het ACVZ-advies, worden gecontroleerd door de AIVD en door de lokale politie. Deze toets kan plaatsvinden zonder dat de overheid in de geloofsinhoud treedt.
- Beschikken over voldoende liquide middelen om minimaal te kunnen voorzien in kosten van levensonderhoud (voor kloosterlingen binnen de muren) of het minimumloon (voor de categorie geestelijk bedienaren) en te voorzien in de kosten van de terugkeer van vreemdelingen.
- Ondertekenen van een garantstelling voor alle kosten die levensonderhoud (voor kloosterlingen binnen de muren) of het minimumloon (voor de categorie geestelijk bedienaren) en voor de kosten die de terugkeer van vreemdelingen met zich meebrengen.
- Ondertekenen van een verklaring dat zij vreemdelingen geen *andere* arbeid, dat wil zeggen, arbeid waarop de hoofdregels van de Wav onverkort van toepassing zijn, laten verrichten.
- Ondertekenen van een verklaring dat het zogeheten aanbod van een inburgeringsvoorziening voor de inburgering in Nederland door alle vreemdelingen geaccepteerd wordt. Dit betekent dat de organisatie haar geestelijk bedienaren zal moeten verplichten (bijvoorbeeld door middel van het arbeidscontract) om het aanbod te accepteren.

Ten aanzien van de kloostergemeenschappen worden enkele organisatie-specifieke voorwaarden gesteld:

- Voor kloosterorganisaties zal gelden dat het verzoek om overkomst van een vreemdeling wordt afgewezen indien de vestiging van de betreffende organisatie in Nederland, waarbij verblijf wordt beoogd reeds voor de helft of meer uit vreemdelingen bestaat. Dit is conform het ACVZ-advies. In verband met bovengenoemde eis dat de kloostergemeenschap niet reeds voor de helft of meer uit vreemdelingen mag bestaan, zal bij het indienen van de aanvraag een schriftelijke verklaringen dienen te worden overgelegd van het verblijfgevend klooster.
- Uit deze verklaring moet voorts blijken dat men geen werkzaamheden zal laten verrichten in strijd met de Wav.

Een vreemdeling wiens overkomst wordt verzocht zal aan individuele criteria worden getoetst. Deze toelatingscriteria zijn:

- Meerderjarig zijn.
- Beschikken over een TWV², MVV en geldig paspoort.
- Openbare orde en nationale veiligheidstoets doorstaan.

- **Verblijfsrecht**

De ACVZ stelt voor de *geestelijk bedienaren* gedurende de eerste tien jaar van verblijf slechts een tijdelijk verblijfsrecht te geven. De verblijfsvergunning dient jaarlijks te worden verlengd. In de eerste vijf jaar is het minimumloon geen vereiste voor alleenstaande geestelijk bedienaren. Vervol-

¹ Kerkgenootschappen bezitten rechtspersoonlijkheid op grond van artikel 2:2, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek. Het beleid richt zich echter niet alleen op kerkgenootschappen, maar ook op andere organisaties.

² De kloosterling die geen arbeid verricht in de zin van de Wav behoeft uiteraard niet aan deze eis te voldoen. In de uitvoeringsregels zal dit onderscheid duidelijk worden gemaakt.

gens, dat wil zeggen, vanaf de vijfde verlenging, is het ontvangen van het minimumloon een vereiste, alsmede het betalen van belasting en sociale premies.

Na tien jaar moet het voor geestelijk bedienaren mogelijk zijn in aanmerking te komen voor verblijf voor onbepaalde tijd en vervolgens ook voor naturalisatie. De ACVZ is van mening dat dit mogelijk moet zijn, omdat deze groep een speciale positie heeft, zo stelt ACVZ in haar aanbiedingsbrief.

De ACVZ is van mening dat *kloosterlingen* alleen voor een tijdelijk verblijfsrecht in aanmerking komen. De vergunning moet dus jaarlijks worden verlengd. Het moet mogelijk zijn om in uitzonderlijke gevallen in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning om klemmende redenen van humanitaire aard. Wel moet het gaan om een restrictieve toepassing omdat een beroep op de staatskas niet uit te sluiten is. Zijn of haar minderjarige kinderen komen ook in aanmerking voor toelating. De ACVZ beveelt aan dat de *zendeling* maximaal twee jaar in Nederland mag verblijven en dan gedurende vijf jaar niet mag worden toegelaten.

Reactie

Het kabinet komt tegemoet aan het advies van de ACVZ en de wens van de organisaties om voor personen die religieuze en/of levensbeschouwelijke activiteiten verrichten verblijf voor onbepaalde tijd mogelijk te maken. Het kabinet is van mening dat ook voor geestelijken verblijf in Nederland op niet-tijdelijke basis mogelijk moet worden gemaakt. Tevens vindt het kabinet het wenselijk om daarbij binnen de structuur van de Vw 2000 te blijven. Dit betekent dat het voor alle vormen van verblijf op religieuze gronden mogelijk wordt dat na vijf jaar verblijf voor bepaalde tijd de vreemdeling in aanmerking komt voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Dit vergt aanpassing van de regelgeving.

Het kabinet heeft er om de volgende redenen voor gekozen om het verblijf voor onbepaalde tijd mogelijk te maken:

- In de praktijk blijkt dat veel vreemdelingen die nu als voorganger of op basis van de overgangsregeling verblijf hebben Nederland niet verlaten. Uiteindelijk is er in veel gevallen sprake van langdurig verblijf hier te lande. Zo kan het verblijf worden voortgezet door een wijziging van het verblijfsdoel aan te vragen. Door wijziging naar een niet-tijdelijk verblijfsdoel ontstaat dan de mogelijkheid om verblijf voor onbepaalde tijd te krijgen. Hierdoor wordt de vreemdeling nu gedwongen om eerst zijn verblijfsdoel te wijzigen, terwijl dit feitelijk niet beoogd wordt. Met de mogelijkheid van verblijf voor onbepaalde tijd voor deze vorm van verblijf kunnen dergelijke constructies worden voorkomen.
- Verblijf dat slechts op tijdelijke basis mogelijk is, brengt onnodig veel rouleren van geestelijk bedienaren met zich mee, omdat men Nederland op enig moment moet verlaten, waarna een nieuwe geestelijk bedienaar het werk overneemt. Met de mogelijkheid van verblijf voor onbepaalde tijd kan worden bewerkstelligd dat er een meer bestendige groep van geestelijk bedienaren in Nederland blijft, die goed bekend is met de Nederlandse samenleving en de Nederlandse taal, en op basis daarvan het werk goed kan uitoefenen.
- In aansluiting op het voorgaande punt wordt opgemerkt dat met de mogelijkheid van verblijf voor onbepaalde tijd er op termijn naar verwachting ook een situatie zal kunnen ontstaan waarin er wel sprake is van voldoende prioriteitgenietend aanbod.

In tegenstelling tot het ACVZ-advies is er niet voor gekozen om voor de opbouw van het verblijf voor onbepaalde tijd een andere termijn te hanteren dan nu in de Vw 2000 wordt gehanteerd, namelijk een termijn van vijf jaar. De belangrijkste reden hiervoor is dat er geen aanleiding is om geestelijk bedienaren op dit punt anders te behandelen dan vreemde-

lingen die op basis van een ander verblijfsdoel in aanmerking kunnen komen voor de vergunning voor onbepaalde tijd. Het ACVZ-advies om twee termijnen van vijf jaar te hanteren, waarbij tijdens de tweede periode van vijf jaar een inkomenseis wordt geïntroduceerd is gelet op het voorgaande evenmin wenselijk.

Daarnaast sluit een termijn van vijf jaar aan bij de eisen voor verkrijging van een vergunning voor onbepaalde tijd op basis van de Europese richtlijn voor langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, in het kader waarvan verblijf dat naar zijn aard tijdelijk is, zoals rechtmatig verblijf als *au pair*, of verblijf als geestelijk voorganger dat tot dusver als tijdelijk werd aangemerkt, geen aanspraak geeft op toekenning van de Europese status van langdurig ingezetene.

- Inburgering

Achtereenvolgens zullen de volgende aspecten van inburgering worden behandeld:

- Aanvullende inburgeringsplicht geestelijk bedienaren;
- Verblijfsbeëindiging;
- Termijn;
- Inburgering buitenland;
- Inburgering kloosterlingen/zendingen.

Aanvullende inburgeringsplicht geestelijk bedienaren

De ACVZ onderschrijft in haar advies het belang van het huidige aanvullende inburgeringsprogramma, het zogenaamde oriëntatieprogramma. Dat er onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) is gekozen voor een inburgeringsvoorziening die is toegesneden op de beroepsuitoefening van geestelijk bedienaren, is volgens de ACVZ gelegen in het groot maatschappelijk belang dat is gediend met hun verplichte inburgering. Gelet op dit groot maatschappelijk belang is de ACVZ eveneens voorstander van een aanvullende inburgeringsplicht voor deze specifieke groep onder het voorstel van wet, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering; Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nrs. 1–3; hierna het wetsvoorstel inburgering).

Het aanvullende inburgeringsprogramma kan volgens de ACVZ niet aan oudkomers worden opgelegd. Ter motivering van dit advies geeft de ACVZ aan dat oudkomers op basis van een permanente verblijfsvergunning verblijf hebben in Nederland of genaturaliseerd zijn, waardoor de mogelijkheid ontbreekt om de verblijfsvergunning bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht in te trekken. Daarnaast geeft de ACVZ aan dat zij een spanning ziet met het beginsel van scheiding van kerk en staat op dit punt.

Reactie

Zoals ik reeds in mijn brief van 7 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4) heb aangegeven, onderschrijf ik het belang van de aanvullende inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn.

Het doel van de inburgeringsplicht lijkt door de ACVZ te worden beperkt tot het voorkomen dat niet-geïntegreerde vreemdelingen toetreden tot Nederland. Het doel van inburgering is echter het overbruggen van bestaande achterstanden en het voorkomen van nieuwe achterstanden wat met een inburgeringsplicht voor geestelijk bedienaren die nieuwkomer óf oudkomer zijn, kan worden bereikt.

Het kabinet zal ten aanzien van de inburgering van geestelijk bedienaren geen onderscheid maken tussen hen die oudkomer zijn en geestelijk bedienaren die nieuwkomer zijn. Gelet op het gelijkheidsbeginsel zal naast de algemene inburgeringsplicht ook de aanvullende inburgeringsplicht

voor oudkomers verplicht worden gesteld. De termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan zal aansluiten bij de systematiek van de Wet inburgering. Dit betekent dat oudkomers binnen vijf jaar aan hun inburgeringsplicht voldaan moeten hebben.

De (aanvullende) inburgeringsvoorziening voor geestelijke bedienaren respecteert de grenzen van de scheiding tussen kerk en staat. Dat beginsel houdt in dat de staat:

- de zelfstandigheid van richtingen respecteert;
- zich onthoudt van elke bemoeienis met de belijdenis of inhoud van de godsdienst of levensovertuiging;
- geen bemoeienis heeft met de interne organisatie van de richting, waaronder de opleiding en aanstelling van geestelijk bedienaren;
- alle kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag op gelijke voet behandelt en;
- geen partij kiest voor één bepaalde richting.

Eén en ander houdt in dat overheden een grote terughoudendheid moeten betrachten in aangelegenheden van godsdienst en levensovertuiging en in zaken die de interne orde van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag betreffen. Voor de betrokken genootschappen op geestelijke grondslag houdt dit onder meer in dat zij zelfstandig hun functionarissen kiezen en dat zij (en hun leden afzonderlijk of gezamenlijk) hun godsdienst of levensovertuiging vrijelijk kunnen bepalen of belijden. Zij bepalen naar eigen inzicht hun geestelijke en institutionele orde.

De staat respecteert deze zelfstandigheid. Hij mag geen dwang uitoefenen ten aanzien van de bestuurlijke organisatie. De staat moet zich onthouden van elke bemoeienis met de belijdenis van de godsdienst of levensovertuiging, onverminderd zijn bevoegdheid en plicht op te treden tegen wie daarbij de wet overtreedt. De genootschappen op geestelijke grondslag dienen door de staat gelijk te worden behandeld. De overheid mag geen partij kiezen voor een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Zij is in de bewoordingen van het EHRM een *neutral organizer*. De aanvullende inburgeringsplicht voor geestelijk bedienaren respecteert deze grenzen.

Doel van de inburgeringsplicht in het algemeen is de daadwerkelijke verwerving van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor sociaal-maatschappelijk verkeer in de Nederlandse samenleving. Als gezegd, is het doel van het *aanvullende* inburgeringsvereiste voor geestelijk bedienaren naast deze persoonlijke inburgering de verwerving van aanvullende kennis en vaardigheden die noodzakelijk is voor de uitoefening van hun maatschappelijke, niet-godsdienstige taken (op het gebied van geestelijke verzorging, maatschappelijk werk en vertegenwoordiging) die door de leden van de betrokken minderheidsgroep van hun geestelijk bedienaar in Nederland worden verwacht. Zonder die aanvullende kennis is de geestelijk bedienaar niet in staat te voldoen aan de niet strikt religieuze behoeften en verwachtingen van de leden van de betrokken minderheidsgroepering in de Nederlandse samenleving.

Van de geestelijke bedienaar wordt niet gevraagd de aanvullende kennis en vaardigheden te gebruiken als uitgangspunt voor zijn handelen op religieus gebied.

De (aanvullende) inburgeringsplicht voor geestelijk bedienaren heeft ook niet tot doel of gevolg geestelijk bedienaren in hun levensbeschouwelijke of theologische opvattingen te beïnvloeden. Het aanvullende examen-

onderdeel toetst de aanvullende kennis en vaardigheden en niet zaken als kennis over de inhoud van het geloof of de organisatie van de kerk.

Met het (gemeentelijk) aanbod van (onder meer) de aanvullende cursus voor geestelijk bedienaren, dat aan alle geestelijk bedienaren wordt gedaan, ongeacht hun geloofsovertuiging en ongeacht of het gaat om nieuwkomers of oudkomers, faciliteert de overheid op neutrale en onpartijdige wijze de taakuitoefening van deze geestelijk bedienaren in de Nederlandse samenleving, zonder daarbij te treden in de inhoud van het geloof of de organisatie van de kerk. Daarmee levert de overheid een bijdrage aan de bevordering van religieuze harmonie en verdraagzaamheid in de Nederlandse samenleving, en aan het voorkomen van een situatie waarin de integratie van de leden van de betrokken minderheids-groepering in de Nederlandse samenleving door gebrek aan kennis van hun geestelijke voorganger over die samenleving op achterstand wordt gezet.

Verblijfsbeëindiging

De ACVZ adviseert ten aanzien van geestelijk bedienaren die nieuwkomer zijn, om het verblijf te beëindigen indien het inburgeringsexamen niet tijdig wordt gehaald.

Reactie

Het advies van de ACVZ ten aanzien van de verblijfsbeëindiging staat haaks op een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel inburgering, namelijk dat het niet (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen niet tot verblijfsbeëindiging leidt. De ACVZ heeft niet aangegeven waarom niet kan worden volstaan met een met bestuurlijke boete te sanctioneren inburgeringsplicht. Het wetsvoorstel inburgering bevat voldoende mogelijkheden om naleving van de inburgeringsplicht zonedig met bestuurlijke boetes af te dwingen. In het wetsvoorstel is de bevoegdheid opgenomen om een bestuurlijke boete op te leggen indien de geestelijk bedienaar niet of onvoldoende meewerkt aan de intake van de gemeente, alsmede indien niet aan de resultaatsverplichting, het behalen van het inburgeringsexamen, wordt voldaan. Bovendien kan de gemeente een boete opleggen indien de geestelijke bedienaar onvoldoende medewerking verleent aan de uitvoering van de hem aangeboden inburgeringsvoorziening. De boetes kunnen bij herhaling worden opgelegd.

Daarnaast speelt overigens ook – als aanvullende positieve prikkel – dat een geestelijk bedienaar nooit een vergunning voor onbepaalde tijd zal kunnen krijgen als hij niet het inburgeringsexamen heeft behaald. Het kabinet acht verblijfsbeëindiging een ongeschikt instrument om naleving van de inburgeringsplicht af te dwingen. Daarmee worden de geestelijk bedienaren die oudkomer zijn in ieder geval al niet bereikt. Ook de groep Turkse geestelijk bedienaren valt buiten het bereik van dat middel, gelet op de Associatieovereenkomst met Turkije en met name Besluit 1/80 van de Associatieraad. Voorts worden asiel- en gezinsmigranten die na hun aankomst in Nederland als geestelijke bedienaar gaan werken, tegen refoulement respectievelijk inmenging in het gezinsleven beschermd. Het enkele niet (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen is onvoldoende reden om het verblijf te beëindigen. Het middel lijkt hiermee niet het beoogde doel te kunnen bereiken. Voor zover de betrokken geestelijke bedienaar gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid, voorziet het huidige vreemdelingenrecht reeds in toereikende mogelijkheden voor verblijfsbeëindiging.

Het advies ten aanzien van de verblijfsbeëindiging bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht wordt dan ook niet overgenomen. Er wordt aangesloten bij de systematiek van de toekomstige Wet inburgering en het niet voldoen aan de eisen te sanctioneren met bestuurlijke boetes.

Termijn

De termijn waarbinnen geestelijk bedienaren die nieuwkomer zijn moeten hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht, stelt de ACVZ in het advies op twee jaar.

Reactie

Er zijn voldoende mogelijkheden om binnen het aanbodstelsel feitelijk te realiseren dat geestelijk bedienaren binnen twee jaar na binnenkomst in Nederland het inburgeringsexamen hebben afgelegd. Voor geestelijk bedienaren zal een aanbod van een inburgeringsvoorziening worden ontwikkeld dat niet langer dan 1,5 jaar zal duren en dat zowel de reguliere als de aanvullende inburgering omvat. Binnen die relatief korte tijd zal dan dus het inburgeringsprogramma moeten zijn doorlopen en het inburgeringsexamen moeten zijn afgelegd. Zoals ook aangegeven in het wetsvoorstel inburgering zullen de geestelijk bedienaren voor dit geheel alleen de eigen bijdrage van € 270 moeten betalen.

Zoals hierboven gesteld, zullen aan organisaties die geestelijk bedienaren voor zich hebben werken, eisen gesteld worden. Daarbij wordt ook als eis opgenomen dat zij hun geestelijk bedienaren zullen verplichten (bijvoorbeeld door opneming van deze verplichting in het arbeidscontract) om het aanbod van de inburgeringsvoorziening te accepteren.

Omdat derhalve feitelijk een snelle inburgering van geestelijk bedienaren gerealiseerd kan worden, zijn er onvoldoende harde redenen om af te wijken van de systematiek van de toekomstige Wet inburgering.

Eisen inburgering buitenland

De ACVZ heeft geadviseerd aan vreemdelingen voor het inburgeringsexamen buitenland geen aanvullende eisen te stellen die verder gaan dan de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (de commissie Franssen) heeft voorgesteld. Het niveau dat de commissie Franssen heeft voorgesteld is A1- voor de Nederlandse taal, en gaat uit van volledige zelfstudie. De ACVZ is voorstander van een aanvullende inburgeringsplicht voor nieuwkomende geestelijk bedienaren maar alleen als aan de extra eis kan worden voldaan na de migratie van betrokkene naar Nederland.

Reactie

Het advies van de ACVZ wordt, gezien de voornemens ten aanzien van de inburgering van geestelijk bedienaren *in* Nederland, gevolgd.

Inburgering kloosterlingen en zendelingen

De ACVZ stelt voor om kloosterlingen eveneens onder de inburgeringsplicht te brengen net als de geestelijk bedienaren. De ACVZ heeft voor een inburgeringsplicht van kloosterlingen aangevoerd dat «veel kloosterlingen zich toch frequent in de maatschappij begeven».

Een andere categorie religieuzen vormen de zendelingen. De ACVZ adviseert ten aanzien van deze groep, mede gelet op de door haar eveneens bepleite korte verblijfsduur van maximaal twee jaar, om de zendelingen niet inburgeringsplichtig te maken.

Reactie

Zoals eerder aangegeven, wil het kabinet het verblijf in Nederland voor religieuze doeleinden in de vreemdelingenregelgeving als een niet-tijdelijk doel opnemen. Vreemdelingen die activiteiten verrichten waarbij het naar buiten treden met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap voorop staat, vallen onder het begrip geestelijk bedienaar en dienen als zodanig te voldoen aan de daaraan gekoppelde inburgeringseisen.

Eveneens is eerder aangegeven dat kloosterlingen die niet onder de reikwijdte van het begrip geestelijk bedienaar vallen, dat wil zeggen kloosterlingen wiens leven zich in hoofdzaak binnen de kloostermuren afspeelt, in beginsel niet inburgeringsplichtig zijn. De vreemdeling die, na een arbeidsverleden als geestelijk bedienaar/voorganger, zendeling of kloosterling, niet langer arbeid verricht waarbij het naar buiten treden met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap voorop staat, anders dan een enkel optreden in kleine kring (bijvoorbeeld het leiden van een bruiloft of begrafenis), valt niet onder de definitie van «geestelijk bedienaar». Echter, indien deze vreemdelingen na vijf jaar verblijf in Nederland op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zullen zij alsnog aan de (algemene) inburgeringseisen in Nederland moeten voldoen.

Ten aanzien van zendelingen wordt opgemerkt dat zij vallen onder het begrip geestelijk bedienaar en in die hoedanigheid reeds direct na aankomst in Nederland inburgeringsplichtig zijn.

- **Gezinsmigratie**

De ACVZ is van mening dat gezinsleden van geestelijk bedienaren dezelfde rechten moeten hebben op de arbeidsmarkt als gezinsleden van andere arbeidsmigranten. Met andere woorden, er moet aan de Wav worden getoetst. Indien de geestelijke bedienaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd krijgt, zijn de gezinsleden vrij op de arbeidsmarkt. Voorts is de ACVZ van mening dat bij gezinsvorming de normale voorwaarden gelden (onder meer het MVV-vereiste en de inkomenseis van 120% van het wettelijk minimumloon).

Reactie

Het huidige beleid inzake gezinsvorming wordt gehandhaafd, het ACVZ-advies sluit hierbij aan. Voor de mogelijkheden van gezinsleden om te werken is door de ACVZ aansluiting gezocht bij de regels omtrent toelating van gezinsleden van arbeidsmigranten. Met de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor verblijf voor onbepaalde tijd, ligt deze aansluiting in de rede.

- **Gezicht van de overheid; de uitvoering**

De ACVZ stelt dat de overdracht van taken van de Vreemdelingendiensten naar de IND heeft geleid tot een niet eenduidige afdoening van gelijksoortige zaken. Bovendien is de vertrouwensband tussen religieuze organisaties en de Vreemdelingendiensten weg en is er sprake van anonimiteit bij de afdoening door de IND. De ACVZ beveelt aan de behandeling van aanvragen te centraliseren.

Reactie

De overdracht is gepaard gegaan met ernstige uitvoeringsproblemen. Dit heeft op zich niet geleid tot ernstige toelatingsproblemen voor religieuze organisaties. Dat neemt niet weg dat moet worden nagegaan op welke wijze aanvragen eenduidig worden behandeld en hoe procedures verkort kunnen worden. Op dit moment wordt door de IND gezien in hoeverre uitvoering kan worden gegeven aan deze aanbeveling.

Tot slot wordt gemeld dat de huidige overgangsregeling (TBV 2004/2) geldt tot 15 mei 2006. Deze zal worden verlengd tot 1 september 2006. Deze verlenging is nodig om het nieuwe beleidskader in de regelgeving

op te kunnen nemen, dan wel de bestaande regels aan te passen aan het nieuwe beleidskader.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk