



De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

28 november 2005

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Op 26 juli 2005 heeft de ACVZ aan u het advies 'Toelating en Verblijf voor Religieuze doeleinden' uitgebracht. Met uw brief van 9 november jl. heeft u de ACVZ een aantal aanvullende vragen voorgelegd. Die vragen zijn hierna volgend opgenomen tezamen met de bijbehorende antwoorden.

1. De ACVZ hanteert door het gehele advies heen het begrip 'tijdelijk verblijfsrecht'. Kan de ACVZ aangeven of onder dit begrip wordt verstaan 'verblijfsrecht van tijdelijke aard' (vgl. de artikelen 21, eerste lid, onderdeel f, van de Vreemdelingenwet 2000, en 3.5 van het Vreemdelingenbesluit 2000), d.w.z. dat de betrokken vreemdeling geen uitzicht heeft op een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, of verstaat de ACVZ onder dit begrip 'verblijf op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd' ongeacht de beperking waaronder die vergunning is verleend?

Antwoord:

- a. Sedert de inwerkingtreding van de Vw 2000 mag een vreemdeling van buiten de EU alleen in Nederland verblijven als geestelijk bedienaar, indien en voor zolang hij of zij die functie uitoefent. Dat betekent een tijdelijk verblijfsrecht, ook al kan die tijdelijkheid tientallen jaren duren. Dat acht de ACVZ maatschappelijk ongewenst. De ACVZ is daarom van oordeel dat, onder voorwaarden, deze geestelijk bedienaren een vergunning voor onbepaalde tijd dienen te kunnen verkrijgen, na een voorafgaand verblijf op basis van een vergunning voor bepaalde tijd gedurende tien jaar.
- b. Waar het betreft kloosterlingen kan het begrip 'tijdelijk verblijfsrecht' - in de specifieke context van paragraaf 4.3.2 van het advies - opgevat worden zoals omschreven in art 21, lid 1 onder f, van de Vw 2000.
- c. Ten aanzien van het 'tijdelijk verblijfsrecht' van zendelingen is in het advies aansluiting gezocht bij de Europese Vrijwilligersrichtlijn en wel in die zin dat de ACVZ een tijdelijk verblijf van maximaal twee jaar aanbeveelt. De ACVZ ziet geen verband met art. 21 Vw 2000.

De ACVZ verwijst gaarne naar hoofdstuk 4 van haar advies waar op de hiervoor aangehaalde problematiek wordt ingegaan.

2. De ACVZ hanteert het begrip 'kloosterling' (p. 19). Hieronder vallen zeer uiteenlopende groepen religieuzen met een tijdelijk verblijfsrecht, die gericht zijn op de eigen besloten gemeenschap en die in meer of mindere mate buiten de eigen gemeenschap werkzaam kunnen zijn. Op grond van welke argumenten acht de ACVZ het noodzakelijk dat kloosterlingen, in afwijking van het algemene uitgangspunt dat personen met een tijdelijk verblijfsrecht in Nederland niet inburgeringsplichtig zijn, toch verplicht inburgeren? Kan de ACVZ nader ingaan op de argumenten waarom een inburgeringsplicht voor alle kloosterlingen in het algemeen een geschikt middel is om inburgeringsachterstanden te overbruggen?

Antwoord:

Het begrip 'kloosterling', zoals gehanteerd door de ACVZ heeft inderdaad betrekking op zeer uiteenlopende groepen met een tijdelijk verblijfsrecht gekoppeld aan het verblijf in een religieuze leefgemeenschap (zie paragraaf 4.3 van het advies). In paragraaf 5.4 van het advies stelt de ACVZ voor deze heterogene groep deel uit te laten maken van de doelgroep van de WIB en het verplichte inburgeringstraject te laten doormaken. Dat advies is ingegeven door twee overwegingen. In de eerste plaats wijst de ACVZ erop dat de tijdelijkheid van het verblijf - in sommige omstandigheden samenvallend met de tijdelijkheid van het leven - van 'kloosterlingen' niet vergelijkbaar is met tijdelijk verblijf zoals bedoeld in de WIB. Voorts is van belang het gegeven dat kloosterlingen zich over het algemeen frequent in de maatschappij begeven en daar ook met regelmaat - niet betaalde - activiteiten verrichten. Gegeven dat vaak lange verblijf en die maatschappelijke activiteiten acht de ACVZ enige kennis van het Nederlands en de Nederlandse samenleving gewenst. Bovendien is het de ACVZ gebleken dat verscheidene religieuze (klooster-)gemeenschappen al hebben laten weten positief te staan tegenover inburgering, met het oog op hun functioneren in de Nederlandse samenleving.

3. De ACVZ is van mening dat een geestelijk bedienaar de inburgeringstoets in het buitenland met succes moet afleggen. Een aanvullend, verzwaard examen is volgens de ACVZ in strijd met de bevindingen van de commissie Franssen. Vindt de ACVZ dit ook indien de geestelijk bedienaar aanvullend cursusmateriaal voor zelfstudie ter beschikking wordt gesteld? Is er volgens de ACVZ wel ruimte om in plaats van een verzwaring van het examen te kiezen voor een verbijzondering? Wil de commissie bij dit onderdeel de informatie over Engeland betrekken die PMI haar ter beschikking heeft gesteld en daarbij tevens ingaan op de eisen die voortvloeien uit het proportionaliteits-, subsidiariteits- en gelijkheidsbeginsel?

Antwoord:

De ACVZ verwijst in de eerste plaats nogmaals naar de in het advies in paragraaf 5.2.1 opgenomen aanbeveling. Daarnaast moge worden verwezen naar het gestelde in het rapport 'De inburgering getoetst' van de commissie Franssen en de 'Handleiding voor gemeenten voor de inburgering van geestelijk bedienaren'.

Ten aanzien van de vraag of de ACVZ vindt dat een aanvullend, verzwaard inburgeringsexamen buitenland in strijd is met de bevindingen van de commissie Franssen indien de geestelijk bedienaar aanvullend cursusmateriaal voor zelfstudie ter beschikking is gesteld, zij het volgende vermeld: zoals reeds op p. 55 van het advies aangegeven, is de ACVZ 'voorstander van een inburgeringsplicht voor nieuwkomende geestelijke bedienaren, maar alleen als aan de extra eisen kan worden voldaan ná de migratie van betrokkene naar Nederland'. De Commissie Franssen acht een meer omvattend examen in het buitenland niet onder alle omstandigheden ontoelaatbaar. Niettemin heeft de ACVZ een duidelijke voorkeur voor een uitgebreid examen in Nederland, omdat de mogelijkheden om Nederlands te leren en kennis over Nederland op te doen veel efficiënter en vruchtbaarder in Nederland kunnen worden gerealiseerd.

Het staat de Nederlandse overheid natuurlijk vrij om ter facilitering van de nieuwkomende geestelijke bedienaar aanvullend cursusmateriaal voor zelfstudie ter beschikking te stellen, mits dit geen betrekking heeft op de inhoud van de religie of levensbeschouwing.

Ten aanzien van de vraag of er volgens de ACVZ wel ruimte is om in plaats van een verzwaring van het examen in het buitenland te kiezen voor een verbijzondering, lijkt een verbijzondering van het inburgeringsexamen volgens de ACVZ in principe tot de mogelijkheden te behoren, ware het niet dat, gelet op het relatief beperkte inhoudelijke niveau van het inburgeringsexamen buitenland, een dergelijke verbijzondering de facto slechts zeer marginaal van aard kan zijn en daarmee een vrijwel nihil effect zal hebben.

De door PMI versterkte informatie over het Verenigd Koninkrijk heeft betrekking op een aanvullend examen voor geestelijk bedienaren die -na een verblijf van een jaar in het VK- een verlenging van een verblijfsvergunning moeten aanvragen en daarbij een test moeten ondergaan waarbij zij moeten aantonen dat zij 'civic knowledge' en 'community engagement' hebben. Dit is niet relevant voor de vraag of vereist kan worden dat geestelijk bedienaren vóór daadwerkelijk verblijf in Nederland een verbijzonderd inburgeringsexamen dienen af te leggen. Overigens is het Britse examen, volgens de informatie waarover de ACVZ nu beschikt, nog in ontwikkeling.

Alles afwegend komt de ACVZ tot de conclusie dat een zwaarder inburgeringsexamen buitenland voor geestelijk bedienaren dan voor anderen, indien al mogelijk, ongewenst is. Het inburgeringsexamen buitenland heeft als doel de inburgering in Nederland te vergemakkelijken. Naar het inzicht van de ACVZ dient dientengevolge het zwaartepunt van de inburgering van geestelijk bedienaren in Nederland te liggen.

4. Kan de ACVZ nader ingaan op de noodzaak om van geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn te verlangen dat zij binnen een kortere periode van twee jaar voldoen aan hogere inburgeringseisen dan andere inburgeringsplichtigen. Wil de ACVZ daarbij nader ingaan op de redenen waarom dat voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? Welk belang kent de ACVZ daarbij toe aan het gegeven dat ook veel geestelijke bedienaren niet na vier jaar terugkeren naar het land van herkomst, en dat er zich onder de geestelijke bedienaren ook personen bevinden die functioneel analfabeet zijn?

Antwoord:

De ACVZ verwijst hier in de eerste plaats naar de paragrafen 5.2 en 5.3 van haar advies. Voorts merkt zij op dat in het advies is gestreefd naar een keuze in een zeker dilemma. Enerzijds is het van belang dat een geestelijk bedienaar snel aan de slag kan, terwijl anderzijds tegelijkertijd de essentiële kennis, nodig voor het adequaat uitoefenen van de pastorale zorg, met het - uitgebreide - inburgeringsexamen wordt getoetst. Als ervan wordt uitgegaan dat de geestelijk bedienaar in de eerste twee jaar van zijn functioneren circa eenderde van zijn tijd met het leren van de inburgeringsstof bezig is, moet hij het examen goed kunnen halen en is er sprake van een redelijke verdeling tussen studieactiviteit en de overige activiteiten als geestelijk bedienaar. Afgewogen tegen het grote belang van goede inburgering van geestelijk bedienaren vanwege hun maatschappelijke verantwoordelijkheden is de gevraagde inspanning c.q. tijdsbesteding niet disproportioneel.

De geestelijk bedienaren spelen feitelijk een 'dubbelrol' waar het gaat om sociale cohesie en participatie. Behalve dat zij zelf als individu dienen te participeren en te werken aan sociale cohesie, en dit specifieke individuele inburgeringsproces van de geestelijk bedienaar een duidelijke voorbeeldfunctie ten aanzien van hun referentiegroep vormt, kunnen zij daarenboven door hun 'maatschappelijke rol' ook nog eens 'signalen' aan derden/inburgeraars geven omtrent (de mate van) de (gewenste) sociale cohesie en participatie van deze inburgeraars. (Of zoals het advies op p. 55 stelt 'het begeleiden van leden van de gemeenschap bij vraagstukken die hun participatie in de Nederlandse samenleving betreffen'). Gelet op deze specifiek sociaal-religieuze rol is het stellen van hogere eisen aan nieuwkomende geestelijk bedienaren in de ogen van de ACVZ niet als disproportioneel te bestempelen. (De nagestreefde doelstelling en het aangetaste belang van het individu zijn in balans).

De maatregel voldoet volgens de ACVZ eveneens aan de subsidiariteitseis, aangezien er geen andere maatregel voorhanden is waarmee dit specifieke doel kan worden bereikt.

Ten aanzien van de 'functioneel analfabeet' merkt de commissie het volgende op.

De vraag blijkt een zeer hoog theoretisch gehalte te hebben. Enige navraag bij betrokken organisaties leverde bijvoorbeeld geen kennis op van enige functioneel analfabete imam of migrantenkerk voorganger in Nederland. Niettemin zou dit probleem zich theoretisch gezien kunnen voordoen. Ontheffing verlenen in verband met het zijn van functioneel analfabeet is volgens de ACVZ slechts in een zeer uitzonderlijke situatie aan de orde, in het geval dat de geloofsgemeenschap zonder deze specifieke - functioneel analfabete - geestelijk bedienaar niet in staat is haar godsdienst uit te oefenen. In de regel zal de gemeenschap in staat zijn een geletterde bedienaar te engageren. In die uitzonderlijke gevallen, waarin dit niet mogelijk is, ware te overwegen ontheffing te verlenen van de verzwaarde inburgeringsplicht.

5. Kan de ACVZ nader ingaan op de noodzaak om het verblijf in Nederland van geestelijk bedienaren die nieuwkomer zijn en die niet binnen de kortere periode van twee jaar het verzwaarde inburgeringsexamen hebben behaald, te beëindigen, en op de eisen die proportionaliteit en subsidiariteit aan een dergelijke maatregel stellen? Kan de ACVZ daarbij nader ingaan op het feit dat het hierbij gaat om vreemdelingen die betrekkelijk kort tevoren het basisexamen inburgering in het buitenland hebben behaald om voor een MVV in aanmerking te kunnen komen en daarmee hebben laten zien voldoende gemotiveerd te zijn om in Nederland in te burgeren, en op het feit dat migrantenkerken en moslimorganisaties hebben aangegeven dat zij hun geestelijke bedienaren zullen stimuleren de additionele cursus voor geestelijk bedienaren te volgen?

Antwoord:

Zie het antwoord op vraag 4. In de visie van de ACVZ gaat het niet om een verzwaard examen maar om extra leerstof, conform de reeds bestaande gemeentelijke handleiding. Het beheersen van die stof is naar het oordeel van de ACVZ voor het goed kunnen functioneren van geestelijk bedienaren van zo groot belang dat, als het examen, ook na een herkansing, niet met goed gevolg wordt afgelegd, de betrokkene niet in staat moet worden geacht zijn taak als geestelijk bedienaar uit te oefenen op een wijze die in overeenstemming is met het belang van de Nederlandse samenleving als geheel.

De ACVZ is van mening dat een nieuwkomende geestelijk bedienaar, die niet het aanvullende inburgeringsexamen haalt na twee jaar, niet in aanmerking komt voor verlenging van zijn verblijfstitel. In het hoogst theoretische geval dat een inbreuk op de godsdienstvrijheid dreigt, omdat de gemeenschap niet in staat is haar godsdienst uit te oefenen zonder deze specifieke geestelijk bedienaar die niet voldoet aan de aanvullende inburgeringsplicht, ware te overwegen op grond van een hardheidsclausule ontheffing te verlenen.

6. Kan de ACVZ aangeven of deze maatregel aansluit op beleid dat in andere Europese landen wordt gevoerd?

Antwoord:

Uit de in opdracht van de ACVZ door het ICMPD uitgevoerde studie (als bijlage van het advies verschenen) moge blijken dat er op dit punt in andere Europese landen nog nauwelijks sprake is van vergelijkbaar beleid. Nogmaals wordt verwezen naar het aanvullende examen in het Verenigd Koninkrijk, waarbij verleng-

ing van de verblijfsvergunning afhankelijk wordt gesteld van het slagen voor dit examen (zie antwoord bij vraag 3)

7. Kan de ACVZ nader toelichten waarom zij een aanvullende inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren die oudkomer zijn onevenredig en op gespannen voet met de scheiding tussen kerk en staat acht, terwijl de ACVZ dat niet vindt t.a.v. de meer belastende combinatie van een aanvullende inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn, met een kortere periode om aan de inburgeringsplicht te voldoen en de mogelijke sanctie van verblijfsbeëindiging? Kan de ACVZ daarbij tevens betrekken het feit dat inburgering niet tot doel heeft verblijfsbeëindiging van degenen die het examen niet (tijdig) hebben behaald, maar het overbruggen van bestaande achterstanden en het voorkomen van nieuwe achterstanden, hetgeen met het voldoen aan aanvullende inburgeringseisen kan worden bereikt?

Antwoord:

De ACVZ verwijst naar paragraaf 5.2.2 van haar advies en benadrukt nog eens dat de betrokken geestelijk bedienaren/oudkomers veelal langdurig in Nederland verblijven en vaak een permanent verblijfsrecht in Nederland hebben. Onder die omstandigheden is het alsnog opleggen van een uitgebreide examenplicht met sancties onevenredig aan hun verblijfspositie. Verblijfsbeëindiging als sanctie is meestal niet mogelijk.

8. Acht de ACVZ het mogelijk om voor oudkomers te kiezen voor een verbijzondering van het inburgeringsexamen in plaats van een verzwaring. Bij verbijzondering kan gedacht worden aan een praktijkdeel 'geestelijke verzorging'.

Antwoord:

Zoals eerder is opgemerkt in het antwoord op vraag 3 is de ACVZ geen principieel tegenstander van een bijzonder inburgeringstraject voor oudkomers-geestelijk bedienaren. In de praktijk zal het mogelijk echter lastig zijn om een scherp onderscheid te hanteren tussen 'verbijzondering' en 'verzwaring'. Uitbreiding van de hoeveelheid leerstof zal in ieder geval als verzwaring moeten worden aangemerkt. De ACVZ acht, zoals eerder in haar advies aangegeven, het opleggen van extra opleidingsverplichtingen aan oudkomers niet aanbevelenswaardig. Deze personen verblijven duurzaam in Nederland en hun verblijf kan niet worden beëindigd indien zij niet aan de aanvullende inburgeringsvereisten zouden voldoen. Het stellen van dergelijke vereisten zou derhalve niet proportioneel zijn. Wel beveelt de ACVZ het stimuleren en faciliteren van vrijwillige extra studie aan. Zij verwijst naar de gebleken bereidheid onder migrantenkerken, inclusief de moslimorganisaties, om hun geestelijk bedienaren te stimuleren om aanvullende cursussen te volgen (zie pagina 56 van het advies). Voorts merkt de ACVZ in haar advies (pagina 57) op dat het te overwegen valt de op te richten en in oprichting zijnde Nederlandse imamopleidingen ook ten goede te laten komen aan oudkomers-geestelijk bedienaren.

9. Kan de ACVZ daarbij tevens ingaan op de gevolgen voor de geschiktheid van een aanvullende inburgeringsplicht, indien geestelijk bedienaren die nieuwkomer zijn wel, maar geestelijke bedienaren die oudkomer

zijn, niet daaraan hoeven te voldoen, en de doelgroep daarmee underinclusive lijkt te zijn?

Antwoord:

De ACVZ verwijst hier naar haar advies, in het bijzonder hoofdstuk 5.

Er bestaat een onderscheid in rechtspositie tussen oudkomers en nieuwkomers. Wanneer een geestelijk bedienaar reeds een bepaalde rechtspositie heeft verworven in Nederland (permanent verblijf) moet extra voorzichtig worden omgegaan met het alsnog opleggen van aanvullende verplichtingen. Zoals de ACVZ opmerkt op pagina 57 van haar advies bestaat het risico van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Uiteraard zou het de voorkeur genieten als alle buitenlandse geestelijk bedienaren over de kennis beschikken die wordt aangeleerd in de meergenoemde handleiding voor de gemeenten. Dat is voor wat betreft de oudkomers echter niet haalbaar (zie het antwoord op vraag 8), zodat genoeg zal moeten worden genomen met iets minder zekerheid omtrent hun inburgeringskennis. De ACVZ verwacht overigens dat veel oudkomers een hen aangeboden uitgebreide inburgeringscursus vrijwillig zullen volgen, zodat in de praktijk alleen het examineren van het deel waarmee de normale cursus is uitgebreid, het verschil vormt.

De Commissie vertrouwt erop u met de beantwoording van de aanvullende vragen van dienst te zijn geweest.

Tot een mondelinge toelichting is de ACVZ immer bereid.

Hoogachtend,

Namens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,

De Voorzitter,
Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris,
Dr. J.J. van Miert (Wvd.)