



Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES

De ACVZ

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

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

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

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

Colofon

Advies 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden' uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2005

Advieskenmerk: 16•2005, juli 2005
ISBN 90-8521-020-8

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden

DEN HAAG, JULI 2005



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M. C. F. Verdonk
Postbus 20301
3500 EH DEN HAAG

contactpersoon
doorkiesnummer
datum
ons kenmerk
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

dr. J.J. van Miert
070 - 381 1410
26 juli 2005
ACVZ/ADV/05/016
1
Aanbieding advies 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u het advies 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden' aan. De commissie voldoet hiermee aan uw schriftelijk verzoek van 18 oktober 2004.

In het advies is, zoals vervat in uw verzoek, aandacht besteed aan – onder meer – de volgende aspecten:

- een rechtsvergelijking met een aantal Europese landen en Canada, mede op basis van een door het International Centre for Migration Policy Development uitgevoerd onderzoek;
- de grondrechten, in het bijzonder waar het gaat om de eisen die mogen worden gesteld voor toelating en inburgering. Onder meer wordt stilgestaan bij godsdienstvrijheid, de scheiding van kerk en staat, het gelijkheidsbeginsel, alsmede de toepasselijke internationale verdragen;
- de interpretatie van "het wezenlijk Nederlands belang" zoals dat in artikel 13 van de Vreemdelingenwet 2000, als een van de pijlers van het vreemdelingenrecht, als verblijfsvoorwaarde is opgenomen;
- de juridische kaders gevormd door het vreemdelingenrecht, het arbeidsrecht, waaronder de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav);

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- het spanningsveld tussen openbare orde, de nationale veiligheid en de fundamentele rechten en vrijheden;

Voorts wordt in het advies een kader aanbevolen voor de toelating en verblijf van geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen. De ACVZ tekent daarbij aan dat het niet mogelijk is tussen de verschillende categorieën een scherpe scheidslijn te trekken. Bij het vervullen van verschillende functies door één persoon zullen de zwaarste toelatingseisen verbonden aan één van de beklede functies van toepassing dienen te zijn.

Ten aanzien van geestelijke bedienaren komt de ACVZ tot het advies dat hun arbeid dient te worden uitgezonderd van de Wav en dat alle voorwaarden voor toelating en verblijf worden vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000, de – circulaire en het –besluit. De ACVZ acht voortzetting van de huidige regel dat ook na zeer lang verblijf verblijfsbeëindiging plaats vindt als betrokkene niet meer als geestelijk bedienaar (voorganger cq. godsdienstleraar) werkzaam is niet wenselijk maar acht, gelet op de speciale positie van deze groep vreemdelingen een speciale verlengde tijdelijke toelatingsregeling gewenst voordat eventueel, na 10 jaar rechtmatig verblijf een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verstrekt.

Voor wat betreft kloosterlingen is de ACVZ van mening dat met de toelating voor verblijf van deze categorie een wezenlijk Nederlands belang is gediend omdat de betrokken geloofsgemeenschap in staat wordt gesteld goed te functioneren. De ACVZ acht hetgeen is neergelegd in het Tijdelijk Bericht Vreemdelingencirculaire uit 2004 (TBV 2004/2) een goede basis voor definitieve beleidsregels voor deze groep. Daarbij wordt nog een aantal eisen gesteld aan de kloostergemeenschap, alsmede de gekozen verblijfsduur en de inburgering. Voor wat betreft dit laatste acht de ACVZ een verplichte "gewone" inburgering passend, door toepassing van de WIB en de nieuwe inburgeringswet, zowel vóór als na de toelating tot Nederland.

De toelating van de categorie zendelingen kan naar het oordeel van de ACVZ niet eenvoudig worden gelleerd aan een wezenlijk Nederlands belang. Zo de Nederlandse overheid besluit, met gebruikmaking van de binnen de Vreemdelingenwet bestaande beleidsvrijheid, dat er wel van een dergelijk belang gesproken kan worden (pluriformiteit van de samenleving, reciprociteit), dan stelt de commissie een aantal toelatingcriteria voor om toegang en verblijf te reguleren. Deze sluiten aan bij de criteria neergelegd in de TBV 2004/2, waarbij tevens wordt voorgesteld om zendelingen die niet zijn verbonden aan een geloofsorganisatie die in Nederland actief is, niet toe te laten. Voor wat betreft de verblijfsduur pleit de commissie voor een maximum van twee jaar. Het opleggen van de inburgeringsplichten is, gezien de verblijfsduur niet opportuun.

De ACVZ is in haar advies op uw verzoek ook ingegaan op de in de Tweede kamer ingediende en aangenomen motie Sterk (CDA) van mei 2004 en de inmiddels vervallen motie Bos (PvdA) van november 2004. Hoewel de ACVZ het totstandkomen van Nederlandse imamopleidingen steunt, wordt wel opgemerkt dat een mogelijk verbod op toelating van imams uit het buitenland, in het verlengde daarvan, zich niet verdraagt met de vrijheid van godsdienst en het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast acht de ACVZ het weren van buitenlandse geestelijke bedienaren geen effectief middel om preventief op te treden tegen de enkeling die problemen met openbare orde dan wel de nationale veiligheid kan opleveren. Daartoe is gericht preventief veiligheidsonderzoek en



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

veiligheidstoezicht adequater.

Uiteraard is de ACVZ te allen tijde bereid u een toelichting op het voorliggende advies te geven.

De ACVZ zal het advies op 5 september 2005 openbaar maken.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris,

dr. J.J. van Miert (Wnd)

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	10
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	20
1.1 Adviesaanvraag	20
1.2 Gevolgde onderzoeksmethodiek	21
1.3 Werkdefinities en reikwijdte advies	21
1.4 Leeswijzer	24
HOOFDSTUK 2	
<i>Migratie, migranten en religie</i>	26
2.1 Migranten en religie	26
2.2 Toelating voor religieuze doeleinden in Nederland	28
2.3 Toelating in een aantal andere EU en niet-EU landen	30
HOOFDSTUK 3	
<i>Juridische kaders</i>	32
3.1 Inleiding	32
3.2 De vrijheid van godsdienst, in samenhang met het gelijkheidsbeginsel en de verhouding tussen kerk en staat	32
3.3 Vw 2000 en wezenlijk Nederlands belang	34
3.4 Arbeidsrechtelijke verhoudingen	36
3.5 Openbare orde en nationale veiligheid als weigeringsgrond	38
HOOFDSTUK 4	
<i>Toelating en verblijf van geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen</i>	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Geestelijk bedienaren	40
4.3 Kloosterlingen	45
4.4 Zendelingen	49
4.5 Operationalisering	53
HOOFDSTUK 5	
<i>Inburgeringseisen en opleiding in Nederland</i>	54
5.1 Inleiding	54
5.2 Inburgeringseisen ten aanzien van geestelijk bedienaren	54
5.3 Financiële aspecten	57
5.4 Inburgeringseisen ten aanzien van kloosterlingen	58
5.5 Inburgeringseisen ten aanzien van zendelingen	58
5.6 Imamopleiding in Nederland en eventuele gevolgen voor toelatingsbeleid	58
HOOFDSTUK 6	
<i>Toelating en verblijf van overige categorieën</i>	62
6.1 Inleiding	62
6.2 Studenten	62
6.3 Vrijwilligers	62
6.4 Stagiaires	63
6.5 Godsdienstleraren voor het lager, middelbaar of hoger onderwijs	63
6.6 Geestelijk verzorgers	63

BIJLAGEN

1	De adviesaanvraag	66
2	Samenstelling van de ACVZ per 1 juli 2005	71
3	Motie Sterk en motie Bos	73
4	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV 2004/02)	75
5	Enkele juridische teksten	82
6	Minderheidsstandpunt lid A.B. Terlouw	83
7	Geraadpleegde literatuur	85
8	Overzicht van uitgebrachte adviezen	90
9	Summary	91

Advies in kort bestek

1 De adviesaanvraag

De regels van toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland voor religieuze doeleinden zijn deels verouderd en vormen op dit moment geen consistent beleid dat rust op een grondig doordenken van deze problematiek. Daarom heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht een advies uit te brengen over een beleidskader voor toelating en verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden. Daarbij is gevraagd om tevens in te gaan op mogelijkheden c.q. wenselijkheid van het aan geestelijk bedienaren stellen van aanvullende inburgeringseisen, mede in het licht van de scheiding tussen kerk en staat enerzijds en het gelijkheidsbeginsel anderzijds.

Voor geestelijk bedienaren bestaat reeds een beleidskader. Voor de beoordeling van toelatingsgronden voor verblijf bij religieuze of levensbeschouwelijke organisaties is in 2004 een 'Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire' (TBV 2004/02) uitgebracht, waarvan de geldigheid in december 2004 in afwachting van dit advies met ruim een jaar is verlengd.

Het advies maakt een onderscheid tussen verschillende soorten verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden. Voor de categorieën geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen wordt een speciaal toelatingsbeleid, resulterend in een verblijfsvergunning "verblijf wegens religieuze doeleinden" nodig geacht. Daartoe worden voorstellen gedaan.

Voor de categorieën studenten aan religieuze opleidingen, godsdienstleraren binnen het reguliere onderwijs en geestelijk verzorgers in gevangenissen, leger en gezondheidszorg wordt een apart beleidskader onjuist dan wel onwenselijk geacht. Deze groeperingen dienen te voldoen aan de voorwaarden voor de bestaande categorieën van reguliere aanvragen, zonder dat de religieuze aspecten leiden tot specifieke toelatingsregels.

2 Migratie en religie

In dit advies beschouwt de ACVZ de rol van migratie in samenhang met religie in de Nederlandse samenleving. Met religie wordt in dit advies gelijkgesteld elke andere (al dan niet op een transcendente werkelijkheid betrokken) levensbeschouwing met een existentiële visie en daaruit voortvloeiende normen en waarden. De ACVZ komt tot de conclusie dat het in gemeenschap kunnen belijden van een religie of levensovertuiging van grote betekenis is voor een belangrijk deel van de Nederlandse bevolking alsmede voor veel migranten en vluchtelingen in Nederland. Een migrantenkerk of moskee kan tevens een basis bieden van waaruit de nieuwe samenleving kan worden verkend en van waaruit een netwerk kan worden opgebouwd, waardoor de integratie wordt bevorderd. Geestelijk leiders kunnen een rol van betekenis spelen op het snijvlak van etnisch cultuurbehoud en de integratie van de (geloofs)gemeenschap in de omringende samenleving.

3 Toelating van 'religieuzen' in Nederland

Voorheen kregen 'religieuzen' in de regel zonder probleem toestemming om enkele jaren in Nederland te werken of te wonen, of het nu ging om de circa 100 imams die opgeleid, geselecteerd en betaald door de Turkse autoriteiten ('Diyanet') de Turkse gemeenschap in Nederland dienen, de ongeveer 80 'mormoonse' zendelingen per jaar of de buitenlandse fraters of paters die hun in Nederland gevestigde congregatie kwamen versterken. Een

kentering kwam in de jaren '90. Zo pleitte de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal al in 1996 voor een imamopleiding in Nederland en 'desnoods' een inburgeringscontract. De aanslagen in de VS op 11 september 2001, de bredere discussie over de integratieproblematiek in Nederland alsmede uitspraken door imams over homoseksualiteit hebben ervoor gezorgd dat steeds meer aandacht werd besteed aan de rol die geestelijk bedienaren vervullen met betrekking tot de houding van immigranten tegenover de Nederlandse samenleving en de rechtsstaat.

4 Toelating van 'religieuzen' in andere landen

Het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD, Wenen) heeft op verzoek van de ACVZ een vergelijkend onderzoek in enkele lidstaten van de Europese Unie (EU) en niet-EU landen verricht naar toelating en verblijf op religieuze en levensbeschouwelijke gronden. Het rapport geeft een zeer gevarieerd beeld, omdat in verschillende landen de toelating voor religieuze doeleinden steeds samenhangt met de specifieke verhouding in de betreffende landen tussen kerk en staat. Met uitzondering van één land (Tsjechië) hebben alle bestudeerde landen speciale regelingen voor de toelating en het verblijf van buitenlandse geestelijk bedienaren. De meest voorkomende toelatingsvorm voor "religious workers", zoals het rapport ze noemt, is die van tijdelijke aard. Desalniettemin is het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, evenals naturalisatie, in principe in alle onderzochte landen mogelijk. Tot voor kort werden vóór noch ná aankomst aan "religious workers" in deze groep landen inburgeringseisen gesteld. Het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland hebben hun beleid hieromtrent echter kort geleden gewijzigd, en ook de andere bestudeerde landen overwegen inburgeringseisen in te voeren voor buitenlanders die voor religieuze doeleinden tot hun land worden toegelaten.

5 Juridische kaders

Het juridisch kader van het Nederlandse toelatings- en verblijfsbeleid voor religieuze doeleinden wordt met name gevormd door de onderstaande punten.

5.1 *De vrijheid van godsdienst, het gelijkheidsbeginsel en de scheiding van kerk en staat*

Op grond van de in de Grondwet verankerde vrijheid van godsdienst en de daarmee samenhangende scheiding van kerk en staat dient de overheid zich te onthouden van het opwerpen van hindernissen die de uitoefening van de godsdienst belemmeren of onmogelijk maken, voorzover de openbare orde of de nationale veiligheid niet tot maatregelen noopt. Gezien het belang van de 'eredienst' en de behoefte aan zelf gekozen geestelijk bedienaren, wordt het door een geloofsgemeenschap kunnen beschikken over een geestelijk bedienaar als een belangrijk onderdeel van de vrijheid van godsdienst ervaren. Deze vrijheid brengt echter geen ongeclausuleerd recht op toelating of verblijf van vreemdelingen als geestelijk bedienaren in Nederland met zich mee. Alleen als de godsdienstbeleving niet adequaat mogelijk is zonder een geestelijk bedienaar van buiten Nederland, zou het categorisch weren van deze persoon kunnen worden beschouwd als een beperking op de godsdienstvrijheid. Daarenboven dient op grond van het gelijkheidsbeginsel geen onderscheid gemaakt te worden tussen de verschillende religieuze en andere levensbeschouwelijke groeperingen. De staat is immers de neutrale en onpartijdige 'organisator', die moet waarborgen dat de diverse religieuze stromingen gelijkelijk de ruimte krijgen voor hun activiteiten binnen de grenzen van de Nederlandse rechtsorde. Met het oog daarop moet zij terughoudendheid betrachten.

5.2 *Wezenlijk Nederlands belang*

In artikel 13 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) is vastgelegd dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts wordt ingewilligd indien:

- a internationale verplichtingen daartoe nopen;
- b met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend, of
- c klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

Omdat toelating en verblijf van personen voor religieuze doeleinden in de regel niet voortvloeit uit internationale verplichtingen of klemmende redenen van humanitaire aard, zal in het algemeen moeten worden beoordeeld of de aanwezigheid van de betrokkene een wezenlijk Nederlands belang dient. Bij het bepalen of van een dergelijk belang sprake is heeft de Nederlandse overheid mede gelet op de wetsgeschiedenis van de Vw 2000 een ruime mate van beoordelingsvrijheid. Ook bij de formulering van de betreffende voorwaarden beschikt zij over een grote beleidsvrijheid.

De ACVZ is van oordeel dat het goed kunnen functioneren van een geloofsgemeenschap binnen de nationale rechtsorde in het algemeen als een wezenlijk Nederlands (sociaal en cultureel) belang kan worden aangemerkt. De gevolgen van dit uitgangspunt voor de toelating(svoorwaarden) voor geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen komen in het navolgende aan bod.

5.3 *Geestelijk bedienaren en de Wet arbeid vreemdelingen*

Geestelijk bedienaren uit het buitenland moeten thans in het algemeen voldoen aan de criteria van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en moeten om die reden een tewerkstellingsvergunning aanvragen, een arbeidsovereenkomst kunnen tonen en minstens het minimumloon verdienen. De ACVZ constateert dat de toepassing van de Wav op deze categorie buitenlandse werknemers om meerdere redenen knelt. Zo is in de praktijk vaak evident dat er geen sprake is van prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt en wordt de advertentieplicht als een zinloze procedurestap gezien. De Centra voor Werk en Inkomen zijn zich hiervan bewust. Daarnaast is het voor sommige groeperingen financieel niet haalbaar om de vereiste beloning (het wettelijk minimumloon) te verstrekken aan de geestelijk bedienaar. Soms botst het verstrekken van een salaris met de gelofte van armoede die sommige geestelijk bedienaren hebben afgelegd.

Op grond van de bijzondere aard van de relatie van geestelijk bedienaren tot hun geloofsgemeenschap, zowel wat betreft de arbeidsrechtelijke kant als ook overigens, dient deze arbeid naar het oordeel van de ACVZ te worden uitgezonderd van de Wav. De ACVZ pleit ervoor het geheel van toelatings- en verblijfsregels op te nemen in de Vw 2000, het Vb 2000 en de Vc 2000.

5.4 *Openbare orde en fundamentele rechten en vrijheden*

In artikel 3 van de Vw 2000 is bepaald dat de toegang tot Nederland wordt geweigerd aan een vreemdeling die een gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Dit geldt voor alle categorieën vreemdelingen, derhalve ook voor diegenen die in Nederland (willen) verblijven voor religieuze doeleinden. De ACVZ acht dit een belangrijk aspect, mede omdat een geestelijk bedienaar door zijn/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.

6 Kader voor toelating en verblijf voor religieuze doeleinden

Hier volgt, kort weergegeven, het door de ACVZ aanbevolen kader voor toelating en verblijf van geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen. De volledige motivering van de gemaakte keuzes is te vinden in de hoofdtekst van dit advies. Vooraf moet worden opgemerkt dat de scheidslijn tussen de verschillende categorieën niet altijd scherp te trekken is. Personen, op het eerste gezicht onder te brengen in één categorie, verrichten vaak tevens activiteiten die eerder bij een andere categorie thuis horen. Bij een combinatie of cumulatie van functies (bijvoorbeeld de kloosterling die op een naburige school onderwijs geeft, of de zending die als geestelijk bedienaar optreedt) moet volgens de ACVZ worden voldaan aan de ‘zwaarste’ c.q. meest verstrekkende eisen. Dat kan van invloed zijn op de verblijfsduur en de toelatings- en inburgeringseisen.

6.1 Geestelijk bedienaren

Geestelijk bedienaren worden thans toegelaten voor een tijdelijk doel: het verblijf wordt slechts toegestaan voor de duur van de werkzaamheden als geestelijk bedienaar/godsdienstleraar. Na beëindiging hiervan moet het land worden verlaten ook als de betrokkene zeer langdurig in Nederland werkzaam geweest is. Verblijfsvergunningen worden voor de duur van één jaar verstrekt en dienen jaarlijks te worden verlengd, wat overigens leidt tot aanmerkelijke legeslasten. Naturalisatie tot Nederlander is niet mogelijk. Gezinsleden kunnen in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen als aan de terzake geldende regels wordt voldaan. Zij worden echter niet toegelaten tot de arbeidsmarkt.

Het categorisch uitsluiten van geestelijk bedienaren van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan leiden tot ongewenste neveneffecten. Het valt – mede vanuit het gelijkheidsbeginsel en de neutraliteitseis - niet goed te rechtvaardigen dat in afwijking van het generieke beleid een geestelijke, die gedurende vele jaren zijn gemeenschap heeft gediend, na het neerleggen van zijn functie (bijvoorbeeld wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of vanwege ziekte), het land dient te verlaten, en zijn gezinsleden gedurende de hele periode van werkzaam verblijf van de geestelijk bedienaar economisch inactief dienen te blijven.

Aan de andere kant is er de omstandigheid dat veel geestelijk bedienaren niet volgens een reguliere arbeidsovereenkomst werken, en dus ook geen sociale premies hebben betaald. Het kan niet zo zijn, dat deze personen na beëindiging van het dienstverband zonder meer ten laste van de openbare kas komen.

Vanuit een afweging van de voorgaande argumenten adviseert de ACVZ tot het navolgende toelatings- en verblijfskader voor geestelijk bedienaren.

a Wav-criteria niet van toepassing

De arbeid van geestelijk bedienaar wordt uitgezonderd van de Wav (zie ook paragraaf 3.4 - hoofdtekst). Alle voorwaarden voor toelating en verblijf worden vastgelegd in Vw 2000, Vb 2000 en Vc 2000.

b Voorwaarden aan religieuze/levensbeschouwelijke gemeenschap

De religieuze/levensbeschouwelijke gemeenschap ten behoeve waarvan de toelating en verblijf wordt gevraagd dient te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de gemeenschap moet een voldoende omvang en voldoende (organisatorische) structuur hebben om als juridische entiteit in de relatie met de overheid te kunnen optreden;
- de aanvraag moet met redenen zijn omkleed, dat wil zeggen, de gemeenschap moet aannemelijk maken wat het belang is van het aantrekken van een geestelijk bedienaar uit het buitenland;
- de gemeenschap moet het onderhoud van de bedienaar kunnen garanderen en dient deze tegen ziekten en ongevallen te verzekeren. Onderscheid moet worden gemaakt tussen geestelijk bedienaren:

a zonder gezin; deze dienen in de Nederlandse samenleving in economische zin op aanvaardbaar niveau te kunnen functioneren (bijvoorbeeld kost en inwoning en aanvullend leefgeld);

b met gezin; de verstrekte vergoeding moet minimaal de omvang hebben van het minimumloon.

Overigens zal de in Nederland verblijvende geestelijk bedienaar die hier een gezin wil gaan vormen met een in het buitenland verblijvende vreemdeling, naast de gebruikelijke voorwaarden, zoals het mvv-vereiste, moeten voldoen aan de eis van een inkomen ter hoogte van 120% van het minimuminkomen, zoals die ook voor anderen geldt.

c Voorwaarden voor toelating van een geestelijk bedienaar

De geestelijk bedienaar moet voldoen aan de volgende specifieke voorwaarden:

- een schriftelijke verklaring hebben afgelegd geen arbeid in de zin van de Wav te zullen verrichten;
- het met goed gevolg hebben afgelegd van de inburgeringstoets in het kader van de Wet Inburgering Buitenland (WIB);
- het hebben doorlopen van een (additionele) inburgeringcursus en het afleggen van een inburgeringsexamen (in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers van 1998 (WIN));
- door middel van een veiligheidscheck moet blijken dat de betrokkene geen bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid vormt.

d Verblijfsduur

- op grond van bovenstaande toelatings- en verblijfsvoorwaarden kan gedurende de eerste vijf jaar een jaarlijks te verlengen verblijfsvergunning worden verleend. Het verblijfsdoel dient gedurende deze periode als 'tijdelijk' te worden omschreven. Naturalisatie na vijf jaar verblijf dient voor een geestelijk bedienaar derhalve niet mogelijk te zijn;
- vervolgens kan gedurende de volgende vijf jaar opnieuw jaarlijks een verblijfsvergunning worden verleend, indien voldaan wordt aan de additionele voorwaarde dat minimaal het minimumloon wordt verdiend. De arbeidsrelatie met de geloofsgemeenschap dient zodanig te zijn dat de geestelijk bedienaar conform de geldende bepalingen verplicht is in Nederland belasting en premies te betalen.

- Het verblijfsdoel blijft tijdelijk, naturalisatie is ook in deze periode niet mogelijk;
- na deze vijf jaar (en dus in totaal na tien jaar ononderbroken rechtmatig verblijf) komt de geestelijk bedienaar in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zonder beperkingen, mits hij of zij op het moment van aanvraag nog werkzaam is als geestelijk bedienaar en tenminste het minimumloon verdient. Na in totaal tien jaar rechtmatig verblijf kan de bedienaar ook een aanvraag tot naturalisatie doen.
- de geestelijk bedienaar kan tijdens zijn verblijf (aansluitend) wisselen van religieuze gemeenschap, indien de ‘nieuwe’ gemeenschap aan de te stellen eisen voldoet.

e Gezinsleden

- gedurende de eerste tien jaar van het verblijf is, conform de gebruikelijke voorwaarden, gezinsvorming en -hereniging mogelijk. De gezinsleden hebben toegang tot de arbeidsmarkt zoals gezinsleden van andere arbeidsmigranten. Dit betekent dat ten aanzien van hen de Wav-toets met betrekking tot prioriteitgenietend aanbod geldt.
- nadat de geestelijk bedienaar na tien jaar rechtmatig verblijf een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft gekregen, zijn de gezinsleden vrij op de arbeidsmarkt.

f Inburgering

Voor nieuwkomers geldt dat ook degenen die (na de inwerkingtreding van de WIB) als geestelijk bedienaar naar Nederland willen komen, de gebruikelijke, beperkte, inburgeringstoets buitenland dienen te ondergaan. In overeenstemming met het advies van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen is de ACVZ van oordeel dat aan geestelijk bedienaren niet een aanvullend, verzwaard, examen in het buitenland moet worden opgelegd. Dat kan leiden tot een oneigenlijke selectie die op gespannen voet staat met de vrijheid van religieuze gemeenschappen om hun eigen geestelijk bedienaren te kiezen. Na hun komst naar Nederland dienen geestelijk bedienaren het in de Wet Inburgering Nieuwkomers voorziene inburgeringsprogramma inclusief examen in Nederland af te leggen. Dat examen dient voor geestelijk bedienaren een apart onderdeel te bevatten gericht op het kunnen vervullen van pastorale taken zoals thans reeds is vevat in de “Handleiding voor gemeenten voor inburgering van geestelijk bedienaren” van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aan geestelijk bedienaren die oudkomer zijn, kan wel het algemene inburgeringsprogramma inclusief examen van de nieuwe Wet Inburgering worden opgelegd, maar aan hen dienen geen additionele eisen te worden gesteld. Het *post facto* opleggen van een eis tot aanvullende inburgering kan voor deze groep ook niet worden voorzien van een sanctie zoals het niet verlengen of intrekken van een verblijfsvergunning. Daarbij komt dat alle migrantenkerken inclusief de moslimorganisaties hebben aangekondigd dat zij hun al in Nederland verblijvende geestelijk bedienaren zullen stimuleren om de aanvullende scholing die voor nieuwkomers verplicht zal worden, vrijwillig te volgen.

Samengevat acht de ACVZ het geboden dat binnenkomende geestelijk bedienaren in het buitenland de gewone inburgeringstoets aldaar afleggen en in Nederland een aangepast en extra inburgeringsprogramma met bijbehorend examen moeten voltooien binnen twee jaar na binnenkomst, op straffe van niet verlenging van de verblijfsvergunning. Geestelijk bedienaren uit het buitenland die al in Nederland werkzaam zijn (oudkomers) dienen het gewone inburgeringsexamen in Nederland af te leggen en niet te worden verplicht, maar wel te worden gestimuleerd om het extra gedeelte voor nieuwkomers te volgen.

6.2 Kloosterlingen

Zoals gesteld, acht de ACVZ een wezenlijk Nederlands belang gediend met het goed kunnen functioneren van een geloofsgemeenschap binnen de nationale rechtsorde. Een kloostergemeenschap kan, als onderdeel van het religieuze leven in verschillende geloofsstromingen, bijdragen aan dat goed functioneren en aldus een wezenlijk Nederlands belang vormen. Op grond hiervan kan het verstrekken van een verblijfsvergunning aan een intredende kloosterling van buiten de EU/EER voldoende worden gemotiveerd. Aan de verstrekking van de verblijfsvergunning dienen de navolgende voorwaarden te worden verbonden.

De ACVZ acht de tijdelijke TBV 2004/2 voor wat betreft de toelating van kloosterlingen in het algemeen een juist uitgangspunt en beveelt aan het daarin neergelegde, met een enkele aanpassing, tot permanente beleidsregels te maken.

Terzake van toelating en verblijf van de vreemdeling voor religieuze doeleinden als kloosterling dient te zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:

- 1 De vreemdeling dient meerderjarig te zijn dan wel het minderjarige kind van een meerderjarige te zijn die is toegelaten als kloosterling c.q. lid van een levensgemeenschap.
- 2 De toelating dient te betreffen een kloosterorde c.q. een soortgelijke levensgemeenschap, waarbij de instandhouding niet of onvoldoende kan worden voorzien door Nederlanders of al in Nederland toegelaten vreemdelingen. De hiervoor geformuleerde voorwaarde is niet van toepassing als het betreft een vreemdeling die duurzaam woonachtig is geweest in een gemeenschap in dezelfde religieuze of levensbeschouwelijke organisatie in het buitenland.
- 3 De betreffende levensbeschouwelijke organisatie dient zich garant te stellen voor het levensonderhoud van de kloosterlingen, te zorgen voor verzekering tegen ziektekosten.

Aan het voorgaande dient te worden toegevoegd de beleidsregel dat verblijf van een vreemdeling als kloosterling in Nederland niet wordt toegestaan als de betreffende kloostergemeenschap overwegend uit vreemdelingen bestaat of wanneer die situatie door de komst van de vreemdeling ontstaat.

Eisen aan de gemeenschap

Kloostergemeenschappen, waarbij verblijf wordt gevraagd, dienen te voldoen aan voorwaarden met betrekking tot de omvang en organisatiestructuur van de gemeenschap, het beschikken over een instellingsdocument of statuut, de relatie tussen de leefgemeenschap en de kerk of geloofsgemeenschap waartoe zij behoren en het beschikken over passende huisvesting.

Verblijfsduur

Verblijf als kloosterling dient naar het oordeel van de ACVZ een tijdelijk verblijfsrecht te zijn en te blijven en wel voor de duur van het verblijf van de vreemdeling in de kloostergemeenschap. In uitzonderlijke gevallen kan, na een eventuele uittreding, een verblijfsvergunning worden verleend als klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen. Een restrictieve toepassing van die mogelijkheid is naar het oordeel van de ACVZ geboden omdat een beroep op de staatskas door de desbetreffende vreemdeling bepaald niet uit te sluiten is.

Werk en Inburgering

Kloosterlingen werken vooral binnen de muren van het klooster, maar zijn ook daarbuiten actief. Elke vorm van werk, met uitzondering van het werk als geestelijk bedienaar dient alleen mogelijk te zijn als daartoe met toepassing van de Wav, een arbeidsvergunning is verleend. De ACVZ stelt wel voor hier enige soepelheid te betrachten.

Vanwege het gegeven dat veel kloosterlingen zich in de praktijk toch frequent in de maatschappij begeven acht de ACVZ verplichte inburgering passend. Zij stelt dan ook voor de kloosterling zowel deel uit te laten maken van de doelgroep van de WIB als ook het thans voorziene verplichte inburgeringstraject in Nederland te laten afleggen.

6.3 Zendingen

De ACVZ constateert dat het niet eenvoudig is om een wezenlijk Nederlands belang bij de toelating van zendingen aan te nemen nu het daarbij gaat om vreemdelingen die hun geloof willen verspreiden onder inwoners van Nederland. Wel is het zo – zoals eerder in paragraaf 5.2 van dit Kort bestek gesteld – dat de Nederlandse overheid over een ruime mate van beoordelingsvrijheid beschikt bij het beantwoorden van de vraag of met de aanwezigheid van een vreemdeling als zending in Nederland een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Het belang gelegen in een pluriforme samenleving en het belang dat toelating van zendingen in Nederland voorkomt dat Nederlandse zendingen in het buitenland worden geweerd (reciprociteit). Beide zouden kunnen gelden als element van een wezenlijk Nederlands belang. De ACVZ heeft hierover geen eensluidend standpunt kunnen bereiken en acht het de taak van de Nederlandse regering te dezen een keuze te maken.

Indien de regering tot het oordeel zou komen dat met de toelating en het verblijf van zendingen een wezenlijk Nederlands belang is gediend, stelt de ACVZ een aantal toelatingscriteria voor om de toelating en het verblijf van zendingen nader te reguleren. Daarbij beveelt de ACVZ aan de regeling in TBV 2004/2 in grote lijnen te bestendigen. Toelating van zendingen dient te worden verbonden aan de navolgende voorwaarden:

- Uitsluitend meerderjarigen;
- Er dient sprake te zijn van een behoefte aan geloofsverspreiding van een in Nederland gevestigde religieuze gemeenschap die redelijkerwijs niet alleen door in Nederland verblijvende leden ervan kan worden vervuld;
- De zending dient voorafgaand aan zijn komst aantoonbaar deel te hebben uitmaakt van een buitenlands onderdeel van de in Nederland gevestigde religieuze gemeenschap;
- De ontvangende religieuze gemeenschap stelt zich garant voor passend onderdak en de kosten van levensonderhoud alsmede voor een verzekering tegen ziektekosten van de zending.

De ACVZ stelt voor de toelating van zendingen, die niet gelieerd zijn aan een organisatie die in Nederland actief is, niet toe te staan. Toelatingscriteria voor niet op enigerlei wijze aan Nederland gelieerde zendingen, zullen meebrengen ofwel dat de staat op enigerlei wijze de geloofsopvatting van de betreffende gemeenschap dient te beoordelen danwel dat de regeling open zal staan voor misbruik. De Vw 2000 behoort naar het oordeel van de ACVZ geen basis te bieden voor toelating van een ieder, die meent hier een religieuze opvatting te moeten uitdragen en enkel op grond daarvan gedurende langere tijd toegelaten wil worden tot het Nederlandse grondgebied.

Verblijfsduur

De ACVZ is voorstander van een relatief korte verblijfsduur voor zendelingen en beveelt aan deze vast te stellen op maximaal twee jaar. Veel zendelingen zullen er enige tijd over doen om zich te oriënteren op onze samenleving. In dit licht bezien lijkt een maximale verblijfsduur van één jaar te kort. Na een periode van maximaal 2 jaar zendelingschap dient een wachttijd van vijf jaar te gelden voordat de betrokkene opnieuw als zendeling kan worden toegelaten. Zo wordt voorkomen dat door opvolgende perioden van twee jaar een langdurig zendelingschap in Nederland een feit kan worden.

Inburgering

Gezien hun relatief korte verblijf in Nederland acht de ACVZ het onnodig zendelingen te onderwerpen aan een inburgeringsplicht, in het buitenland noch in Nederland. De WIB is in beginsel slechts bedoeld voor vreemdelingen die duurzaam verblijf beogen in Nederland. Bovendien mag worden aangenomen dat zendelingen zich in de regel op eigen gelegenheid voorbereiden op hun komst naar Nederland. Hun zendingsarbeid zal immers veelal weinig effectief zijn indien zij niet enige beheersing van de taal en kennis van de samenleving hebben.

7 Imamopleidingen in Nederland en eventuele gevolgen voor het toelatingsbeleid.

De Minister verzocht de ACVZ tevens om advies inzake twee moties van de Tweede-Kamerleden Sterk (CDA) uit mei 2004 en Bos (PvdA) uit november 2004. Beide moties zijn gerelateerd aan het streven van de regering om imamopleidingen in Nederland tot stand te doen brengen. De motie Sterk verzoekt de regering aan imams die in Nederland gaan werken als voorwaarde te stellen dat zij een Nederlandse imamopleiding hebben gevolgd. Deze motie werd aangenomen. In de motie Bos werd de regering verzocht om uiterlijk per 2008 geen verblijfsvergunningen voor buitenlandse imams meer te verstrekken en in de overgangperiode slechts tijdelijke verblijfsvergunningen te verlenen met een uiterste looptijd tot 2008. Laatstgenoemde motie is inmiddels komen te vervallen.¹

De ACVZ steunt het streven van de regering tot steun en stimulering van de totstandkoming van imamopleidingen in Nederland krachtig. De ACVZ is echter van mening dat de oprichting van dergelijke opleidingen niet dient te leiden tot een verbod op toelating van imams uit het buitenland, dan wel het aan imams stellen van de eis van een in Nederland gevolgde opleiding. Dergelijke algemene verboden/verplichtingen zijn niet verenigbaar met de vrijheid van godsdienst, in samenhang met het gelijkheidsbeginsel, en met de daaruit voortvloeiende door de overheid te betrachten terughoudendheid ten aanzien van de keuzen die een geloofsgemeenschap terzake van haar geestelijk bedienaren maakt.

Voorts ziet de ACVZ een aantal overige bezwaren. De islam is een godsdienst met vele verschijningsvormen. De theologische en beroepsmatige eisen die de gemeenschappen zelf stellen aan een bedienaar zijn tevens zeer gedifferentieerd. Het is uiterst gecompliceerd voor alle richtingen aparte, door de overheid erkende opleidingen te creëren dan wel alle richtingen samen te doen brengen in één opleiding. Alleen als Nederlandse imamopleidingen volledig worden gedragen door de in Nederland aanwezige praktiserende geloofsrichtingen binnen de islam zullen dergelijke eisen voldoende realiteitswaarde hebben. Daarnaast wordt religie veelal op basis van een religieus-etnische identiteit beleefd. Om die reden zal een aantal geloofsgemeenschappen een voorkeur kunnen

¹ TK 2004 – 2005, Handelingen II, nr. 49, pag 3144.

blijven houden voor geestelijk bedienaren die nauwe banden hebben met het land van origine, en/of die daar tot aan de komst naar Nederland hebben gewerkt. Verder is het zeer de vraag of de maatregel effectief zou zijn, voorzover de maatregel beoogt ongewenste invloeden van buitenaf op in Nederland fungerende imams te voorkomen. De beide moties strekken er kennelijk toe te voorkomen dat imams in Nederland worden toegelaten die denken en handelen op een wijze die niet is te verenigen met de openbare orde en de nationale veiligheid. De daarin voorgestelde maatregelen daartoe zullen naar verwachting niet effectief zijn.

Evenmin kan worden voorkomen dat een in Nederland opgeleide imam invloeden opdoet in de landen waar zijn gemeenschap oorspronkelijk vandaan komt, bijvoorbeeld in de vorm van studiereizen of stages, of door middel van moderne communicatiefaciliteiten als het internet. Tenslotte blijkt een belangrijk deel van de huidige imams in Nederland te verblijven op een andere titel dan verblijf voor religieuze doeleinden. Met het stellen van eisen als in de moties is neergelegd zal die praktijk worden gestimuleerd.

8 Operationalisering

Ten behoeve van de operationalisering van haar aanbevelingen doet de ACVZ drie nadere aanbevelingen:

- De overdracht van de toelatingstaken van de vreemdelingendiensten aan de IND in 2004 heeft geleid tot niet een eenduidige afdoening van gelijksoortige zaken. Waar voorheen de vreemdelingendiensten een vertrouwensband opbouwden met religieuze organisaties in hun regio, is er nu de anonimiteit van afdoening door de IND, die bovendien aanvragen behorend bij één religieuze organisatie in verschillende regio's en units behandelt. Ongelijke behandeling van gelijksoortige zaken schaadt de rechtszekerheid. De ACVZ pleit daarom voor centralisatie van afhandeling van aanvragen voor toelating als geestelijk bedienaar, kloosterling of zendeling bij één loket. Dit bevordert de eenheid in uitvoering en schept bovendien opnieuw de mogelijkheid om goede relaties met religieuze organisaties aan te gaan.
- Bij aanvragen om toelating van vreemdelingen op grond van religieuze doeleinden dient altijd navraag bij de lokale politie te worden gedaan, omdat deze beter dan de IND op de hoogte is van het reilen en zeilen van de organisatie waarbij verblijf wordt gevraagd.
- De ACVZ beveelt aan het toelatingsbeleid voor religieuze doeleinden, evenals de uitvoering vijf jaar na invoering te evalueren. Daarbij moeten niet alleen de feitelijke toelating en verblijf worden beschouwd, maar ook de nevenaspecten, zoals die verbonden zijn aan de WIB, de WIN en de additionele inburgeringseisen.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

In het werkprogramma van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) voor 2004 is een adviesaanvraag opgenomen inzake een te ontwikkelen beleidskader voor toelating en verblijf van vreemdelingen voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden. In de uitwerking van deze adviesaanvraag van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de ACVZ werd toegelicht dat het een beleidskader diende te betreffen voor verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden dat zich naar aard niet leent voor toetsing binnen het kader van arbeid of studie, daar in de huidige wet en regelgeving hierin niet is voorzien.² Daarbij werd gedacht aan het verblijf in een klooster, de toelating van Boeddhistische monniken of van leden van de Maharishi. Het advies werd gevraagd in aanvulling op het eerder verrichte onderzoek onder auspiciën van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).³ Verzocht werd in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- rechtsvergelijking EU (bijvoorbeeld België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) en zonodig ook buiten de EU (bijvoorbeeld Canada)
- grondrechten (welke eisen mogen bij wet gesteld worden, zonder dat een inbreuk wordt gepleegd op fundamentele grondrechten)
- de aanwezigheid van een wezenlijk Nederlands belang (op welke wijze kan hier invulling aan gegeven worden, wanneer is geen sprake van een wezenlijk Nederlands belang in dit verband)
- arbeidsrechtelijke aspecten in het vreemdelingenrecht (Wav, eisen van tewerkstellingsvergunning, opleidingseisen)
- de potentie tot aansluiting bij de Nederlandse samenleving (kennis van taal, maatschappij en kernwaarden en –normen, bereidheid tot interactie en dialoog met andere groepen in de samenleving)

Hoewel voor de toelating van godsdienstleraren en geestelijk bedienaren reeds een beleidskader bestaat (arbeid als geestelijk bedienaar of godsdienstleraar) bleek uit het onderzoek van het WODC dat er vaak sprake is van een papieren constructie om te voldoen aan de voorwaarden voor toelating. Bij andere categorieën geestelijk bedienaren bestaat wel degelijk een formele arbeidsrelatie. Als voorbeeld noemt de minister de zogenaamde ‘Diyanet’-imams, die in dienst zijn van de Turkse overheid. De minister verzocht de ACVZ ook deze wijze van toelating (inclusief de toelating op basis van bilaterale afspraken) bij het advies te betrekken. Daarnaast werd gevraagd in te gaan op de oprichting van de imamopleiding in Nederland en de betekenis hiervan voor de toelating van geestelijk bedienaren. Ook werd verzocht aandacht te geven aan aanvullende inburgeringseisen en zo mogelijk ook opleidingseisen aan vreemdelingen die arbeid als geestelijk bedienaar komen verrichten.

Uit de brief, d.d. 31 maart 2005, van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

² De adviesaanvraag, dd. 18 oktober 2004, is in dit advies opgenomen als Bijlage 1.

³ I. Hendrickx en T. de Lange, *Religie, levensbeschouwing en vreemdelingen in Nederland. Een onderzoek naar de toelating van vreemdelingen voor religieuze doeleinden*, Den Haag: ministerie van Justitie, 2004.

aan de voorzitter van de Tweede Kamer, waarin op een aantal kamervragen antwoord werd gegeven, valt verder op te maken, dat de Minister tevens verwacht dat de ACVZ adviseert over⁴:

- de motie Bos van 11 november 2004, waarin, kort gesteld, de regering wordt verzocht na 2008 geen buitenlandse imams meer toe te laten om op deze wijze de aanstelling van in Nederland opgeleide imams te bevorderen;⁵
- het wel of niet door de overheid bekostigen van het inburgeringstraject voor de imam c.q. het leggen van de financiële verantwoordelijkheid bij de werkgever.⁶

Ook wordt de motie Sterk van 18 mei 2004 bij dit advies betrokken. In deze motie wordt de regering verzocht om aan imams, die in Nederland gaan werken, de voorwaarde te stellen dat zij een Nederlandse imamopleiding hebben gevolgd.⁷

1.2 Gevolgde onderzoeksmethodiek

Ten behoeve van haar advies heeft de ACVZ een tweetal onderzoeken laten verrichten, namelijk:

- een onderzoek naar de relatie tussen de arbeidsrechtelijke aspecten en de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) als het gaat om toelating en arbeid van vreemdelingen voor religieuze doeleinden (rapport W.A. Zondag, hoogleraar Handelsrecht en Arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen); en
- een vergelijkend onderzoek naar de situatie met betrekking tot de toelating en het verblijf van vreemdelingen voor religieuze doeleinden in enkele EU en niet-EU landen: een ICMPD rapport *Comparative Study on the Admission of Clergy*, dat in februari 2005 is gepubliceerd.⁸

De ACVZ heeft ter voorbereiding en vaststelling van dit advies tevens een literatuurstudie verricht en voorts een aantal gesprekken gevoerd met experts en belanghebbenden. Daarnaast is de WODC- studie van Hendrickx en De Lange van groot belang gebleken. Ook zijn de uitgangspunten van dit advies in een bijeenkomst op 23 mei 2005 voorgelegd aan een aantal betrokken groeperingen, van wie de reacties zijn betrokken bij het schrijven van dit advies.

1.3 Werkdefinities en reikwijdte advies

Ten behoeve van dit advies gaat de ACVZ uit van de volgende werkdefinitie van de begrippen 'religie' en levensbeschouwing:

4 Zo ook het algemeen overleg in de Tweede Kamer d.d. 6 april 2005 over islam- en imamopleidingen.
5 De motie Bos (TK 2004-2005, 29 854 nr. 10) c.s. werd aangehouden. De motie die vervolgens is komen te vervallen. (TK 2004 – 2005 Handelingen II, nummer 49, p. 3144) is in Bijlage 3 integraal opgenomen.
6 Het gaat daarbij om antwoorden d.d. 31 maart 2005 (5342960/05) op schriftelijke vragen van de Algemene Commissie voor Integratiebeleid, door de Minister ontvangen op 10 februari 2005, (Handelingen II 2004/05, 29 800 VI nr. 123).
7 De motie Sterk c.s. (Kamerstukken II 2004/05, 29 200 VI nr. 155) is aangenomen. Ze is in haar geheel in Bijlage 3 opgenomen.
8 ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), *Comparative Study on the Admission of Clergy: Study on the Admission of Third Country Nationals for the Purpose of Carrying out Religious Work*, Wenen 2005. Te verkrijgen bij de ACVZ of het ICMPD; en evenals de studie van Zondag te raadplegen op www.acvz.com.

“Een religie is een min of meer coherent geheel van geloofsvoorstellingen, dat door een gemeenschap gezamenlijk en door de leden ervan individueel wordt aanvaard, beleefd, en in leefwijze, specifieke handelingen en/of bijeenkomsten tot uiting wordt gebracht. Religies en levensbeschouwingen hebben met elkaar gemeen dat zij visies hebben op existentiële vragen (zingeving) en van belang zijn bij de overdracht van waarden en normen (ethiek). Anders dan in het geval van een niet religieuze levensbeschouwing is er bij religie in strikte zin sprake van ‘betrokkenheid op een transcendente werkelijkheid’ (God, Allah, goden, het Al, Nirwana, e.d.).”

De ACVZ benadrukt dat het toepassingsbereik van dit advies niet alleen religie betreft, in de conventionele betekenis die dat begrip in het Nederlands spraakgebruik heeft, maar tevens alle overige levensbeschouwelijke stromingen, zoals het humanisme. De Grondwet (artikelen 1 en 6) en de verdragen (artikelen 9 en 14 EVRM, 18 en 26 IVBPR) vereisen immers gelijke behandeling van godsdiensten en niet-godsdienstige levensbeschouwelijke stromingen.

Dit betekent dat overal waar in dit advies de termen ‘religie’, ‘bedienaar’ en ‘eredienst’ worden gebruikt, daaronder tevens moet worden begrepen ‘levensbeschouwelijke grondslag anders dan religie’; ‘geestelijk raadsman of -vrouw’ en ‘bijeenkomst op levensbeschouwelijke grondslag anders dan religie’.

Dit advies heeft betrekking op verschillende categorieën vreemdelingen die tot Nederland willen worden toegelaten en/of zich (tijdelijk) willen vestigen voor religieuze doeleinden. De volgende categorieën zijn daarbij te onderscheiden:

- a geestelijk bedienaren (voorgangers, inclusief godsdienstleraren voor de geloofs-gemeenschap)
- b kloosterlingen
- c zendelingen
- d overigen

Ten aanzien van de categorieën a), b) en c) komt de ACVZ in dit advies tot de conclusie dat een van de huidige praktijk afwijkend beleidskader dient te worden aanbevolen. De ACVZ voert hiervoor de volgende redenen aan:

- de categorie geestelijk bedienaren (a) valt nu onder de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). In veel gevallen wordt via een papieren constructie een werkgever-werknemer relatie gecreëerd (zie verder paragraaf 3.4). De ACVZ acht dit onwenselijk en beveelt daarom een alternatief beleidskader aan;
- hoewel reeds sedert eeuwen personen voor religieuze doeleinden worden toegelaten kan de vraag worden gesteld in hoeverre toelating onder de Vw 2000 feitelijk is toegestaan. Deze wet geeft, voor het eerst in de geschiedenis van de regelgeving op het gebied van het vreemdelingenbeleid limitatief aan op welke gronden vreemdelingen mogen worden toegelaten. Voorzover hier van belang eist de wet dat met toelating van religieuzen een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend (zie paragraaf 3.4). Het beargumenteren van dit belang met betrekking tot de categorie van zendelingen is overigens niet onproblematisch. De ACVZ geeft argumenten pro en contra met betrekking tot een beslissing van de regering omtrent de aanwezigheid van een ‘wezenlijk Nederlands belang’.

Ten aanzien van de categorie ‘overigen’ staat de ACVZ geen apart beleid voor. Reden hiervoor is dat het religieuze element bij de toelatingsvraag van deze vreemdelingen ondergeschikt is aan andere motieven (zoals het verrichten van vrijwilligerswerk of het doorlopen van een stage).

1.3.1 Categorieën

Zoals in de studie van Hendrickx en De Lange is beschreven is het niet goed mogelijk scherpe scheidslijnen te trekken tussen de verschillende categorieën migranten met religieuze motieven. De religieuze migratie kent vele, gevarieerde verschijningsvormen. Personen, op het eerste gezicht onder te brengen in één categorie, verrichten vaak tevens activiteiten die eerder bij een andere categorie thuis horen. De auteurs pogen een onderverdeling te maken naar de aard van de activiteit (contemplatie, maatschappelijke arbeid, studie, beroep) om er vervolgens weer afstand van te nemen.⁹ Een beleid voor religieuze migranten zal onderscheid moeten maken tussen verschillende categorieën om recht te doen aan de verschillende vormen van deze migratie. Categorisering is dus noodzakelijk. In het besef, dat iedere categorisering een arbitrair element herbergt, acht de ACVZ een onderverdeling in geestelijk bedienaren, godsdienstleraren, kloosterlingen, zendelingen en overigen voor de ontwikkeling van een beleidskader nodig. Onderscheidend element tussen de eerste drie categorieën en de laatste is, zoals betoogd, dat bij de eerste drie het religieuze element voorop staat en een aparte toelatingsregeling rechtvaardigt, terwijl dat bij de laatste categorie niet het geval is. De vierde categorie – ‘Overigen’ - valt weer uiteen in verschillende subcategorieën.

In dit advies gaat de ACVZ uit van de volgende werkdefinities:

Ad a: geestelijk bedienaar/godsdienstleraar

De geestelijk bedienaar/godsdienstleraar (in het vervolg van dit advies kortheidshalve aangeduid als ‘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.

Ad b: kloosterlingen

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 Wav dienen te worden aangemerkt.

Ad c: zendelingen

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.

9 Hendrickx en De Lange, *Toelating van vreemdelingen voor verblijf bij religieuze organisaties*, p. 122.

Ad d: 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.

1.3.2 Afbakening

In dit advies ligt de nadruk op een beleidskader voor toelating en verblijf van geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen. Aan elk van de onder a t/m c aangeduide categorieën wordt in de volgende hoofdstukken aandacht besteed. De ACVZ is tot de conclusie gekomen dat aan de ene kant een categoriaal beleid dat al deze groepen omvat niet goed mogelijk is, maar dat aan de andere kant een specifieke, gedetailleerde uitsplitsing naar elke groep en/of subgroep de beleidsontwikkeling en –uitvoering onnodig compliceert (te denken zij in dit verband bijvoorbeeld aan de toepassing van het gelijkheidsbeginsel).

In dit advies stelt de ACVZ derhalve een beleidskader voor dat algemene beleidsregels omvat die kunnen worden uitgewerkt om aan meer specifieke situaties recht te doen.

Wel geldt een tweetal relativerende opmerkingen:

- Een beleidskader voor toelating voor religieuze doeleinden kan niet iedere vorm van toelating van personen, die vervolgens in Nederland activiteiten op religieus terrein ontplooiën, regelen. Zo is het mogelijk dat personen als “gezinsvormer” naar Nederland komen en daarna in religieuze zin actief worden. Maar ook vreemdelingen met een visum voor kort verblijf kunnen hun verblijf voor religieuze activiteiten aanwenden. Op deze vormen van ‘religieuze migratie’ gaat dit advies niet in. In dit verband is evenwel relevant dat een aanzienlijk deel van de thans in Nederland werkzame imams over een (niet aan een religieus doel gerelateerde) verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beschikt.
- Verder gaan in politiek en media geregeld stemmen op om door middel van het toelatingsbeleid religieuze uitingen van extremistische aard nog vóór de grens een halt toe te roepen. De ACVZ is van mening dat dit laatste slechts ten dele mogelijk is binnen de wettelijke kaders van het toelatings- en verblijfsbeleid. Dit wordt verderop in dit advies nader uitgewerkt. De aanpak van extremisme in Nederland dient met name plaats te vinden binnen de kaders van het algemene openbare orde en veiligheidsbeleid. Dat beleid kan daartoe, zoals betoogd door de ACVZ in het advies ‘Vreemdelingenbeleid en terrorisme’, ook voldoende aanknopingspunten bieden.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit advies, na dit inleidende hoofdstuk, is als volgt: in Hoofdstuk 2 wordt de relatie tussen migratie en religie uitgewerkt. Ook wordt kort aandacht besteed

aan het toelatingskader van religieuzen in Nederland en worden enkele conclusies weer-gegeven uit een internationaal vergelijkende studie die in opdracht van de ACVZ is ver-richt door het International Centre for Migration Policy Development. In het Hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de internationale en nationale juridische kaders van toe-lating en verblijf voor vreemdelingen met religieuze doeleinden. In Hoofdstukken 4 en 5 worden achtereenvolgens de toelating, het verblijf en de inburgeringsaspecten met betrekking tot geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen behandeld, waarbij tevens wordt ingegaan op de opleidingen in Nederland tot imam. Hoofdstuk 6, ten-slotte, gaat in op toelating en verblijf van enkele overige categorieën vreemdelingen, die mede op grond van religieuze motieven naar Nederland komen.

HOOFDSTUK 2

Migratie, migranten en religie

2.1 Migranten en religie

Het sterk ontkerkelijkte Nederland, met haar ruim 16 miljoen inwoners, is binnen enkele decennia veranderd van een samenleving met een dominant christelijk-humanistische cultuur tot een multireligieuze samenleving.¹⁰ In Nederland wonen tegenwoordig meer dan 200.000 hindoes¹¹ en 900.000 moslims,¹² hetgeen overeenkomt met bijna 7% van de bevolking. Recente cijfers tonen aan dat het aantal moskeeën nagenoeg even groot is als het aantal in gebruik zijnde rooms-katholieke kerken.¹³ Weliswaar zijn de meeste immigranten moslim, maar onder de migranten zijn ook vele andere godsdiensten vertegenwoordigd.¹⁴ In het kader van dit advies worden ook vluchtelingen tot de immigranten gerekend. Een deel van hen heeft op grond van vervolging in het land van herkomst vanwege hun religie in Nederland asiel verkregen.

Zoals het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum schrijft, heeft religie tijdens en na de migratie voor velen een bijzondere functie:

“zij biedt zekerheid over de eigen levenshouding van de migrant, biedt troost en is een anker voor het nemen van beslissingen in nieuwe sociale omstandigheden.”¹⁵

Geloof wordt vooral beleden binnen de eigen etnische groep. De geloofsgemeenschap vormt daarbij een belangrijke bron voor informele steun en hulp. Uit onderzoek blijkt dat religie niet alleen een draagvlak voor de culturele continuïteit en de etnische identiteit van veel migranten biedt, maar ook een belangrijke rol bij integratieprocessen speelt. Zo blijkt uit onderzoek naar nieuwe migrantenkerken in de Verenigde Staten dat *“religieuze instituties een dubbele rol spelen als bewaker van culturele tradities en als bemidde-*

-
- 10 Zo constateert het CBS in het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS) voor de jaren negentig een buitenkerkelijkheid van 40% en een kerkklidmaatschap van 60%. Volgens een andere bron - het project Culturele Veranderingen in Nederland (CV) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) - is de situatie precies omgekeerd, ongeveer 60% buitenkerkelijken staan tegenover ongeveer 40% kerkleden.
Bron: J. Becker, De vaststelling van de kerkelijke gezindte in enquêtes: 40 of 60% buitenkerkelijken?, Den Haag: 2003, SCP, p. 12.
- 11 Er zijn ongeveer 160.000 Hindoes van Surinaamse afkomst, 15.000 Hindoes van Indiase origine en 40.000 Hindoes die in feite geen Indiase afstamming hebben maar die zich in hun levenswijze refereren aan het Hindoeïsme. Tot de laatste groep behoren o.m. de aanhangers van de Hare Krishna Beweging. Bron: www.Hindoeraad.nl.
- 12 Aantallen moslims in Nederland naar herkomstgroepering (2003): 319.000 Turken; 285.000 Marokkanen; 42.000 Westerse islamieten; 41.000 Irakezen; 34.000 Afghanen; 31.000 Surinamers; 28.000 Iraniërs; 28.000 Somaliërs; 112.000 overige herkomstgroeperingen; www.islamenburgerschap.nl/cm02.html.
- 13 Er zijn ruim 440 moskeeën in Nederland, waarvan ongeveer 225 voor Turkse moslims (waarvan 130 aangesloten bij Diyanet), ongeveer 125 Marokkaans en dan nog een groep overige, waaronder Surinaams/Pakistaans; mondelinge mededeling N. Landman, Universiteit van Utrecht. Er zijn in Nederland zo'n 250 (hindoe) pandits en 50 mandirs/tempels. Bron: www.hindoeraad.nl.
- 14 Vele migranten verenigen zich in 'migrantkerken', zowel binnen als buiten de officiële kerken. In de rooms-katholieke kerk bijvoorbeeld is het aantal migrantenparochies enorm gegroeid en gevarieerd (Polen, Spaanstaligen, Kaapverdianen). Ook in de protestantse kerken wordt dit verschijnsel gemeengoed; kende men al langer de Evangelische Broedergemeente (Hernhutters) waartoe veel Surinamers behoren, en de Molukse kerken, nu dient zich ook een Chinese kerk aan, een Koreaanse, een Kongolese en een Ghanese. Sommige van deze kerkgemeenten zijn meer orthodox-protestant, andere gemeenschappen zijn meer verwant met de Pinkstergemeenten. Dan zijn er ook nog kerken die behoren tot de orthodoxe tradities binnen het christendom zoals die van de Koptische christenen uit Egypte, Ethiopië en/of Eritrea alsmede de Armeense, Grieks-Orthodoxe en de Russisch-Orthodoxe kerken. Verder zijn in enkele grote steden Hindoestaanse en Boeddhistische tempels gevestigd. SKIN is een organisatie van en voor migrantkerken in Nederland, waarbij circa 50 kerken zijn aangesloten.
- 15 Bron: www.forum.nl/projecten2004/dianor.html.

laar van sociale en culturele aanpassing aan de ontvangende samenleving.”¹⁶ Kleinschalige studies naar moskeeverenigingen in Nederland bleken soortgelijke voorbeelden van hun structurele aanpassing aan de autochtone omgeving en hun dubbele culturele rol als centrum van cultuurbehoud en sociaal-culturele aanpassing te laten zien.¹⁷

Het voorgaande brengt de ACVZ tot de conclusie dat het in gemeenschap kunnen belijden van een religie of levensovertuiging van grote betekenis is voor een belangrijk deel van de Nederlandse bevolking alsmede voor veel migranten en vluchtelingen. Een migrantenkerk of moskee kan voorts een basis bieden van waaruit de nieuwe samenleving kan worden verkend en van waaruit een netwerk kan worden opgebouwd, waardoor de integratie wordt bevorderd. Geestelijk leiders spelen een rol van betekenis op het snijvlak tussen etnisch cultuurbehoud en aanpassing aan de omringende samenleving.¹⁸

Het verleden laat zien dat een nieuwe geloofsgemeenschap, na de immigratie, in zeer veel gevallen niet zelf in haar geestelijk leiders en/of geestelijk bedienaren voor die gemeenschap kan voorzien. Ook geëmigreerde Nederlanders zijn en worden daarmee geconfronteerd. Ter illustratie van de vraag welke betekenis bovengenoemde conclusie heeft voor de toelating en verblijf van vreemdelingen voor religieuze doeleinden kan het gegeven worden betrokken dat ook Nederlandse geëmigreerde geloofsgemeenschappen in het buitenland om toelating en/of verblijf van religieuze leiders, verzoeken.¹⁹ Menig Nederlandse protestantse gemeenschap in het buitenland heeft of had een Nederlandse dominee (Genève, Londen, de landbouwkolonies in het zuiden van Brazilië) of krijgt of kreeg maandelijks een Nederlandse dominee op bezoek (bijvoorbeeld Stockholm). Daarnaast waren en zijn veel Nederlandse geestelijken in het buitenland werkzaam als zendeling of missionaris. Soms ook wordt een Nederlandse bisschop in een ander land benoemd (Gijzen in Reykjavík; Zichem/De Bekker in Paramaribo).

Daarbij zij opgemerkt dat geëmigreerde geloofsgemeenschappen vaak niet of in beperkte mate ‘meegroeien’ met de ‘kerk’ in het land van origine en vasthouden aan de dogmata en tradities zoals die bestonden ten tijde van de feitelijke migratie. Dikwijls ziet men pas bij de derde generatie dat er sprake is van verdere ontwikkelingen waar het gaat om de geloofspraktijk.²⁰ Het is aannemelijk dat de maatschappelijke, seculiere context een rol speelt bij de ontkerkelijking, bestending of heropleving van geloofspraktijken van immigranten.²¹ Bij jongere goed geïntegreerde en maatschappelijk succesvolle, vooral tweede-generatie Turken en Marokkanen, werd bijvoorbeeld een afname in religieuze participatie geconstateerd. Maatschappelijke uitsluiting en ervaringen van discriminatie²² leiden voor een ander deel van de jonge Turken en Marokkanen juist tot een verhoogde religieuze participatie en –mobilisatie.

16 K. Phalet, J. ter Wal, *Muslims in Nederland*. Religie en migratie: sociaal-wetenschappelijke databronnen en literatuur, Den Haag: 2004, SCP, p. 85.

17 Ibidem p. 85.

18 Ibidem p. 85.

19 Er is wellicht in zekere mate sprake van enige reciprociteit, zij het dat onderkend moet worden dat in een aantal landen de vrijheid van godsdienst met voeten getreden wordt en dat bijvoorbeeld Nederlanders daar niet welkom zijn voor welke religieuze doeleinden dan ook.

20 Dit geldt overigens evenzeer voor Nederlandse geloofsgemeenschappen in het buitenland. Grand Rapids en Holland Michigan, bijvoorbeeld, laten zien dat de kerk aldaar als traditioneler ingeschaald kan worden dan de kerken in Nederland: de ‘leer’ van die lokale kerkgemeenschappen zijn in feite vergelijkbaar met de religie-beleving ten tijde van de emigratie (d.w.z. veelal jaren '50). Hier wordt wel de term ‘fossilisering’ voor gebruikt. Zo ook de Nederlanders van Zeeuwse origine die in het midden van de 19e eeuw naar Brazilië trokken, maar daar in economisch opzicht slechts gedeeltelijk succes boekten. Bron: Boer, Hendrik Kraemer Instituut.

21 K. Phalet, J. ter Wal (red) *Muslims in Nederland*. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen; Samenvatting, Den Haag: 2004, SCP, p.3.

22 Ibidem, p. 45.

Migrantenkerken zijn, zoals gezegd, niet alleen hoeders van etnische en religieuze tradities, maar ook bemiddelaars in sociale en culturele aanpassing, verandering en vermenging. Het is niet realistisch om er van uit te gaan dat er binnen één of twee generaties sprake zal zijn van bijvoorbeeld een ‘Nederlandse’ of ‘Europese’ islam, of een Europeanisering van Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse christelijke immigrantenkerken. Wel kan worden gesteld dat de mate van integratie dan wel aanpassing van het geloof of de geloofspraktijk aan de situatie in het land van immigratie, vooral afhankelijk is van de algemene sociaal-economische integratie en de mogelijkheden tot maatschappelijke participatie van de leden van de geloofsgemeenschap.²³

Voor een verdere uiteenzetting over de relatie tussen migratie en religie wordt verwezen naar het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau ‘Moslim in Nederland’, van 2004.²⁴ Ook het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) van maart 2005, ‘Eenheid, verscheidenheid en binding; over concentratie en integratie van minderheden in Nederland’, besteedt hieraan aandacht.

2.2 Toelating voor religieuze doeleinden in Nederland

De praktijk van toelating van vreemdelingen voor verblijf in Nederland voor religieuze doeleinden is al eeuwen oud. In het verleden betrof het onder meer voorgangers en staf van bijvoorbeeld de Waalse kerk (Église Wallone), de Schotse kerk of Zeemanskerken,²⁵ Afrikanen of Aziaten die in Nederland een opleiding kregen als dominee of zending, Jezuieten om op scholen les te geven, kloosterlingen voor contemplatieve doeleinden, Mormonen om zending onder Nederlanders te bedrijven.²⁶

Sinds de jaren '50 verschoof het accent: nieuwe etnische minderheden met hun eigen religie of religieuze beleving verkozen geestelijk bedienaren uit het buitenland, zoals dominees uit de Molukken, om hier gemeentes te leiden, en sinds de jaren '70 imams en godsdienstleraren voor een groeiend aantal islamitische groeperingen.²⁷

Tot circa 20 jaar geleden was toelating en/of verblijf voor religieuze doeleinden nauwelijks onderwerp van gesprek. De afgelopen jaren is dit onderwerp evenwel sterk in de belangstelling komen te staan. Dit heeft zowel te maken met de positie van de geestelijk bedienaren en (soms) de inhoud van hun boodschap, alsook met de (nieuwe) Vw 2000 en de overdracht van de toelatingstaken van de vreemdelingenpolitie aan de IND in 2004 (zie hoofdstuk 4).

Voorheen kregen ‘religieuzen’ in de regel zonder probleem toestemming om enkele jaren in Nederland te werken of te wonen, of het nu ging om de circa 100 imams die opgeleid, geselecteerd en betaald door de Turkse autoriteiten (‘Diyamet’) in Nederland de Turkse gemeenschap dienen, de ongeveer 80 ‘mormoonse’ zendingen per jaar, de buitenlandse geestelijken die hun in Nederland gevestigde congregatie kwamen versterken.

23 Ibidem, p. 16. Zie ook voetnoot 19.

24 K. Phalet, J ter Wal (red) *Muslims in Nederland*. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen. Den Haag: 2004, SCP.

25 Sinds jaar en dag bevinden zich in Rotterdam een Deense, een Finse, een Noorse en een Zweedse Zeemanskerk. Mede dankzij de EU/EER verlopen de toelating en verblijf van de geestelijk bedienaren en medewerkers van deze kerken zonder enig probleem.

26 Officiële naam: de Kerk van Jezus Christus van de Heiligen der Laatste Dagen, met hoofdzetel in Salt Lake City, Utah, VS. Al sinds 1840 verrichten buitenlandse zendingen van deze kerk zendingswerk in Nederland. Het gaat daarbij veelal om jongvolwassenen van 19-21 jaar en gepensioneerden. Bijna 80 zendingen zijn in de afgelopen jaren jaarlijks actief geweest in Nederland; zij blijven hier gemeenlijk 1,5 – 2 jaar (bron: schrijven van Advocatenkantoor Boekel de Nerée aan de ACVZ d.d. 14 maart 2005).

27 De Evangelisch Molukse Kerk heeft een dertigtal geestelijk bedienaren in dienst, van wie ruim tien uit het buitenland (lees: de Molukken); Hendrickx en De Lange, p. 60. De Molukse Evangelische Kerk telt 68 gemeenten met in totaal ruim 30.000 leden www.omroep.nl/ikon/kerken/molukse_kerk.htm.

Een kentering kwam in de jaren '90. Zo pleitte de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal al in 1996 voor een imamopleiding in Nederland en 'desnoods' een inburgeringscontract.²⁸ De aanslagen in de VS op 11 september 2001, de bredere discussie over de integratieproblematiek in Nederland alsmede uitspraken door imams over homoseksualiteit hebben ervoor gezorgd dat steeds meer aandacht wordt besteed aan de rol die geestelijk bedienaren vervullen met betrekking tot de houding van immigranten tegenover de Nederlandse samenleving en de rechtsstaat. Het is in die context dat onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in december 2001 door het ministerie van Binnenlandse Zaken een handleiding voor gemeenten voor Inburgering van geestelijk bedienaren werd gepubliceerd als onderdeel van een speciaal inburgerings- en opleidingstraject voor geestelijk bedienaren, met name imams.

Toelating en het verblijf van geestelijk bedienaren/godsdienstleraren worden mede geregeld door de Wav. Onder beleidsmakers en vertegenwoordigers van religieuze organisaties rees evenwel de vraag of het beginsel van de vrijheid van godsdienst wellicht tot een speciale, andersoortige regelgeving voor toelating en verblijf op grond van religieuze doeleinden verplichtte. Na de invoering van Vw 2000 en met name ook de overdracht van toelatingstaken van de vreemdelingenpolitie aan de IND bleek de toetsing aan de Wav een struikelblok te zijn geworden voor toelating en verblijf van de onderhavige categorie.

Voor de toelating en verblijf van kloosterlingen en zendelingen bestond geen eenduidig beleid. Begin 2004 werd een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV 2004/02) gepubliceerd om tijdelijk te voorzien in beleidsregels voor de *toelating en verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden*, zoals verblijf in een klooster of als zending.²⁹ Deze TBV is op 28 december 2004 door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met ruim een jaar verlengd tot en met 13 januari 2006. De TBV 2004/02 regelt toegang en verblijf voor een klein aantal met name genoemde groeperingen. In de toelichting werd uitgelegd dat het overgangsbeleid ten aanzien van verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden werd verlengd in afwachting van een door de ACVZ aan de minister uit te brengen advies. Op grond van het advies zal besluitvorming plaatsvinden over een definitief beleidskader, aldus de toelichting.³⁰

De publieke en politieke aandacht voor de toelating van religieuzen is sinds de opstelling van het werkprogramma 2004 van de ACVZ aanzienlijk toegenomen. Dat kwam onder meer tot uiting in debatten in de Tweede Kamer over het opzetten van een imamopleiding in Nederland, over de mogelijke financiële banden van religieuze groeperingen met het buitenland, evenals in de zorg over activiteiten die gebaseerd bleken op (een) fundamentalistische geloofsovertuiging(en), zoals de moord op filmmaker en publicist Theo van Gogh in november 2004 en de recente beslissing tot verwijdering van als radicaal aangeduide imams uit Eindhoven.

28 Trouw, 6 december 1996. In datzelfde jaar publiceerde N. Landman, een onderzoeksrapport getiteld: *“Imamopleiding in Nederland: kansen en knelpunten”*. Eindrapportage van een terreinverkenning in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit der Letteren, Vakgroep Oosterse Talen en Culturen, 1996.

29 Deze TBV is in haar geheel als bijlage 4 bij dit advies opgenomen.

30 Wijziging Vc 2000, Besluit 2004/72, Stcrt. 2005, 2, p. 12.

2.3 Toelating in een aantal andere EU en niet-EU landen

Ook andere landen binnen en buiten de EU hebben te maken met vergelijkbare ontwikkelingen ten aanzien van migratie en religie en het daarmee samenhangende vraagstuk over de toelating en verblijf van vreemdelingen voor religieuze doeleinden. Op verzoek van de ACVZ heeft ICMPD een rechtsvergelijkende studie naar de toelating van vreemdelingen voor religieuze doeleinden verricht (*Comparative Study on the Admission of Clergy*, Wenen, januari 2005). Deze studie betreft acht Europese landen en Canada.³¹ Het rapport geeft een zeer gevarieerd beeld, omdat in verschillende landen de toelating voor religieuze doeleinden samenhangt met de specifieke relatie tussen kerk en staat. In enkele landen bijvoorbeeld, hebben formeel erkende geloofsgemeenschappen speciale rechten en privileges, die soms ook de toelating van buitenlandse geestelijken betreffen (met name in Oostenrijk, België en Denemarken).

Met uitzondering van één land (Tsjechië) hebben alle in het onderzoek betrokken landen speciale regelingen voor de toelating en het verblijf van buitenlandse geestelijk bedienaren. Zij beschouwen arbeid als geestelijke (*religious work*) als een bijzondere vorm van arbeid, of, in het geval van Frankrijk, juist niet als arbeid. In zes van de negen landen hoeven geestelijk bedienaren, en soms ook andere categorieën van *religious workers*, niet over een tewerkstellingsvergunning te beschikken. Ook andere beperkingen die gelden voor arbeidsmigranten, zoals het prioriteitgenietend aanbod, zijn daar niet van toepassing voor *religious workers*. In de twee landen waar *religious workers* niet automatisch zijn uitgesloten van een tewerkstellingsvergunningsplicht (Denemarken en Zwitserland) is het prioriteitgenietend aanbod evenmin van toepassing.

De meest voorkomende vorm van toelating van *religious workers* is die van tijdelijke aard. In de praktijk is dit vaak ook in overeenstemming met de duur van hun aanstellingen bij geloofsgemeenschappen in de verschillende bestudeerde landen. De tijdelijke verblijfsvergunning wordt in alle in het onderzoek betrokken landen afgegeven met de beperking dat het verblijf gerelateerd is aan het specifieke doel. Desalniettemin is het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, evenals naturalisatie, in principe in alle onderzochte landen mogelijk.

De voorwaarden voor binnenkomst, zoals een bewijs van goed gedrag en het beschikken over huisvesting, is voor *religious workers* in principe niet anders dan voor andere immigranten in de bestudeerde landen. Wel worden vaak speciale voorwaarden toegepast, zoals een minimum omvang van de ontvangende geloofsgemeenschap, het behoren tot een formeel erkende geloofsgemeenschap, en/of het bezit van een aantoonbare kwalificatie als geestelijk bedienaar.

De mogelijkheid van gezinshereniging hangt in de on het onderzoek betrokken landen veelal af van de duur van de verblijfsvergunning. Datzelfde geldt voor de toegang tot de arbeidsmarkt, al dan niet met een tewerkstellingsvergunning, van de huwelijkspartner van de *religious worker*.

Tot voor kort werden in de betrokken landen geen inburgeringseisen, vóór en/of ná aankomst, gesteld aan *religious workers*. Het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland hebben

31 ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), *Comparative Study on the Admission of Clergy: Study on the Admission of Third Country Nationals for the Purpose of Carrying out Religious Work*, Wenen 2005. Te verkrijgen bij de ACVZ of de ICMPD; te raadplegen op www.acvz.com. Het ICMPD rapport behandelt een negental landen binnen en buiten de EU: België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

hun beleid hieromtrent echter kort geleden gewijzigd, en ook de andere landen overwegen inburgeringseisen in te voeren voor buitenlanders die voor religieuze doeleinden worden toegelaten.³² Verder heerst, vooral sinds 11 september 2001, ook in andere landen onrust en bezorgdheid over de mogelijke opkomst van islamitisch radicalisme in hun samenlevingen en worden discussies gevoerd over de mogelijke rol van buitenlandse imams daarbij. In antwoord daarop hebben bijvoorbeeld België, Frankrijk, Duitsland en Zwitserland maatregelen getroffen om nationale imam-opleidingen en de institutionalisering van de islam te bevorderen. Geen melding wordt gemaakt van maatregelen tot het onmogelijk maken van de komst van *religious workers* uit het buitenland.

32 In Noorwegen (niet behandeld in het ICMPD rapport), overweegt de regering, in de context van maatregelen om gedwongen huwelijken tegen te gaan, om leiders van religieuze groeperingen te verplichten een taal cursus en een cursus sociologie met succes af te ronden alvorens een verblijfsvergunning kan worden verleend: Renewed initiative against forced marriage, ministerie voor Kinderen en Familiezaken, voorjaar 2002 (maatregel 22).

HOOFDSTUK 3

Juridische kaders

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst een globale plaatsbepaling van de vrijheid van godsdienst in samenhang met het gelijkheidsbeginsel alsmede van de verhouding tussen kerk en staat gegeven. Daarna volgt een bespreking – voorzover in casu van belang – van de basis van het huidig beleid, de Vw 2000, waarna het in artikel 13 Vw 2000 genoemde ‘wezenlijk Nederlands belang’ wordt uitgewerkt en aandacht wordt besteed aan arbeidsrechtelijke aspecten en de Wav. Tenslotte wordt bezien in hoeverre de vrijheid van godsdienst beperkt kan worden ten behoeve van de openbare orde en de nationale veiligheid.

3.2 De vrijheid van godsdienst, in samenhang met het gelijkheidsbeginsel en de verhouding tussen kerk en staat

De vrijheid van godsdienst is één van de voornaamste grond- en mensenrechten. In zijn beroemde rede in januari 1941 benoemde president Roosevelt van de Verenigde Staten van Amerika ‘four freedoms’: freedom of opinion, freedom of religion, freedom from want en freedom from fear.³³

De ‘freedom of religion’³⁴ is benoemd en uitgewerkt in de meeste constituties, waaronder de Nederlandse Grondwet, en een aantal declaraties en verdragen, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, 1950) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR, 1966). De relevante teksten zijn opgenomen in bijlage 5. De ACVZ vat het beeld dat zich uit die teksten en de daarop gebaseerde jurisprudentie vormt als volgt samen:

- 1 de vrijheid van godsdienst is een essentieel onderdeel van de moderne rechtsstaat;
- 2 de vrijheid van godsdienst omvat de aspecten ‘respecteren’ en ‘beschermen’ (een ‘negatieve’ (onthoudings)verplichting), en slechts in uitzonderlijke gevallen een positieve verplichting voor de overheid tot actief handelen of faciliteren;³⁵

33 ‘In the future days which we seek to make secure, we look forward to a world founded upon four essential human freedoms. The first is freedom of speech and expression everywhere in the world. The second is freedom of every person to worship God in his own way everywhere in the world. The third is freedom from want, which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants everywhere in the world. The fourth is freedom from fear, which, translated into world terms, means a world-wide reduction of armaments to such a point and in such a thorough fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbour, anywhere in the world’ (Congressional Record, 1941, Vol. 87, Pt. I.). De laatste twee vrijheden (fear, want) worden weer genoemd in het VN document van de secretaris-generaal Kofi Annan betreffende de hervorming van de VN: UN report *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, UN doc. A/59/2005, 0527078.

34 Er zijn tegenwoordig ook stemmen om “freedom from religion” nader te benoemen. Hiermee wordt niet alleen het humanisme of atheïsme bedoeld en het consequent doorvoeren van de scheiding van kerk en staat, maar ook het verlangen om – bijvoorbeeld in het publieke terrein (rechtbank, school) – gevrijwaard te blijven van religieuze uitlatingen; zie onder meer: de website van de freedom from religion foundation (www.ffrf.org), <http://b.webring.com/hub?ring=freedomfromrelig> en www.clas.ufl.edu/users/gthursby/rel/freedom.htm.

35 Vgl. de termen to respect, to protect, to fulfill. Een ‘positieve verplichting’ houdt in dat de samenleving er actief voor moet zorgen dat het betreffende recht ook genoten kan worden. Als voorbeeld diene het recht op een gezinsleven. Primair gaat het hier om het recht om als gezin ongestoord, dus zonder bemoeienis van de staat het gezinsleven te genieten (‘respect’); daarnaast, wanneer anderen inbreuk zouden maken dient de staat bescherming te bieden (‘protect’) en tot slot kan de staat gezinsleven mogelijk maken door, bijvoorbeeld in te stemmen met gezinshereniging dan wel gezinsvorming, waarbij één van de betrokkenen toegang tot het grondgebied wordt verleend (‘fulfill’).

- 3 de negatieve vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen, kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 6 lid 1 Grondwet, artikel 9 lid 2 EVRM, artikel 18 lid 3 IVBPR);
- 4 elke religieuze groepering geniet gelijkelijk het door de overheid te respecteren (negatieve vrijheids)recht haar eigen voorgangers te kiezen;³⁶
- 5 er zijn evenwel geen grondwettelijke of verdragsbepalingen die de staat in principe de positieve verplichting opleggen om een gekozen voorganger/geestelijk bedienaar uit het buitenland verblijf toe te staan;³⁷
- 6 evenmin is er sprake van een (positieve) verplichting om personen uit het buitenland toe te laten die met het oog op verblijf in een religieuze gemeenschap (kloosterling), prediken en verkondiging (zendelingen) naar Nederland willen komen³⁸;
- 7 wel zou er mogelijk sprake kunnen zijn van een positieve verplichting om een uitverkoren voorganger uit het buitenland verblijf toe te staan in het uitzonderlijke geval dat het de betreffende geloofsgemeenschap zonder die voorganger feitelijk niet in staat is haar godsdienst uit te oefenen in de eredienst en dergelijke.³⁹ Overigens kunnen – als van zo een positieve verplichting sprake zou zijn – terzake op de voet van artikel 6 lid 1 Grondwet, artikel 9 lid 2 EVRM en artikel 18 lid 3 IVBPR terzake van die toelatingsverplichting weer beperkingen worden aangebracht. Naat deze uit vrijheidsaanspraken vloeien uit genoemde bepalingen ook een aantal structuurprincipes voort, die in de Nederlandse context veelal aangeduid worden als de scheiding van kerk en staat;
- 8 belemmeringen terzake van de toelating van geestelijken vallen in de sfeer van de vrijheid van godsdienst (hoewel daaruit op zichzelf in het algemeen geen aanspraak op toelating voortvloeit, zie punt 5), en moeten voldoen aan het gelijkheidsbeginsel (artikelen 6 jo. 1 Grondwet; artikelen 9 jo. 14 EVRM; artikelen 18 jo. 26 IVBPR).⁴⁰ Het maken van onderscheid ter zake tussen verschillende geloofsrichtingen is daar dan ook mee in strijd;
- 9 het gelijkheidsbeginsel in samenhang met de vrijheid van godsdienst brengt met zich mee dat onder omstandigheden het algemene toelatingsbeleid ook voor toelating voor religieuze doeleinden gevolgd dient te worden, maar dat in andere gevallen vanwege het religieuze aspect een afwijkende regeling – soms strenger, soms minder streng dan het algemene beleid – gerechtvaardigd of zelfs verplicht is;⁴¹
- 10 meer in het algemeen geldt gezien de vrijheid van godsdienst (mede in het licht van het gelijkheidsbeginsel) dat de overheid het voor de democratische samenleving

36 EHRM 14 december 1999, Serif, paragraph 52-53; EHRM 26 oktober 2000, Hasan and Chaush, paragraph 78; EHRM 16 december 2004, Supreme Holy Council of the Muslim community, paragraph 96-99; Office of the High Commissioner for Human Rights, General Comment No.22: The right of freedom of thought conscience and religion (artikel 18) 30/07/93 CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.; zie ook artikel 6(g) van de 1981 Declaration on the elimination of all forms of intolerance and of discrimination based on religion: “...the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers...” (GA-resolution 36/55 van 25 November 1981).

Zie nader B.P. Vermeulen, Commentaar op artikel 6 Grondwet, in: A.K. Koekoek, De Grondwet, Deventer 2000, p. 103, wijzend op artikel 3 AWGB en artikel 2 lid 1 sub c BBA.

37 ARRvS 2 juli 1984, AB 1985, 273.

38 dem.

39 Vgl. ARRvS 16 juni 1993, AB 1994, 424; EHRM 27 juni 2000, Cha'are Shalom ve Tsedek, paragraph 80-83; EHRM 6 april 2000, Thlimmenos, paragraph 44. Het EHRM heeft zich nog niet expliciet over deze kwestie uitgelaten; vgl. EHRM 20 juni 2002, Al-Nashif, paragraaf 139-142.

40 Vgl. HR 30 mei 1986, NJ 1986, 702. Zie nader B.P. Vermeulen, a.w., p. 104.

41 EHRM 6 april 2000, Thlimmenos, paragraph 44 (schending van artikel 14 jo. 9 EVRM): ‘The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.’

onontbeerlijke (onder meer religieuze) pluralisme dient te koesteren, waarbij niet een bepaalde stroming bevoordeeld of benadeeld mag worden: de rol van de staat is die van de ‘neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs’;⁴²

11. het voorgaande staat er niet aan in de weg, dat de staat op basis van de beperkingsclausules grenzen aan de godsdienstvrijheid stelt met het oog op onder meer de bescherming van de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen.⁴³

De vrijheid van godsdienst, mede bezien in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dient volgens de ACVZ derhalve aldus te worden opgevat dat de overheid – behoudens indien gerechtvaardigd op grond van de beperkingsclausules - geen hindernissen mag opwerpen die de uitoefening van de godsdienst door de betreffende groepering onmogelijk maken. Gezien het belang van de ‘eredienst’ en de behoefte aan eigen voorgangers, is het door een geloofsgemeenschap kunnen beschikken over een geestelijk bedienaar een belangrijk onderdeel van de vrijheid van godsdienst. Dit betekent niet dat deze vrijheid een ongeclausuleerd recht op toelating tot of verblijf van vreemdelingen als geestelijk bedienaren in Nederland met zich meebrengt. Maar als de godsdienstbeleving van de betreffende groepering in het geheel niet adequaat mogelijk is zonder de betreffende geestelijk bedienaar van buiten Nederland, dan valt niet uit te sluiten dat het weren van deze persoon dient te worden beschouwd als een beperking van de godsdienstvrijheid. Bovendien moet – los van de vraag of sprake is van een beperking van de godsdienstvrijheid – het beleid ter zake voldoen aan het gelijkheidsbeginsel en de scheiding van kerk en staat, hetgeen impliceert dat beleid dat onderscheid maakt naar groeperingen/religies niet geoorloofd is. Tenslotte dient benadrukt te worden dat onder omstandigheden de aard van de (religieuze) materie met zich kan brengen dat een van het algemene beleid afwijkende regeling – soms stringenter, soms minder stringenter – in het licht van het gelijkheidsbeginsel en de scheiding van kerk en staat gerechtvaardigd of zelfs geboden is.

3.3 Vw 2000 en wezenlijk Nederlands belang

In artikel 2 van de Grondwet is onder meer vastgelegd dat de wet de toelating en de uitzetting van vreemdelingen regelt. In artikel 13 van de Vw 2000, is vastgelegd dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts wordt ingewilligd indien:

- a. internationale verplichtingen daartoe nopen;
- b. met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend, of
- c. klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

Volgens de tekst van dit artikel kan een verblijfsvergunning alleen worden verleend als tenminste aan één van de drie hier genoemde voorwaarden is voldaan. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was deze bepaling niet opgenomen. De drie zogeheten ‘pijlers van het nationale toelatingsbeleid’ zijn, ingevolge de wens van de Tweede Kamer, met het declaratoire artikel 13 ingevoegd in het wetsontwerp bij de eerste nota van wijziging. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag kan een Nederlands belang zijn gediend met het aan vreemdelingen toestaan van het verrichten van arbeid⁴⁴ of het volgen van

42 EHRM 13 februari 2003, Refah, para. 90-91.

43 EHRM 13 februari 2003, Refah, para. 90 e.v.

44 Zo ook de interpretatie van E.R. Koopman, *Wezenlijk Nederlands Belang en Economische Migratie*, (nationaal toelatingsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers en zelfstandigen), (Diss. Amsterdam UvA) Amsterdam 2001, p. 18.

een studie. Andere voorbeelden, die de staatssecretaris van Justitie noemde in een brief aan de Tweede Kamer van mei 2000, zijn: verblijf in het kader van uitwisseling, verblijf als au pair of verblijf als niet geprivilegieerde NAVO-vreemdeling.⁴⁵

Artikel 13 Vw 2000 is restrictiever geformuleerd dan artikel 11 van de oude Vreemdelingenwet. In artikel 11 van de oude Vw was geen limitatieve opsomming van toelatingsgronden opgenomen, en in lid 5 van die bepaling was enkel bepaald dat het verlenen van een verblijfsvergunning 'kon worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend'. Anderzijds gaat de tekst van artikel 13 Vw 2000 er van uit dat het wezenlijk Nederlands belang *moet blijken*, en anders geen verblijf mag worden verleend. De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13 Vw 2000 lijkt er overigens op te duiden dat geen wezenlijke breuk met het verleden is beoogd. Bij gelegenheid van de totstandkoming is betoogd dat aan het artikel 'geen andere betekenis moet worden toegekend dan het wettelijk vastleggen van de [bestaande] pijlers van het nationale toelatingsbeleid'.⁴⁶ In de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc 2000) wordt voor de nadere invulling van het begrip 'wezenlijk Nederlands belang' dan ook verwezen naar oud recht⁴⁷, hetgeen deze stelling lijkt te onderbouwen. Daarbij komt dat het begrip wezenlijk Nederlands belang niet in enig algemeen verbindend voorschrift nader is geëxpliciteerd. Het moet er derhalve voor worden gehouden dat de Nederlandse regering nog immer een ruime mate van beoordelingsvrijheid heeft bij het beantwoorden van de vraag of met de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland een wezenlijk Nederlands belang is gediend.

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.

Dat oordeel baseert de ACVZ op de hiervoor beschreven sociale, culturele en psychologische betekenis die geloofsgemeenschappen in Nederland hebben, gecombineerd met de wetenschap dat religiositeit in Nederland (nog steeds) een prominent gegeven is. Daartoe wijst zij er tevens op, dat vóór de inwerkingtreding van de Vw 2000 als het ware een wezenlijk Nederlands belang bij verblijf voor religieuze doeleinden werd vóórondersteld, tenzij het tegendeel bleek.⁴⁸ Bovendien moet er van uitgegaan worden dat de Nederlandse overheid onder het regime van artikel 13 Vw 2000 nog immer een grote vrijheid heeft om te bepalen dat sprake is van een wezenlijk Nederlands belang. Tenslotte is in bijzondere gevallen sprake van een uit de vrijheid van godsdienst voortvloeiende positieve verplichting (zie paragraaf 3.2).

Dit algemene uitgangspunt behoeft overigens nadere precisering, omdat het advies betrekking heeft op verschillende situaties waarin toelating en verblijf om religieuze redenen aan de orde is. Dat betreft met name geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendingen. Daarom wordt op dit onderwerp nader ingegaan in hoofdstuk 4, waarin de advisering op die groepen wordt toegespitst.

45 Aldus H.W. Groeneweg en J.H. van der Winden, *Vreemdelingenwet 2000. Tekst en toelichting* (editie 2004-2005), Den Haag 2004, p. 99-100.

46 *Ibidem*.

47 In de Vc1994 (A4/4.1.3) valt te lezen dat toelating kan worden verleend indien een wezenlijk Nederlands belang daartoe aanleiding geeft. Dit belang kan bijvoorbeeld van economische of culturele aard zijn. Vervolgens wordt het oordeel hierover in veel gevallen overgelaten aan bewindslieden van andere ministeries. Bijvoorbeeld, bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt de categorie kunstenaars genoemd.

48 Zoals uit het RMO rapport *Eenheid, verscheidenheid en binding; over concentratie en integratie van minderheden in Nederland* (2005), naar voren komt werd een wezenlijk Nederlands belang lange tijd voorondersteld omdat een multi-culturele samenleving als positief werd ervaren. (p. 52).

3.4 Arbeidsrechtelijke verhoudingen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) (van kracht sinds 1 september 1995) regelt toelating en verblijf ter fine van werk. Het gaat in feite om de tewerkstelling van vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. De Wav is voor iedereen van toepassing behalve voor onderdanen van de EU-15, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein, alsmede Cyprus en Malta (voor de werknemers uit de acht Oost-Europese EU-lidstaten die op 1 mei 2004 zijn toegetreden is een overgangsregeling van kracht).

Onder de Wav is een tewerkstellingsvergunning verplicht. Een dergelijke vergunning wordt pas afgegeven als kan worden aangetoond dat er onvoldoende aanbod is van werknemers uit de hierboven genoemde 15+4+2 landen (prioriteitgenietend aanbod). Geestelijk bedienaren zijn in de Wav als werknemer opgenomen. Voor hen geldt nu onverkort de tewerkstellingsvergunningplicht.

Er zijn in Nederland geestelijk bedienaren werkzaam die eenvoudig voldoen aan de Wav-eisen. Voor hen is er geen prioriteitgenietend aanbod; zij hebben een reguliere arbeidsovereenkomst, ontvangen minimaal het minimumloon en betalen belasting en premies. Maar voor vele andere geestelijk bedienaren is een 'papieren' constructie in het leven geroepen om aan de Wav-voorwaarden te kunnen voldoen. (zoals de Diyanet-imams, die in dienst zijn van en betaald worden door het Turkse ministerie voor Godsdienszaken)

Zoals uitvoerig beschreven in het rapport van Hendrickx en De Lange knelt de toepassing van de Wav op deze categorie buitenlandse werknemers. Zo is in de praktijk vaak evident dat er geen prioriteitgenietend aanbod is en wordt de advertentieplicht als een zinloze procedurestap gezien. De Centra voor Werk en Inkomen zijn zich hiervan bewust. Daarnaast is het voor sommige groeperingen financieel niet haalbaar om de vereiste beloning (het wettelijk minimumloon) te verstrekken aan de geestelijk bedienaar. Soms botst het verstrekken van een salaris met de gelofte van armoede.⁴⁹ Overigens blijkt in de praktijk dat er in zeer beperkte mate aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen worden geweigerd (circa 10 per jaar). Daartegenover staan circa 100 verleningen.⁵⁰

Op verzoek van de ACVZ heeft prof. mr. W.A. Zondag, hoogleraar Handelsrecht en Arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, een notitie geschreven over de arbeidsrechtelijke aspecten van de toelating en het verblijf van vreemdelingen met religieuze doeleinden.⁵¹ Zondag wijst ten eerste op het zogenoemde *kwalificatieprobleem*. Het is volgens hem niet mogelijk om in algemene termen aan te geven of een bepaalde religieuze functie (waaronder de voorgangersfunctie) wordt uitgeoefend op basis van een arbeidsovereenkomst. Daarom verdient het aanbeveling om een betrekkelijk breed criterium te hanteren ('verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke instelling') en ten aanzien van bepaalde functies specifieke afspraken met de religieuze organisaties te maken in plaats van het 'opdringen' van een arbeidsovereenkomst die niet overeenkomt met de werkelijke, specifieke aard van de arbeidsrelatie.

49 Zie WODC rapport I. Hendrickx en T. de Lange, *Religie, levensbeschouwing en vreemdelingen in Nederland. Een onderzoek naar de toelating van vreemdelingen voor religieuze doeleinden*, Den Haag: ministerie van Justitie, 2004, pp. 37-43.

50 Idem, p. 39. het gaat overigens om cijfers van 1996-2000. Het aantal verleningen groeide in die periode van 48 tot 107. Overigens zegt het aantal van tien weigeringen op zichzelf niet veel: mogelijk worden vaak aanvragen van een tewerkstellingsvergunning niet ingediend omdat men op een weigering anticipeert.

51 W.A. Zondag, *Nota Arbeidsrechtelijke aspecten van de toelating en het verblijf van vreemdelingen voor religieuze doeleinden*, Groningen, 2005. www.acvz.com.

In de tweede plaats wijst Zondag op de aanvullende ‘werknemers’-bescherming buiten de arbeidsovereenkomst. Het ontbreken van een arbeidsovereenkomst brengt namelijk niet zonder meer met zich mee dat de vreemdeling geheel verstoken is van arbeidsrechtelijke bescherming.

Er geldt in de eerste plaats een bepaalde basisbescherming die wordt gegeven door het algemene contractenrecht of door de regels van de overeenkomst van opdracht. De huidige sociale wetgeving kent bovendien op beperkte schaal óók bescherming toe aan niet-werknemers. In dit verband memoreert Zondag dat professionele religieuze organisaties vaak eigen regelingen op het terrein van aanstelling, arbeidsvoorwaarden, bevordering, schorsing, ontslag en ‘aanvullende sociale zekerheid’ kennen en dat er dikwijls bij conflicten een laagdrempelige interne beroepsprocedure kan worden doorlopen.

In de derde plaats wijst Zondag op het gegeven dat het buiten toepassing stellen van bepaalde onderdelen uit het arbeidsrecht past binnen de geldende regelgeving. Er bestaan reeds uitzonderingen voor personen die ‘(overwegend) geestelijke arbeid’ verrichten, religieuze instellingen en instellingen van bijzonder onderwijs in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB), het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) 1945 en het ‘Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd’ (‘Rariteiten-KB’) op grond van artikel 5 van de ‘werknemersverzekeringen’ (Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Werkloosheidswet).

Zondag concludeert op grond van het voorafgaande dat een regeling ‘sui generis’ met betrekking tot regels voor toelating en verblijf voor religieuze doeleinden op verschillende punten zal kunnen afwijken van de reguliere voorwaarden die aan tewerkstelling van vreemdelingen worden gesteld. Het gaat daarbij om een pakket voorwaarden dat past bij de bijzondere status van deze vreemdelingen en de (religieuze) aard van de door hen te verrichten werkzaamheden. Als voorbeelden worden genoemd het achterwege laten van de arbeidsmarkttoets, het beperken van de verblijfsduur en het verplicht laten volgen van inburgeringscursussen.

De ACVZ stelt zich achter de analyse van Zondag, en neemt die mede tot uitgangspunt voor haar conclusies ten aanzien van de vraag of voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen als geestelijk bedienaren in Nederland de huidige rol van de Wav gehandhaafd dient te blijven. De analyse van Zondag is tevens in lijn met de bevindingen neergelegd in het WODC-onderzoek van Hendrickx en De Lange, die aannemelijk maken dat de praktijk rond het vaststellen van prioriteitgenietend aanbod onvoldoende relevantie heeft en als een zinloze procedure wordt ervaren.

Samenvattend is de ACVZ van oordeel dat de bijzondere aard van de relatie van geestelijk bedienaren tot hun geloofsgemeenschap, zowel wat betreft de arbeidsrechtelijke kant als ook overigens, het wenselijk maakt dat deze arbeid naar wordt uitgezonderd in de Wav. Dat betekent niet dat ten aanzien van geestelijk bedienaren geen enkele eis meer zou mogen worden gesteld die nu met toepassing van de Wav pleegt te worden gesteld.

De ACVZ pleit ervoor het geheel van toelatings- en verblijfsregels op te nemen in de Vw 2000, het Vb 2000 en de Vc 2000. Daar kan een volledig op de situatie toegesneden regeling met het daarbij behorend uitvoeringsbeleid worden neergelegd. Bijkomend voordeel is dat één uitvoeringsinstantie, namelijk de IND, die regeling kan uitvoeren. Een en ander wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.5 Openbare orde en nationale veiligheid als weigeringsgrond

In artikel 3 van de Vw 2000 is bepaald dat de toegang tot Nederland wordt geweigerd aan een vreemdeling die een gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Dit geldt voor alle categorieën vreemdelingen, dus ook voor diegenen die in Nederland (willen) verblijven voor religieuze doeleinden. Dit komt overeen met internationale verdragen en internationaal gebruik. Artikel 6 van de Grondwet en de relevante verdragen scheppen de mogelijkheid van wettelijke beperkingen op de vrijheid van godsdienst, indien deze beperkingen noodzakelijk zijn in het belang van de openbare orde, de nationale veiligheid, gezondheid en de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.⁵²

In de context van dit advies gaat het vooral om de vraag in hoeverre door het weigeren van toelating en/of (verder) verblijf van bijvoorbeeld een geestelijk bedienaar een inbreuk op de openbare orde of de nationale veiligheid kan worden voorkomen, als een geestelijk bedienaar door handelingen of het aanzetten tot handelingen de openbare orde of nationale veiligheid in gevaar brengt of kan brengen. De ACVZ acht dit een belangrijk aspect, mede omdat een geestelijk bedienaar door zijn specifieke rol een belangrijke positie inneemt in de desbetreffende (geloofs-)gemeenschap.

Andere uitgangspunten bij de beoordeling van een aanvraag tot toelating en verblijf die voor een groot deel al in het huidige beleid zijn opgenomen, zijn:

- de ‘aanvragende’ religieuze of levensbeschouwelijke gemeenschap dient van enige omvang te zijn en zich te houden aan de Nederlandse rechtsorde;
- de geloofsinhoud als zodanig mag niet door de overheid worden getoetst; 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, zoals bij alle aanvragen om toelating tot Nederland een veiligheidstoets (nationale veiligheid, openbare orde, fundamentele rechten en vrijheden van anderen), op zijn plaats.

In Nederland is in het verleden voor de veiligheids- en openbare orde-aspecten in relatie tot migratie beperkt aandacht geweest. De laatste jaren wordt in Nederland in dit verband evenwel bijzondere aandacht geschonken aan het zeer kleine, maar niet te onderschatten deel van de islamitische religieuze leiders die zich vanuit een extremistische opstelling lijken te keren tegen de Nederlandse samenleving. Die terechte en noodzakelijke aandacht doet soms vergeten dat de overgrote meerderheid van de islamitische religieuze leiders in dit opzicht probleemloos functioneert en actief zelf zoekt naar mogelijkheden en de kennis om voor hun gelovigen bemiddelaar tussen de islam en de Nederlandse samenleving te zijn. Niettemin is de ACVZ van oordeel dat voorafgaand aan binnenkomst van een ieder die vanwege religieuze of andere redenen in Nederland wil verblijven, expliciet de vraag onder ogen moet worden gezien of op grond van te voren opgestelde risicoprofielen een veiligheidsonderzoek nodig is.⁵³

52 Het tweede lid van artikel 9 EVRM luidt: ‘De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ . Het IVBPR bepaalt in artikel 18 lid 3 dat de vrijheid van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen slechts in die mate kan worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.

53 Zie in dit verband ook het ACVZ advies *Vreemdelingenbeleid en Terrorismebestrijding* van mei 2003.

De ACVZ benadrukt dat een dergelijk onderzoek en eventueel daaruit voortvloeiende verblijfsweigering of -beëindiging met de vrijheid van godsdienst verenigbaar is. Wat betreft verblijfsweigering is dat in het algemeen al zo, omdat de vrijheid van godsdienst daarbij in principe niet in het geding is. Uit deze vrijheid vloeit in beginsel immers geen positieve verplichting voort om de betreffende geestelijke tot Nederland toe te laten (zie paragraaf 3.2). Alleen in het geval dat sprake is van de uitzonderlijke situatie dat een religieuze gemeenschap slechts adequaat aan haar collectieve godsdienstige plichten kan voldoen indien deze ene specifieke geestelijke wordt toegelaten, is sprake van een uit de godsdienstvrijheid voortvloeiende positieve toelatingsverplichting. Die vrijheid en verplichting staan echter onder het voorbehoud van legitieme, op grond van de clausuleringen bij artikelen 6 Grondwet, 9 EVRM en 18 IVBPR gestelde beperkingen. Daaronder vallen uiteraard beperkingen met het oog op de openbare orde en de nationale veiligheid. Daarnaast is er het geval dat het verblijfsrecht van een toegelaten geestelijke op grond van nationale veiligheid of openbare orde beëindigd wordt. Mogelijk vormt dat een beperking van de godsdienstvrijheid van de religieuze gemeenschap waarvan betrokkene bedienaar is. Deze vrijheid kan echter evenzeer op grond van voornoemde clausuleringen beperkt worden.

Een mogelijke complicatie zou kunnen zijn gelegen in het feit, dat de in artikel 6 lid 1 Grondwet neergelegde godsdienstvrijheid vereist dat beperkingen in formeel-wettelijke bepalingen en niet in lagere regelingen vastgelegd zijn.⁵⁴ De uitwerking van openbare orde-beperkingen vindt evenwel plaats bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), het Vb 2000. De ACVZ is echter van oordeel dat artikel 6 Grondwet niet geïsoleerd gelezen moet worden, maar moet worden uitgelegd in het licht van de Grondwet als geheel. Zij wijst op de grondwetsbepaling die primair de toelating en uitzetting van vreemdelingen beheerst, artikel 2 lid 2 Grondwet, welke bepaling het toelaat krachtens delegatie bij lagere regelgeving beperkingen te stellen. Zij wijst daarnaast op het gelijkheidsbeginsel in artikel 1 Grondwet (een formele wet), en de daarmee samenhangende beginselen van de neutraliteit van de overheid en de scheiding van kerk en staat, welke zich in zaken als deze verzetten tegen een privilegiëren van religieuze groeperingen en geestelijk bedienaren. Het kan dan ook niet de bedoeling van de grondwetgever geweest zijn dat weigering/verblijfsbeëindiging op grond van openbare orde-argumenten van 'reguliere' vreemdelingen mogelijk is, terwijl zulks op grond van diezelfde argumenten ten aanzien van geestelijk bedienaren vanwege de vrijheid van godsdienst niet mogelijk zou zijn.

54 De verdragen eisen niet dat beperkingen bij formele wet worden vastgelegd.

HOOFDSTUK 4

Toelating en verblijf van geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen

4.1 Inleiding

De Nederlandse samenleving heeft, zoals in hoofdstuk 2 van dit advies is beschreven, een pluriform karakter gekregen, ook in religieus en levensbeschouwelijk opzicht. Immigranten hebben vaak andere geloofsovertuigingen en levensbeschouwingen dan die waar de Nederlandse samenleving tot enkele decennia geleden mee vertrouwd was.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan voormalig beleid, huidig beleid, en mogelijke problematiek ten aanzien van de toelating en verblijf van achtereenvolgens geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen. Waar relevant, wordt nieuw beleid aanbevolen. Daarbij gelden de in hoofdstuk 3 geformuleerde principes als uitgangspunt.

Zoals eerder betoogd is de scheidslijn tussen de verschillende categorieën niet altijd scherp te trekken. Personen, op het eerste gezicht onder te brengen in één categorie, verrichten vaak tevens activiteiten die eerder bij een andere categorie thuis horen. Bij een combinatie of cumulatie van functies (bijvoorbeeld de kloosterling die op een naburige school onderwijs geeft, of de zendeling die als geestelijk bedienaar optreedt) moet volgens de ACVZ worden voldaan aan de 'zwaarste' eisen, hetgeen van invloed kan zijn op de verblijfsduur en de toelatings- en inburgeringseisen.

4.2 Geestelijk bedienaren

4.2.1 Voormalig en huidig beleid

Vreemdelingencirculaire 1982

Het uitvoeringsbeleid ten aanzien van de categorie geestelijk bedienaren was neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 1982 (Vc1982), en wel in het hoofdstuk dat de positie van buitenlandse werknemers beschrijft. Toegang en verblijf werden onderworpen aan een aantal stringente voorwaarden. Omdat betrokkenen een religieuze functie uitoefenden binnen een geloofsgemeenschap, onderzocht de overheid mede of de komst van een dergelijk persoon op verzet van anderen binnen die geloofsgemeenschap in Nederland zou kunnen stuiten: dit hield met name verband met de financiële zekerheidsstelling. Bij de uitvoering van het toelatingsbeleid van deze groep werd dan ook lange tijd strikt vastgehouden aan het vereiste dat deze personen slechts Nederland mochten inreizen met een mvv (machtiging tot voorlopig verblijf).⁵⁵ Het mvv-vereiste werd destijds niet aan iedereen opgelegd; dat gebeurde pas in 1994. Betrokkene moest aannemelijk maken dat zijn aanstelling als bedienaar in een behoefte voorzag, dan wel om bepaalde redenen noodzakelijk kon worden geacht. Verblijf werd toegestaan voor de duur van de werkzaamheden en na het beëindigen van die werkzaamheden diende betrokkene Nederland weer te verlaten.

55 Vc1982, hoofdstuk B11, 6.6.3.1 onder a.

Vreemdelingencirculaire 1994

De Vreemdelingencirculaire 1994 (Vc1994), tot stand gekomen na een ingrijpende wijziging in dat jaar van de Vw1965, verwees, waar het ging om de onderhavige categorie, niet meer expliciet naar het mvv-vereiste. Dat was ook niet nodig omdat vanaf 1994 in beginsel voor een ieder die een verblijf voor langer dan 6 maanden beoogde een mvv-vereiste gold: 'inreizen' was slechts mogelijk indien de vreemdeling in het bezit was van een mvv. De groep 'godsdienstleraren' werd nu nader gedefinieerd en omvatte expliciet de categorie 'geestelijk bedienaar'. Voor beide werd de Wav van toepassing verklaard. Dit betekent dat de geestelijk bedienaren beschouwd werden als buitenlandse werknemers die voor het verrichten van hun werkzaamheden in het bezit dienden te zijn van een tewerkstellingsvergunning (twv).

Nieuw in de Vc1994 was dat expliciet werd vastgelegd dat de buitenlandse godsdienstleraar of geestelijk bedienaar was uitgezonderd van de algemene regeling inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.⁵⁶ Deze regeling had voor de bedoelde groep ook als consequentie dat het niet was toegestaan om, nadat de werkzaamheden als godsdienstleraar of geestelijk bedienaar waren beëindigd, het verblijf hier te lande voort te zetten.

Jurisprudentie

Jurisprudentie over dit thema is slechts in geringe mate voorhanden. Dat hangt ook samen met de tot 2000 vrijwel probleemloze instemming met de verzoeken tot toelating en verblijf. Wel werd in 1990 uitgemaakt dat het ministerie van Justitie geen verschillende beleidslijnen kon hanteren ten aanzien van verschillende godsdienstige organisaties.⁵⁷ Het standpunt dat tegen de komst naar en verblijf in Nederland uit het oogpunt van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid geen bezwaren mogen bestaan, is in de jurisprudentie telkens weer bevestigd.

Een dergelijke openbare orde toets wordt derhalve in de jurisprudentie onderschreven. Ook is bevestigd dat eerst moet worden gezocht naar prioriteitgenietend aanbod. Een tewerkstellingsvergunningsplicht wordt niet in strijd geacht met de godsdienstvrijheid.⁵⁸

In 1999 maakte de Raad van Moskeeën – overigens zonder succes – een zaak aanhangig ten behoeve van een uitzonderingspositie ten opzichte van de Vc en de Wav voor geestelijk bedienaren uit het buitenland.⁵⁹

Vreemdelingenwet 2000

De nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000) ging gepaard met een nieuw Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) en een nieuwe Vreemdelingencirculaire (Vc 2000). De Vw 2000 zelf bevat geen artikelen die specifiek betrekking hebben op de onderhavige categorie.

In het Vb 2000 is een aantal artikelen opgenomen waarin geestelijk bedienaren expliciet worden genoemd. Het gaat hier in feite om een aantal beleidsregels, die al in de Vc 1994 waren te vinden. Een en ander kan worden gezien als een verankering van de beperking van de verblijfsvergunning van de geestelijk bedienaar.⁶⁰

Het volgende is vastgelegd:

- het gaat bij deze categorie om het verrichten van arbeid;
- de bepalingen uit de Wet arbeid vreemdelingen zijn van toepassing;

56 Zie Vc1994 hoofdstuk B11/5.6.6.

57 ARRvS, 7 mei 1990; MR 1990/170.

58 E. R. Koopman, *Wezenlijk Nederlands Belang en Economische Migratie*, (nationaal toelatingsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers en zelfstandigen), (Diss. Amsterdam UvA) Amsterdam, 2001, pp. 195-197.

59 Rechtbank Den Haag, 9 juli 1999, JV 1999, 206.

60 Zie artikel 3.4. lid 1. onder g Vb 2000.

- de geestelijk bedienaar dient te beschikken over een tewerkstellingsvergunning;⁶¹
- hij/zij wordt niet vrijgesteld van het mvv-vereiste;⁶²
- hij/zij is verplicht een zogenaamde 'bewustverklaring' te ondertekenen;⁶³ dit slaat op beperking van werkzaamheden en beperking van verblijfsduur;
- de beleidsregels inzake gezinshereniging en gezinsvorming⁶⁴ zijn van toepassing, met uitzondering van voortgezet verblijf, aangezien het verblijfsrecht tijdelijk van aard is;
- de gezinsleden van geestelijk bedienaren worden niet toegelaten tot de arbeidsmarkt.

4.2.2 Nieuw beleidskader voor toegang en verblijf

Zoals hierboven is beschreven, is sinds 1982 een beleid betreffende de toelating van geestelijk bedienaren ontwikkeld - en deels in het Vb en de Vc neergelegd - dat uitgaat van een verblijf van tijdelijke aard. Wat de Vw 2000 heeft gewijzigd is dat de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan een persoon die voor een tijdelijk doel is toegelaten, is uitgesloten; dat was daarvoor nog wel mogelijk.⁶⁵ Geestelijk bedienaren zijn toegelaten voor een tijdelijk doel: het verblijf wordt slechts toegestaan voor de duur van de werkzaamheden als geestelijk voorganger/godsdienstleraar.⁶⁶ Na beëindiging hiervan moet het land worden verlaten. Het huidige beleid kent hierop geen uitzondering, ook niet als de betrokkene zeer langdurig in Nederland werkzaam is geweest. Verblijfsvergunningen worden voor de duur van één jaar verstrekt en dienen jaarlijks te worden verlengd, hetgeen overigens leidt tot aanmerkelijke legeslasten. Naturalisatie tot Nederlander is niet mogelijk. Gezinsleden kunnen in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen als aan de terzake geldende regels wordt voldaan. Zij worden echter niet toegelaten tot de arbeidsmarkt.

In theorie is het dus mogelijk dat een geestelijk bedienaar, na bijvoorbeeld 25 jaar werkzaam te zijn geweest, het land moet verlaten. Tevens is het mogelijk dat zijn gezinsleden die periode noodgedwongen economisch inactief hebben doorgebracht. Deze gevolgen worden door veel vertegenwoordigers van religieuze organisaties als onwenselijke effecten van het toelatingsbeleid onder de Vw 2000 beschouwd. Zij pleiten ervoor religieuze bedienaren op den duur een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verschaffen. Dit zou ook hun integratie bevorderen en hun gevoel van verbondenheid met de Nederlandse samenleving versterken. Overigens stellen Hendrickx en De Lange dat slechts een klein gedeelte van de om religieuze redenen toegelaten vreemdelingen langer dan vijf jaar in Nederland verblijft.⁶⁷

De ACVZ is gezien vanuit het gelijkheidsbeginsel van oordeel dat het categorisch uitsluiten van religieuze bedienaren van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, onjuist is en kan leiden tot ongewenste neveneffecten. Het valt niet goed te rechtvaardigen dat een geestelijke, die gedurende vele jaren zijn gemeenschap heeft gediend, na het neerleggen van zijn functie (bijvoorbeeld wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of vanwege ziekte), het land dient te verlaten, en dat zijn gezinsleden gedurende die hele periode economisch inactief dienen te blijven.

61 Zie Vc 2000, hoofdstuk B5/5.3.1.

62 Artikel 3.71 lid 3 Vb 2000.

63 Artikel 3.33 Vb 2000.

64 Vc 2000, hoofdstuk B2.

65 Zie: Hendrickx en De Lange, *Toelating van vreemdelingen voor verblijf bij religieuze organisaties*, p. 107.

66 Uitgezonderd hiervan zijn vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een EU/EER land dan wel die verblijfsrecht ontleen aan het Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad d.d. 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (EEG-Turkije).

67 Zie: Hendrickx en De Lange, *Toelating van vreemdelingen voor verblijf bij religieuze organisaties*, p. 118. Niet duidelijk is of het hier gaat om geestelijk bedienaren of om religieuze migranten in brede zin.

Aan de andere kant is er de omstandigheid dat veel geestelijk bedienaren niet volgens een reguliere arbeidsovereenkomst werken en dus ook geen sociale premies betalen. Het kan niet zo zijn, dat deze personen na beëindiging van het dienstverband zonder meer ten laste van de openbare kas komen.

Ten slotte is het zo, dat de overheid op grond van openbare orde-overwegingen en integratierisico's (mede gezien de belangrijke positieve maar ook negatieve rol die een bedienaar terzake kan spelen) mag oordelen, dat voor geestelijk bedienaren een langere termijn is aangewezen vooraleer zij voor een permanente verblijfstitel in aanmerking dienen te komen.

De ACVZ adviseert tot het navolgende toelatings- en verblijfskader voor geestelijk bedienaren als een uitweg uit bovengeschetst dilemma.

a Wav-criteria niet van toepassing

De arbeid van geestelijk bedienaar wordt uitgezonderd in de Wav (zie ook paragraaf 3.4). Alle voorwaarden voor toelating en verblijf worden vastgelegd in de Vw 2000, het Vb 2000 en de Vc 2000.⁶⁸

b Voorwaarden aan religieuze/levensbeschouwelijke gemeenschap

De religieuze/levensbeschouwelijke gemeenschap ten behoeve waarvan de toelating en het verblijf wordt gevraagd dient te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de gemeenschap moet een voldoende omvang en voldoende (organisatorische) structuur hebben om als juridische entiteit in de relatie met de overheid te kunnen optreden;
- de aanvraag moet met redenen zijn omkleed, dat wil zeggen, de gemeenschap moet aannemelijk maken wat het belang is van het aantrekken van een geestelijk bedienaar uit het buitenland;
- de gemeenschap moet het onderhoud van de bedienaar kunnen garanderen en dient deze tegen ziekten en ongevallen te verzekeren. Onderscheid moet worden gemaakt tussen geestelijk bedienaren:

a. zonder gezin; deze dienen in de Nederlandse samenleving in economische zin op aanvaardbaar niveau te kunnen functioneren (bijvoorbeeld kost en inwoning en aanvullend leefgeld);

b. met gezin; de verstrekte vergoeding moet minimaal de omvang hebben van het minimumloon.

Overigens zal de geestelijk bedienaar die, in Nederland zijnde een gezin wil gaan vormen met een in het buitenland verblijvende vreemdeling, moeten voldoen aan de eis van een inkomen ter hoogte van 120% van het minimuminkomen, zoals dit ook voor anderen geldt.

c Voorwaarden voor toelating van een geestelijk bedienaar

De geestelijk bedienaar moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- een schriftelijke verklaring hebben afgelegd geen arbeid in de zin van de Wav te zullen verrichten;
- het met goed gevolg hebben afgelegd van de inburgeringstoets in het kader van de Wet Inburgering Buitenland (WIB);

68 Waarbij eveneens rekening dient te worden gehouden met de relevante internationale en EG-rechtelijke bepalingen (zoals bijv. Richtlijn 2003/109/EG of de Associatie-overeenkomst EEG-Turkije).

- het hebben doorlopen van een (additionele) inburgeringscursus en het afleggen van een inburgeringsexamen (in het kader van de nieuwe Wet inburgering);
- voorts gelden de standaardregels voor reguliere migranten, zoals voldaan aan het mvv-vereiste en het niet vormen van een bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid.

In paragraaf 3.1 heeft de ACVZ aangegeven, dat in het uitzonderlijke geval dat de godsdienstbeleving van de betreffende groepering niet adequaat mogelijk is zonder de betreffende geestelijk bedienaar van buiten Nederland, het weren van deze persoon mogelijk zal moeten worden beschouwd als een beperking van de godsdienstvrijheid, welke slechts geoorloofd is op grond van de clausules in de grondwets- en verdragsbepalingen. De ACVZ is evenwel van oordeel dat het hier geschetste kader van toelatingseisen aan deze bepalingen voldoet. Daartoe verwijst zij naar de in paragraaf 3.5 ontvouwde argumentatie.

d Verblifsduur⁶⁹

- Op grond van bovenstaande toelatings- en verblijfsvoorwaarden kan gedurende de eerste vijf jaar een jaarlijks te verlengen verblijfsvergunning worden verleend. Het verblijfsdoel dient gedurende deze periode als 'tijdelijk' te worden omschreven. Naturalisatie na vijf jaar verblijf dient voor een geestelijk bedienaar derhalve niet mogelijk te zijn;
- Vervolgens kan gedurende de volgende vijf jaar opnieuw jaarlijks een verblijfsvergunning worden verleend, indien voldaan wordt aan de additionele voorwaarde dat minimaal het minimumloon wordt verdiend. De arbeidsrelatie met de geloofsgemeenschap dient zodanig te zijn dat de geestelijk bedienaar conform de geldende bepalingen verplicht is belasting en premies te betalen. Het verblijfsdoel blijft tijdelijk, naturalisatie is ook in deze periode niet mogelijk.
- Na deze vijf jaar (en dus in totaal na tien jaar ononderbroken rechtmatig verblijf) komt de geestelijk bedienaar in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zonder beperkingen, mits hij op het moment van aanvraag nog werkzaam is als geestelijk bedienaar en ten minste het minimumloon verdient. Na in totaal tien jaar rechtmatig verblijf kan ook een aanvraag tot naturalisatie worden gedaan.

De geestelijk bedienaar kan tijdens zijn verblijf aansluitend wisselen van religieuze gemeenschap, indien de 'nieuwe' gemeenschap aan de gestelde eisen voldoet. De ACVZ is van oordeel dat voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor een geestelijk bedienaar moet worden vastgehouden aan een verblijfsduur van tien jaar, ook in het geval dat al direct na binnenkomst wordt voldaan aan de voorwaarden, die pas in de tweede termijn verplicht worden gesteld (arbeidsovereenkomst, premies, belastingen).

e Gezinsleden

- Gedurende de eerste tien jaar van het verblijf is, conform de gebruikelijke voorwaarden, gezinsvorming en -hereniging mogelijk. De gezinsleden hebben toegang tot de arbeidsmarkt zoals gezinsleden van andere arbeidsmigranten. Dit betekent dat ten aanzien van hen de Wav-toets met betrekking tot prioriteitgenietend aanbod geldt.

69 De ACVZ wijst in dit verband uitdrukkelijk op de noodzaak om de onderhavige voorgestelde regeling aldus vorm te geven dat hij niet in strijd is met de verplichtingen voortvloeiend uit de EG Richtlijn inzake de verblijfspositie van langdurig verblijvende derdelanders.

- Nadat de geestelijk bedienaar na tien jaar rechtmatig verblijf een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft gekregen, zijn de gezinsleden vrij op de arbeidsmarkt.

In haar adviesaanvraag heeft de minister de ACVZ verzocht ook in te gaan op het toelatingskader voor geestelijk bedienaren die wel op basis van een ‘formele arbeids-overeenkomst’ werkzaam zijn. Als voorbeeld noemde de Minister de zogenaamde Diyanet-imams uit Turkije, die in dienst zijn van de Turkse overheid. De ACVZ meent dat er geen gronden zijn om geestelijk bedienaren, die een reguliere arbeids-overeenkomst hebben anders te behandelen dan andere geestelijk bedienaren. De aard van de overeenkomst tussen bedienaar en gemeenschap verschilt zeer binnen de verschillende geloofsgemeenschappen. In het door de ACVZ geschetste toelatingskader is de aard van die overeenkomst gedurende de eerste vijf jaar van het verblijf geen onderscheidend criterium. Geestelijk bedienaren met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht worden gelijk behandeld aan geestelijk bedienaren zonder een dergelijk contract. Op de specifieke casus van de Diyanet-imams wordt in hoofdstuk 5 ingegaan.

4.3 Kloosterlingen

Nederland kent een lange traditie van het kloosterleven, dat voor verschillende geloofsgemeenschappen een betekenisvol aspect is van de geloofsuitoefening en onderdeel is van hun functie op maatschappelijk terrein.

4.3.1 Voormalig en huidig beleid

Voor de groep kloosterlingen bestond, tot de tijdelijke regeling ter formalisering van de gegroeide praktijk van januari 2004,⁷⁰ geen formele regeling ten behoeve van de toelating en het verblijf. Tot dan toe was het beleid versnipperd en ad hoc, vaak op basis van afspraken gemaakt op lokaal niveau met individuele kloostergemeenschappen. De toelatingskaders kregen vooral gestalte in briefwisselingen tussen regering en Tweede Kamer.⁷¹

Vanaf 1945 hadden vreemdelingen die in Nederland wilden verblijven bij een religieuze instelling een verblijfsvergunning nodig. Indien een vreemdeling bij een religieuze instelling arbeid wilde verrichten, als bedoeld in de regeling tot het verrichten van arbeid in loondienst door vreemdelingen⁷², was naast de verblijfsvergunning een werkvergunning verplicht. In de jaren vijftig is deze regeling genuanceerd, in die zin dat een werkvergunning slechts verplicht bleef voor die kloosterlingen die werkzaam waren in een bepaald beroep, zoals broeder/verpleegster of onderwijzer(es). Zo was ook onder het regime van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw 1978,⁷³ van kracht tot

⁷⁰ TBV 2004/2, geldig tot 1 januari 2005, verlengd tot 1 januari 2006. Zie Bijlage 6.

⁷¹ Zo valt uit een brief uit 1983 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie, mw. Korte- van Hemel aan de toenmalige TK Subcommissie Sekten (1980-1984, onder voorzitterschap van mw. Mr. R.M. Haas-Berger (PvdA)) af te leiden dat de gestelde voorwaarden voor toelating tot Nederland niet beogen op enigerlei wijze inbreuk te maken op ieders vrijheid van - onder meer - godsdienst in ons land, maar dat een en ander vooral de Nederlandse overheid richting geeft aan de haar opgedragen taak om ordenend op te treden in het licht van de beperkte toelatings- en vestigingsvoorwaarden van vreemdelingen en haar zorg voor de openbare orde en de openbare rust. (Brief van 1 september 1983, kenmerk Directie Vreemdelingenzaken, nr. AJZ 5813/E-4248. Deze brief is een antwoord op een eerdere brief van 1 juni 1983 van de Subcommissie Sekten uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aangaande godsdienstige sekten, waarin de Subcommissie aan de Staatssecretaris van Justitie om opheldering vroeg van de toelatingsvoorwaarden met betrekking tot een aantal verschillende religieuze groeperingen).

⁷² Wet van 16 mei 1934, Stb. 1934, 257.

⁷³ Wet arbeid buitenlandse werknemers, van 9 november 1978, Stb. 1978, 737.

1995) een tewerkstellingsvergunning slechts vereist voor religieuzen die arbeid verrichten krachtens een arbeidsovereenkomst. Het vereiste van de verblijfsvergunning bleef bestaan. De verblijfsrechtelijke toets viel direct onder de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie, die in de praktijk deze bevoegdheid grotendeels overliet aan lokale vreemdelingendiensten. Dit is dan ook de belangrijkste reden dat voor deze groep nimmer op centraal niveau een beleidskader werd ontwikkeld.

Uiteindelijk leidde deze uitvoeringspraktijk tot een niet-eenvormige regeling en waren ook de toelatingsvoorwaarden niet eenduidig. De enige consequente toetsing was aan de voorwaarden, die in artikel 8 van de oude Vw⁷⁴ zijn vastgelegd, namelijk de toetsen op het geldige grensoverschrijdingsdocument, de middelen van bestaan en het gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid. Hierbij moet worden aangetekend dat de toets aan de middelen ruimhartig werd geïnterpreteerd, in die zin dat aannemelijk moest worden gemaakt dat de betrokken vreemdeling gedurende zijn verblijf in Nederland niet ten laste kwam van de openbare kas.

In de praktijk werden soepel verblijfsvergunningen verstrekt aan kloosterlingen. De inwerkingtreding van Vw 2000 bracht op zich geen majeure veranderingen teweeg. Op ad hoc basis werd gebruik gemaakt van de bij Vb 2000 artikel 3.4.3 gegeven bevoegdheid om verblijf toe te staan. Wel traden er problemen op bij de feitelijke afhandeling van de verschillende verblijfsvergunningsaanvragen. Dit had echter vooral van doen met de overheveling van de toelatingstaken van de vreemdelingendiensten van de 25 regionale politiekorpsen naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst in 2004. De vertrouwensbanden die in de loop der jaren tussen de religieuze organisaties en de vreemdelingendiensten van de politie waren opgebouwd zijn toen verbroken. De IND heeft vooralsnog, vanwege de door haar ingevoerde schriftelijke aanvraagprocedure van de machtiging tot voorlopig verblijf, niet de functie van effectieve vraagbaak van de vreemdelingendiensten kunnen overnemen.

Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire 2004/2

Daarnaast is van belang dat in januari 2004 een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV2004/02) over de toelating van religieuzen het licht zag. Deze beleidsbrief betreft een tijdelijke (overgangs-) regeling ter formalisering van de gegroeide praktijk voor met name kloosterlingen. De regeling is op 15 januari 2004 van kracht geworden, had in beginsel een geldigheidsduur van één jaar en is inmiddels tot en met 13 januari 2006 verlengd. De regeling is uitsluitend van toepassing op die religieuze en/of levensbeschouwelijke organisaties waarvoor de afgelopen vijf jaar reeds verblijf is toegestaan. In de regeling is een lijst opgenomen van een aantal religieuze of levensbeschouwelijke organisaties waarbij verblijf kan worden toegestaan.⁷⁵ Bij organisaties die niet op die lijst staan, maar wel kunnen aantonen dat in de afgelopen vijf jaar aan vreemdelingen verblijf bij die organisatie is verleend, zal worden beoordeeld of zij ook onder de regeling vallen. Andere afspraken zijn met de inwerkingtreding van de TBV 2004/02 vervallen, behalve eventuele afspraken over het maximaal aantal toe te laten vreemdelingen bij een organisatie.

De betreffende TBV wordt nadrukkelijk een tijdelijke regeling genoemd “...ter formalisering van de gegroeide praktijk...”. De regeling is derhalve uitsluitend van toepassing op verblijf bij groeperingen waarmee reeds is samengewerkt: “...op grond hiervan wordt nog steeds een wezenlijk Nederlands belang aangenomen...”. De voornaamste criteria voor toelating zijn: een aantoonbare behoefte bij de ontvangende gemeenschap, waarin

74 Thans zijn deze toelatingsvoorwaarden opgenomen in artikel 16 Vw 2000.

75 Zie het TBV 2004/02, opgenomen als Bijlage 6.

niet kan worden voorzien door een Nederlander of vreemdeling in Nederland, de vreemdeling moet al in het buitenland deelgenoot van de religieuze organisatie zijn en de kloostergemeenschap moet garant staan voor de kloosterling, die dus niet ten laste van de openbare middelen mag komen.

De volgende voorwaarden worden genoemd:

- er dient sprake te zijn van een aantoonbare behoefte aan toetreding tot het klooster of verblijf bij de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie;
- in deze behoefte kan niet worden voorzien door een Nederlander of een legaal in Nederland verblijvende vreemdeling;
- de vreemdeling dient reeds in het buitenland deel uit te maken van de orde of organisatie;
- vast moet staan dat geen beroep op de openbare kas wordt gedaan.

De huidige problematiek is enerzijds te vinden in de tijdelijkheid van regelgeving, waardoor immers gemeenschappen die niet zijn genoemd of niet eerder vreemdelingen hebben ontvangen worden benadeeld, en anderzijds in de uitvoering, aangezien 'lokale kennis' is weggevallen. De TBV 2004/02 voldoet op zich, mits enige verbeteringen in de uitvoering tot stand kunnen worden gebracht (zie hieronder). Daarnaast is niet uit te sluiten dat nieuwe ordes, religieuze of levensbeschouwelijke organisaties een beroep op de regeling willen doen.

4.3.2 Nieuw beleidskader voor toegang en verblijf

Tot de categorie kloosterlingen dienen alleen te worden gerekend personen die binnen een besloten geloofsgemeenschap leven. Zij verrichten voornamelijk 'intramuraal' arbeid, binnen en ten behoeve van die gemeenschap (zoals verzorging van andere kloosterlingen, onderhoud van de gebouwen, kweken van groenten, en dergelijke). Veel kloosterlingen hebben ook activiteiten buiten het klooster, vaak in de naaste omgeving ervan. Het accent ligt dan dikwijls op charitatieve werkzaamheden. Echter, kenmerkend voor de kloosterling is, dat de focus van de activiteiten gericht is op de eigen gemeenschap.

Wezenlijk Nederlands belang

Zoals gesteld in paragraaf 3.2 vereist de Vw 2000, dat als geen sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting tot toelating of van humanitaire gronden, toelating van vreemdelingen in beginsel alleen wordt toegestaan als daarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Welk Nederlands belang is gediend bij kloostergemeenschappen? In de studie van Hendrickx en De Lange wordt de argumentatie weergegeven van religieuze organisaties (dus niet per definitie kloostergemeenschappen). Zij dienen volgens eigen bevinding een wezenlijk Nederlands belang op basis van vier overwegingen:

- voor veel mensen is geestelijk leven, spiritualiteit en zingeving een wezenlijke behoefte. Religieuze organisaties bieden gelegenheid die behoefte te bevredigen;
- veel religieuze organisaties zijn ook actief op maatschappelijk vlak, zoals de opvang van dak- en thuislozen, armenzorg en andere charitatieve bezigheden;
- religieuze organisaties zijn een wezenlijk onderdeel van het Nederlandse culturele erfgoed, en houden dit in stand. Hierbij moet zowel worden gedacht aan de traditie van geestelijk leven als aan fysieke uitingen als kerken en kloostergebouwen;
- verschillende organisaties stellen een positief economisch effect te weeg te brengen doordat gelden van derden worden geïnvesteerd in de Nederlandse samenleving, hetgeen onder meer werkgelegenheid creëert en belastingen voortbrengt.

Daartegenover wordt ook wel betoogd dat kloostergemeenschappen vooral op zichzelf staan en zich niet in de eerste plaats richten op de samenleving om zich heen. Daarmee lijken zij vooral het eigen belang en niet een Nederlands belang te dienen.

De ACVZ komt tot de volgende conclusie. Zoals gesteld in paragraaf 3.3, acht de ACVZ een wezenlijk Nederlands belang gediend met het goed kunnen functioneren van een geloofsgemeenschap binnen de nationale rechtsorde. Een kloostergemeenschap kan, als onderdeel van het religieuze leven in verschillende geloofsstromingen, bijdragen aan dat goed functioneren en aldus een wezenlijk Nederlands belang vormen. Op grond hiervan kan het verstrekken van een verblijfsvergunning aan een intredende kloosterling van buiten de EU/EER voldoende worden gemotiveerd.

De ACVZ adviseert tot een toelatingsbeleid van kloosterlingen waarbij in hoofdzaak wordt uitgegaan van de tijdelijke TBV 2004/02.

Terzake van toelating en verblijf van de vreemdeling voor religieuze doeleinden als kloosterling dient te zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. De vreemdeling dient meerderjarig dan wel het minderjarigekind van een meerderjarige te zijn die is toegelaten als kloosterling c.q. lid van een levensgemeenschap.
2. De toelating dient te betreffen een kloosterorde c.q. een soortgelijke levensgemeenschap, waarbij voor de instandhouding niet of onvoldoende kan worden voorzien door Nederlanders of al in Nederland toegelaten vreemdelingen. De hiervoor geformuleerde voorwaarde is niet van toepassing als het betreft een vreemdeling die duurzaam woonachtig is geweest in een gemeenschap in dezelfde religieuze of levensbeschouwelijke organisatie in het buitenland.
3. De betreffende levensbeschouwelijke organisatie dient zich garant te stellen voor het levensonderhoud van de kloosterling en zijn verzekering tegen ziektekosten.

Aan het voorgaande dient te worden toegevoegd de beleidsregel dat verblijf van een vreemdeling als kloosterling in Nederland niet wordt toegestaan als de betreffende kloostergemeenschap overwegend uit vreemdelingen bestaat of indien die situatie door de komst van de vreemdeling gaat ontstaan.

Eisen aan de gemeenschap

De vraag is hoe om te gaan met ‘nieuwe’ kloosterorden, die niet opgenomen zijn in de lijst van organisaties in de TBV 2004/02. Kan de overheid criteria opleggen aan een kloostergemeenschap, zonder in de geloofsinhoud te treden? Dit lijkt, om misbruik van de regeling te voorkomen, wel noodzakelijk, bijvoorbeeld met betrekking tot de omvang van de gemeenschap. Dient de staat verblijf toe te staan aan een nieuw opgerichte gemeenschap van twee personen, die stelt een derde lid nodig te hebben? De overheid dient terzake criteria te ontwerpen. Deze dienen betrekking te hebben op:

- de omvang en organisatorische structuur van de gemeenschap;
- het beschikken over een instellingsdocument of statuut;
- de relatie tussen de leefgemeenschap en de kerk of geloofsgemeenschap c.q. levensbeschouwing waartoe zij behoort;
- het beschikken over passende huisvesting.

Hoewel de term ‘kloosterling’ in Nederland vooral associaties oproept met het rooms-katholieke religieuze leven, dienen deze nadere de criteria uiteraard ‘religie-neutraal’ te zijn.

Verblijfsduur

Verblijf als kloosterling dient naar het oordeel van de ACVZ een tijdelijk verblijfsrecht te zijn en te blijven en wel tot de duur van het verblijf van de vreemdeling in de klooster-gemeenschap. Deze periode kan zeer uiteenlopen. In het rooms-katholieke geloof geldt een intrede in beginsel voor het leven, maar het is heel gebruikelijk dat een kloosterling naar een andere vestiging wordt 'uitgezonden'. In andere gezindten of levensgemeenschappen is vaak een verblijf van enkele jaren gebruikelijk. Omdat het kloosterleven in hoofdzaak gericht is op de interne verblijfsvergunning en dus geen verstrengeling met de maatschappij plaatsvindt, dient, anders dan bij geestelijk bedienaren, niet na een zekere tijd een verblijf voor onbepaalde tijd zonder beperking te worden toegestaan.

Het verblijfsrechtelijke gevolg van een vrijwillige of onvrijwillige uittreding is in beginsel de terugkeer naar het land van herkomst. Er zijn, zoals gezegd, in principe geen goede redenen om de voormalige kloosterling een verblijfsrecht op andere gronden te gunnen. Een beroep op de sociale zekerheid dient uitgesloten te zijn, omdat de kloosterling niet aan de openbare kas heeft bijgedragen in de vorm van betaling van premies. Deze uitgangspunten kunnen in uitzonderlijke gevallen leiden tot schrijnende gevolgen; te denken zij aan het fictieve voorbeeld van de kloosterling die na 30 jaar verblijf zijn gemeenschap met ruzie verlaat, nauwe banden met zijn omgeving buiten het klooster heeft en zijn binding met zijn vaderland heeft verloren. In dit soort uitzonderlijke gevallen kan een verblijfsvergunning worden verleend als klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen. Een restrictieve toepassing van die mogelijkheid is naar het oordeel van de ACVZ geboden omdat een beroep op de staatskas door de desbetreffende vreemdeling bepaald niet is uit te sluiten.

Het verrichten van arbeid

Het accent van eventuele arbeid door kloosterlingen dient intramuraal te zijn: zorgen voor instandhouding van de gemeenschap en zijn onderkomen. Daarnaast verrichten kloosterlingen vaak werkzaamheden, bijvoorbeeld op het charitatieve vlak, gewoonlijk in de omgeving van het klooster. De ACVZ stelt voor enige soepelheid te betrachten bij de beoordeling van die werkzaamheden. Als blijkt dat sprake is van extramurale, *loonvormende* arbeid, dient het verblijf te worden beëindigd, dan wel een tewerkstellingsvergunning te worden aangevraagd. Arbeid door kloosterlingen 'buiten de muren' mag niet leiden tot oneigenlijke concurrentie voor – in Wav-termen – prioriteitgenietende groepen. Indien de kloosterling gaat optreden als geestelijk bedienaar dient daaraan voorafgaand een vergunning tot verblijf als geestelijk bedienaar te worden aangevraagd en verkregen.

4.4 Zendingen

Als zending dient 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 desbetreffende inzichten. Buiten beschouwing blijven zendelingen, die actief zijn buiten Nederland maar hier te lande gedurende enige tijd onderwijs willen genieten (bij onder meer het Hendrik Kraemer Instituut, het Centraal Missie Commissariaat en een aantal ordes, zoals de Witte Paters). Zij dienen in beginsel te vallen onder de regeling voor studenten of vrijwilligers.

4.4.1 Voormalig en huidig beleid

Ook ten aanzien van de zendelingen bestond, tot de tijdelijke regeling ter formalisering van de gegroeide praktijk van 8 januari 2004, geen formele regeling ter voorziening in de toelating en verblijf. Ook hier geldt dat beleid vaak op lokaal niveau, op basis van contacten met individuele organisaties, tot stand werd gebracht.

Evenals bij de kloosterlingen geldt ook voor zendelingen dat de *de facto* uitvoeringspraktijk leidde tot een niet-eenvormige regeling en dat de toelatingsvoorwaarden niet eenduidig waren. De enige consequente toetsing was gebaseerd op artikel 8 van de oude Vw: een geldig document voor grensoverschrijding, voldoende middelen van bestaan en geen gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid. Hierbij moet worden aangetekend dat, net als ten aanzien van kloosterlingen, de toets op de middelen ruimhartig werd gehanteerd, in die zin dat slechts aannemelijk moest worden gemaakt dat de betrokken vreemdeling gedurende zijn verblijf in Nederland niet ten laste kwam van de openbare middelen.⁷⁶

De inwerkingtreding van Vw 2000 bracht op zich geen majeure veranderingen teweeg. Op ad hoc basis werd gebruik gemaakt van de bij Vb 2000 artikel 3.4 lid 3 gegeven bevoegdheid om verblijf toe te staan. Wel traden er problemen op bij de feitelijke afhandeling van de verscheidene verblijfsvergunningaanvragen. Dit werd vooral veroorzaakt door de overheveling van de toelatingstaken van de vreemdelingendiensten van de 25 regionale politiekorpsen naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst gedurende 2004. Als voorbeeld kan de praktijk ten aanzien van de mormonen dienen. Al meer dan 100 jaar laat Nederland mormonen toe, zendelingen die gedurende 1,5 à 2 jaar de visie verkondigen van de Kerk van Jezus Christus van de Heiligen der Laatste Dagen. Vóór de overdracht van de toelatingstaken werden verblijfsvergunningen soepel afgegeven door de Vreemdelingdienst in Hilversum, waar ook het hoofdkantoor van de mormonen in Nederland is gevestigd. Na de overdracht van de taken van de vreemdelingendiensten vindt de afhandeling van verblijfsvergunningen plaats in verschillende regio's en units van de IND. Gebleken is dat dit in de praktijk leidt tot vertragingen bij afdoeningen en verschillende beslissingen in gelijksoortige zaken.

4.4.2 Nieuw beleidskader voor toegang en verblijf

Vrijheid van godsdienst omvat onder meer het belijden en het verkondigen van geloof, en binnen die context de vrijheid om te trachten het geloof te verspreiden. Binnen een land moet een overheid toestaan dat aanhangers van geloofs- of levensbeschouwelijke groeperingen, mede op basis van de vrijheid van meningsuiting, hun opvattingen aan anderen kenbaar kunnen maken en mogen trachten anderen van de juistheid van hun inzichten te overtuigen, mits zij daartoe oirbare middelen gebruiken. Deze 'vrijheid' omvat echter niet de (positieve) verplichting van de overheid 'zendelingen' *uit andere landen* toegang tot het land te verlenen. Toegang en verblijf van deze categorie worden niet door de vrijheid van godsdienst voorgeschreven.

Wezenlijk Nederlands belang

Zoals gesteld in paragraaf 3.3 vereist artikel 13 Vw 2000 dat, als geen sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting tot toelating of van humanitaire gronden (zoals in casu), toelating van vreemdelingen in beginsel alleen kan worden toegestaan als daarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. De stelling, dat met de komst van

76 Thans zijn deze toelatingsvoorwaarden opgenomen in artikel 16 Vw 2000.

zendelingen een wezenlijk Nederlands belang is gediend, is niet eenvoudig en volgens sommigen in het geheel niet te onderbouwen. Hieronder wordt een afweging van argumenten pro en contra de stelling weergegeven.

Het wezenlijk Nederlands belang van zendelingschap zou kunnen worden gebaseerd op de volgende overwegingen.

(1) Een democratische samenleving vaart wel bij een pluralisme van (ook religieuze) denkbeelden en opvattingen. Te wijzen valt op de vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens:

*'freedom of thought conscience and religion is one of the foundations of a 'democratic society' within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, skeptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.'*⁷⁷

Op grond van deze overweging zou kunnen worden gesteld dat zendelingen, die onze samenleving in contact brengen met andere denkbeelden en meningen, een wezenlijk Nederlands belang dienen.

Hier staat tegenover dat, zeker in deze tijd van moderne communicatiemiddelen, de fysieke aanwezigheid in een land niet per definitie een noodzakelijke voorwaarde is om een gedachtegoed te verspreiden en dat, vice versa, een inwoner van Nederland zonder problemen kennis kan nemen van denkbeelden die niet *in persona* hier te lande worden verkondigd.

(2) Daarnaast is er het argument van de *reciprociteit*: in vrijwel de gehele wereld zijn zendelingen actief. Ook verschillende Nederlandse religieuze organisaties zenden geloofsgenoten uit naar andere landen. Het niet langer toelaten van zendelingen tot Nederland zou een inbreuk maken op een internationaal veelal geaccepteerde praktijk en zou ertoe kunnen leiden dat ook zendelingen van Nederlandse geloofsgemeenschappen niet meer worden toegelaten in het buitenland. Het belang van die geloofsgemeenschappen is dan in het geding. Dat betekent nog niet zonder meer dat het belang van een religieuze gemeenschap gelijk gesteld kan worden aan een wezenlijk Nederlands belang. Het is de vraag, of het niet in staat zijn om geloofsgenoten uit te zenden naar het buitenland van invloed is op het goed functioneren van de gemeenschap in Nederland. Conform het eerder gestelde uitgangspunt zou ook kunnen worden beargumenteerd dat pas sprake is van schending van een wezenlijk Nederlands belang indien een religieuze gemeenschap niet langer goed kan functioneren in de Nederlandse samenleving (zie paragraaf 3.3).

Concluderend stelt de ACVZ dat het beargumenteren van een wezenlijk Nederlands belang bij de toelating van zendelingen niet onproblematisch is.

De ACVZ heeft hierover geen eensluidende opvatting kunnen bereiken en acht het de taak van de Nederlandse regering te dezen een keuze te maken.⁷⁸

77 Aldus EHRM 25 mei 1993, Kokkinakis, paragraaf 31, en vele latere arresten.

78 Binnen de ACVZ bestaat geen volledige overeenstemming over het antwoord op de vraag of met de komst van zendelingen een wezenlijk Nederlands belang is gediend. De meerderheid is van oordeel dat er in juridische en overige zin geen bezwaar is tegen het toelaten van vreemdelingen voor het verrichten van zendingswerk in Nederland. Eén lid, te weten A.B. Terlouw, is van oordeel dat met de toelating van zendelingen geen wezenlijk Nederlands belang wordt gediend en toelating van die categorie vreemdelingen niet behoort plaats te vinden. Een toelichting op haar standpunt is als Bijlage 6 aan dit advies toegevoegd.

Zoals gesteld in paragraaf 3.3 heeft de Nederlandse regering een ruime mate van beoordelingsvrijheid bij het beantwoorden van de vraag of met de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Daarbij dient mede betrokken te worden dat, gezien de wetshistorie, met artikel 13 Vw 2000 niet beoogd is een wezenlijke inperking van de beleidsvrijheid van de overheid aan te brengen.

Uitgaande van de mogelijkheid dat de Nederlandse regering zich op dat standpunt stelt, stelt de ACVZ een aantal toelatingscriteria voor om de toelating en het verblijf van zendingen nader te reguleren.

Toelatingscriteria

Er zijn twee categorieën zendingen te onderscheiden. Ten eerste zijn er zendingen die gelieerd zijn aan in Nederland actieve religieuze of levensbeschouwelijke organisaties. De eerder gememoreerde mormonen zijn hiervan een voorbeeld. Zij worden expliciet vermeld in de tijdelijke regeling in TBV 2004/2. Daarnaast zijn er zendingen die niet zijn verbonden met een in Nederland actieve organisatie. Voor hen bestaat geen toelatingsregeling.

Ten aanzien van de eerste categorie beveelt de ACVZ, indien de overheid van mening is dat zendingen een wezenlijk Nederlands belang dienen, aan de regeling in TBV 2004/2 in grote lijnen te bestendigen. Toelating van zendingen dient te worden verbonden aan de navolgende voorwaarden:

- Uitsluitend meerderjarigen;
- Aannemelijk moet worden gemaakt dat er sprake is van een behoefte aan geloofsverspreiding van een in Nederland gevestigde religieuze gemeenschap die redelijkerwijs niet alleen door in Nederland verblijvende leden ervan kan worden vervuld;
- Bij de toelating wordt de verhouding tussen de omvang van de geloofsgemeenschap en het aantal toe te laten zendingen in acht genomen.
- De zending dient voorafgaand aan zijn komst deel te hebben uitgemaakt van een buitenlands onderdeel van de in Nederland gevestigde religieuze gemeenschap;
- De betreffende religieuze gemeenschap stelt zich garant voor passend onderdak en de kosten van levensonderhoud alsmede voor een verzekering tegen ziektekosten van de zending.

Organisaties, waaraan de zendingen gelieerd zijn, dienen in beginsel te voldoen aan dezelfde voorwaarden als die, gesteld aan organisaties waarbij kloosterlingen verblijf beogen (zie paragraaf 4.3.2). Een eis met betrekking tot passende huisvesting is minder relevant indien de zending niet bij de gemeenschap huist.

De ACVZ adviseert om toelating van niet aan enige Nederlandse gemeenschap gelieerde zendingen niet toe te staan. Deze opvatting begrenst het bovengenoemde uitgangspunt van de pluriformiteit. Immers, indien zendingen een wezenlijk Nederlands belang dienen op grond van de gewenste variëteit van opvattingen alhier, zouden juist denkbeelden die nog niet in Nederland worden verkondigd welkom moeten zijn. Daar staat tegenover dat het voor de ACVZ niet mogelijk is gebleken toelatingscriteria te ontwikkelen voor niet gelieerde zendingen, zonder dat de staat daarmee treedt in de geloofsopvatting van de betreffende zendingen en zonder dat deze regeling open staat voor misbruik. De Vw 2000 behoort naar het oordeel van de ACVZ geen basis te bieden voor toelating van een ieder, die meent hier een religieuze opvatting te moeten uitdragen en enkel op grond daarvan gedurende langere tijd toegelaten wil worden tot het Nederlandse grondgebied.

Deze restrictieve toelatingsnormen voorkomen dat de overheid in de situatie komt dat

een ieder die enigerlei ethische of politieke boodschap wil brengen ongelimiteerd toelating zou moeten worden verschaft.

Overigens spreekt het vanzelf dat het vreemdelingen aan wie op andere gronden toelating en verblijf wordt verleend (gezinsvorming, kennismigranten) vrij staat om binnen de grenzen van de wet van hun opvattingen blijk te geven. Daarnaast zou een vreemdeling met zendingsdrang ook middels een visum voor kort verblijf (bijvoorbeeld voor toeristische doeleinden) naar Nederland kunnen reizen en vervolgens hier zijn visie verkondigen.

Verblijfsduur

De ACVZ adviseert een beperking van de verblijfsduur van zendelingen. Zij zijn, wat de aard van hun activiteiten betreft, in zeker opzicht te vergelijken met vrijwilligers. Het is daarom zinnig om, bij het bepalen van de toelatingscriteria, aansluiting te zoeken bij de Europese vrijwilligersrichtlijn (zie hoofdstuk 6 van dit advies, waar de verschillende criteria zijn opgesomd). Die richtlijn beperkt de verblijfsduur tot één jaar. Lidstaten hebben echter de mogelijkheid om een langere verblijfsduur toe te staan. De ACVZ is weliswaar voorstander van een relatief korte verblijfsduur voor zendelingen, maar acht het redelijk deze vast te stellen op maximaal twee jaar. Veel zendelingen zullen er enige tijd over doen om zich te oriënteren op onze samenleving. In dit licht bezien lijkt een maximale verblijfsduur van één jaar te kort. Na een periode van maximaal twee jaar zendelingschap dient een wachttijd van vijf jaar te gelden voordat een betrokkene opnieuw als zending kan worden toegelaten. Zo wordt voorkomen dat door opeenvolgende perioden van twee jaar een langdurig zendelingschap in Nederland een feit kan worden.

4.5 Operationalisering

Ten behoeve van de operationalisering van haar aanbevelingen doet de ACVZ drie nadere aanbevelingen:

- De overdracht van de toelatingstaken van de vreemdelingendiensten aan de IND in 2004 hebben geleid tot niet eenduidige afdoening van gelijksoortige zaken. Waar voorheen de vreemdelingendiensten een vertrouwensband opbouwden met religieuze organisaties in hun regio, is er nu de anonimiteit van afdoening door de IND, die bovendien aanvragen behorend bij één religieuze organisatie in verschillende regio's en units behandelt. Ongelijke behandeling van gelijksoortige zaken schaadt de rechtszekerheid. De ACVZ pleit daarom voor centralisatie van afhandeling van aanvragen voor toelating als geestelijk bedienaar, kloosterling of zending bij één loket. Dit bevordert de eenheid in uitvoering en schept bovendien opnieuw de mogelijkheid om goede relaties met religieuze organisaties aan te gaan.
- Bij toelating van vreemdelingen op grond van religieuze doeleinden dient altijd navraag bij de lokale politie te worden gedaan, omdat deze beter dan de IND op de hoogte is van het reilen en zeilen van de organisatie waarbij verblijf wordt gevraagd.
- De ACVZ beveelt aan het nu voorgestelde toelatingsbeleid voor religieuze groepen, evenals de uitvoering, na vijf jaar te evalueren. Daarbij moeten niet alleen de feitelijke toelating en verblijf worden beschouwd, maar ook de nevenaspecten, zoals die verbonden zijn aan de WIB, de WIN en de additionele inburgeringseisen.

HOOFDSTUK 5

Inburgeringseisen en opleiding in Nederland

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inburgeringseisen besproken die respectievelijk aan geestelijk bedienaren, kloosterlingen en zendelingen kunnen worden gesteld. Daarna zal de visie van de ACVZ op de betekenis en consequenties van een imamopleiding in Nederland worden weergegeven.

5.2 Inburgeringseisen ten aanzien van geestelijk bedienaren

5.2.1 Nieuwkomers

5.2.1.1 Wet Inburgering Buitenland

Geestelijk bedienaren zullen, na inwerkingtreding van de WIB (Wet Inburgering Buitenland) al voor hun komst een beperkte inburgeringstoets moeten ondergaan, zoals de meeste vreemdelingen die duurzaam verblijf in Nederland beogen. In februari 2004 heeft de ACVZ geadviseerd over de verplichte inburgering in het buitenland en heeft gesteld dat deze 'juridisch houdbaar' is. Ook voor de hier besproken categorie gaat op hetgeen de ACVZ toen heeft gesteld, namelijk dat de overheid ervoor dient te zorgen 'dat de inburgeringstoets als beleidsinstrument de reële mogelijkheid in zich draagt dat de betrokkene voor de toets *kan* slagen.'⁷⁹ Hierbij kan worden gedacht aan de beschikbaarheid van studiemateriaal, maar ook de zwaarte van het examen.

De vraag kan echter worden gesteld of het wenselijk is dat geestelijk bedienaren al vóór hun komst naar Nederland aan extra inburgeringseisen dienen te voldoen. Zij zullen immers in de regel direct na aankomst in Nederland hun vak gaan uitoefenen, nog vóór zij het nu al verplichte programma hebben doorlopen. Dat werk zal in de regel onder meer bestaan uit het verlenen van pastorale zorg. Hiervoor is een meer dan basale kennis van de Nederlandse samenleving vereist.

De Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (de commissie Franssen) adviseerde in 2004 over de inburgeringstoets in het kader van de WIB. Deze commissie stelde als norm een zogenaamd 'NT2 taalniveau A1' voor en een beperkte kennis van de Nederlandse samenleving.⁸⁰ Dit is het niveau dat, volgens de commissie, aan laagopgeleide vreemdelingen die zich in het herkomstland moeten voorbereiden, redelijkerwijs opgelegd kan worden. Het verwerven van kennis van de Nederlandse samenleving is,

79 Zie het ACVZ-advies *Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf*, februari 2004, aanbeveling 13.

80 Zij die dit niveau beheersen kunnen:

- een beperkt aantal vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die betrekking hebben op de directe, persoonlijke levenssfeer en op de allereerste levensbehoeften; en alleen in direct contact met Nederlandssprekenden die gewend zijn zich aan te passen.

- zich slechts in zeer beperkte mate uitdrukken, eigenlijk alleen met behulp van losse woorden en standaardformuleringen ('formulaic speech'), op een gering aantal terreinen die verband houden met de directe, persoonlijke levenssfeer. De Commissie Franssen 'benadrukt [...] dat ook om dit niveau te behalen van nieuwkomers die zich individueel via zelfstudie voorbereiden op het basisexamen, hoge leerinvesteringen worden gevraagd.'

Zie: *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland*. Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, Den Haag, februari 2004, p.8 e.a.

zonder hulp van studiemateriaal in de eigen taal, problematisch. Examinering van deze kennis in de Nederlandse taal is, uitgaande van het taalniveau A1-, niet wel doenlijk.

De ACVZ is, op grond van uitgangspunten en visie van de commissie Franssen, van mening dat geen *extra* inburgeringseisen *voorafgaand aan de komst naar Nederland* moeten worden gesteld aan geestelijk bedienaren. De eis dat vreemdelingen zich in een niet-Nederlandstalige omgeving voorbereiden op taal- en kennistoetsen, die verder gaan dan hetgeen de commissie Franssen heeft voorgesteld, dient niet te worden gesteld. Weliswaar heeft deze commissie gesteld dat hoger opgeleide vreemdelingen in beginsel een hoger taal- en kennisniveau kunnen bereiken voorafgaand aan immigratie naar Nederland, maar niet alle geestelijk bedienaren zijn hoog opgeleid. Het door middel van een strengere taal- en kennistoets de facto een selectie maken van geestelijk bedienaren die reëel de mogelijkheid hebben zich naar Nederland te begeven, staat op gespannen voet met de terughoudendheid die de overheid heeft te betrachten ten aanzien van de keuzen van religieuze gemeenschappen. Kortom, de ACVZ is voorstander van een inburgeringsplicht voor nieuwkomende geestelijk bedienaren, maar alleen als aan de extra eisen kan worden voldaan ná de migratie van betrokkene naar Nederland.

5.2.1.2 Wet Inburgering Nieuwkomers

De Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) is in april 1998 in werking getreden. De WIN verplicht nieuwkomers van 18 jaar en ouder (zowel de Nederlander die is geboren buiten Nederland als de vreemdeling die rechtmatig verblijf in Nederland heeft verkregen) om aan het inburgeringsprogramma deel te nemen.⁸¹ Nieuwkomers die slechts voor tijdelijk verblijf in Nederland zullen zijn, worden in artikel 1 onder a sub 1 uitgezonderd van de plicht tot inburgeren tenzij zij behoren tot een (door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan te wijzen) categorie vreemdelingen.⁸² De reden voor een inburgeringsplicht voor personen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven, ligt in het grote maatschappelijke belang dat is gediend bij de verplichte inburgering.⁸³ De Regeling aanwijzing bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering, die sinds 2002 van kracht is, verplicht geestelijk bedienaren in te burgeren.⁸⁴ Zoals reeds is vermeld, is er in 2001 een speciale handleiding ontwikkeld: *Handleiding voor gemeenten voor de inburgering van geestelijke bedienaren* uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het betreft alle geestelijk bedienaren, ongeacht de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting waar zij toe behoren.⁸⁵ Het grote maatschappelijke belang om geestelijk bedienaren een inburgeringsverplichting op te leggen ligt volgens de regeling in het feit dat zij in het algemeen naast hun functie als geestelijk bedienaar en/of leraar ook een maatschappelijke functie vervullen. Gedacht moet worden aan het begeleiden van leden van de gemeenschap bij vraagstukken die hun participatie in de Nederlandse samenleving betreffen.

Er geldt, naast de algemene inburgeringsverplichting voor nieuwkomers, dus nu reeds een specifieke inburgeringsverplichting voor geestelijk bedienaren. De specifieke inbur-

81 Tevens nieuwkomers die vanaf 16 jaar niet meer volledig leerplichtig zijn.

82 Dit is tot stand gekomen na een wetwijziging EK 2000-2001, 27000, nr. 34, p. 1448-1458.

83 Dit blijkt uit de TK 1999-2000, 27000, nr. 3, p. 1.

84 Geestelijk bedienaren die voor 2002 in Nederland verblijven, kunnen vrijwillig aan het programma deelnemen. Als geestelijk bedienaar wordt aangemerkt: de vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid als geestelijk bedienaar of godsdienstleraar.

85 Zoals vermeld in de toelichting bij deze regeling zal het echter in de praktijk vaak de imams betreffen omdat de islam nu eenmaal een sterk vertegenwoordigde godsdienst is onder de etnische minderheden; vandaar dat er ook alleen nog maar een oriëntatieprogramma ontwikkeld is ten behoeve van imams. (.)

Te vinden op: www.justitie.nl/Images/inburgering_geestelijke_bedieneren_5-02_tcm35-28333.pdf

geringsverplichting bestaat uit tien bijeenkomsten op een centrale plaats in Nederland die zijn toegespitst op de functie-uitoefening. Daarnaast worden in deze fase een taal-cursus en een vakgericht oriëntatieprogramma gegeven. Het totale traject van minimaal 540 uur en maximaal 600 uur moet binnen één jaar worden afgelegd.⁸⁶ Na volbrenging van het inburgeringsprogramma ontvangt de cursist een certificaat. De kosten van het programma worden gedragen door de staat. Er is thans geen effectieve sanctiemogelijkheid indien de geestelijk bedienaar niet voldoet aan de specifieke inburgeringsverplichting.⁸⁷

De ACVZ is, gezien het grote maatschappelijke belang om geestelijk bedienaren adequaat hun maatschappelijke functie te doen vervullen, voorstander van het hiervoor genoemde, reeds verplichte extra inburgeringstraject voor geestelijk bedienaren. Zij tekent daarbij aan dat in het huidige stelsel een effectieve sanctiemogelijkheid ontbreekt. De ACVZ beveelt dan ook aan om het verplichte programma af te sluiten met een examen. Dit examen dient binnen twee jaar na binnenkomst met goed gevolg te zijn afgelegd. Het niet voldoen aan deze verplichting dient te worden gesanctioneerd met het alsdan niet verlengen van de tijdelijke verblijfsvergunning.

Naar het oordeel van de ACVZ biedt dit geheel van beleidsmaatregelen enerzijds voldoende mogelijkheden voor geloofsgemeenschappen die dat nodig hebben om te voorzien in een bedienaar van hun keuze. Anderzijds houden deze maatregelen rekening met het belang van de hedendaagse samenleving en de daarvoor zo belangrijke integratie van in Nederland woonachtige vreemdelingen terwijl ook oneigenlijk gebruik zo goed mogelijk wordt tegengegaan.

5.2.2 Oudkomers

De ACVZ is zich bewust van het feit dat er ook geestelijk bedienaren in Nederland werkzaam zijn die inburgeringskennis ontberen om optimaal in pastorale zin te functioneren. De ACVZ heeft zich de vraag gesteld of ook vreemdelingen die in Nederland duurzaam verblijven, als zij als geestelijk bedienaar werkzaam zijn, verplicht zouden kunnen worden tot het met goed gevolg afleggen van een inburgeringsexamen omvattende *meer* leerstof Nederlands en kennis van de Nederlandse samenleving dan het gewone inburgeringsexamen omvat. De ACVZ acht zodanige verplichtingen op gespannen voet staan met het beginsel van scheiding van kerk en staat en voorts disproportioneel. Bij de duurzaam in Nederland verblijvende geestelijk bedienaren gaat het niet meer om het voorkomen van de toetreding van vreemdelingen zonder dat zij voldoen aan redelijke eisen ten aanzien van kennis nodig voor integratie. Het verblijf is een feit en kan bij niet voldoen aan de examenplicht niet op die grond worden beëindigd. Dat betekent dat de *aanvullende* eisen zich uitsluitend richten op de arbeid als verblijfsgerechtigd geestelijk bedienaar. De eis van aanvullende leerstof als examenonderdeel is bovendien in de praktijk disproportioneel. Alle migrantenkerken inclusief de moslimorganisaties hebben aangekondigd dat zij hun geestelijk bedienaren zullen stimuleren de huidige vrijwillige additionele cursus voor geestelijk bedienaren te volgen. Daarbij komt dat ook op basis

86 Dit alles is beschreven in de *Handleiding voor gemeenten voor de inburgering van geestelijk bedienaren*, uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: Min BZK, 2001.

87 Onder de WIN hebben gemeenten in beginsel de bevoegdheid sancties op te leggen aan vreemdelingen die zich onttrekken aan inburgering. Het extra inburgeringsexamen voor geestelijk bedienaren wordt echter niet op lokaal, maar op centraal niveau georganiseerd, hetgeen sanctionering niet eenvoudig maakt. Wel komt het voor dat het certificaat onthouden wordt bij onvoldoende deelname aan de cursus. Bron: telefonische informatie ambtenaar ministerie van Justitie, juni 2005.

van de algemeen geldende inburgeringseisen het inburgeringsprogramma al kan worden verbijzonderd, afhankelijk van de betreffende persoon. Deze verbijzondering zonder verzwaring levert al soelaas. Bij het vastleggen van zo'n additionele leerplicht voor hier al permanent verblijvende geestelijk bedienaren zou de vraag dan rijzen of die niet onder omstandigheden ook voor Nederlanders en andere vreemdelingen zou moeten gelden om strijd met het gelijkheidsbeginsel te vermijden.

Tenslotte rijzen praktische bezwaren. Wat te doen als de betrokkene pas na zijn inburgeringsexamen als imam actief wordt?

Vershillende beroepsverenigingen verplichten hun leden om periodiek bijscholing te ondergaan (denk bijvoorbeeld aan artsen en advocaten). Een dergelijke eis wordt door de beroepsgroep zelf, in overleg met de overheid aan de leden van die beroepsgroep opgelegd. Het is in beginsel mogelijk dat geestelijk bedienaren zichzelf dergelijke beroepseisen zouden opleggen. Het gaat dan niet zozeer om de inhoud van het geloof, maar om kennis en vaardigheden die het pastoraal werk bevorderen. Het Contactorgaan Moslim en Overheid pleit ervoor dat een op te richten Nederlandse imamopleiding ook ten goede komt van oudkomers. De ACVZ juicht dit streven toe en beveelt aan om een en ander zowel in organisatorische als in financiële zin te steunen.

Uit de houding en uitingen van vertegenwoordigers van alle soorten van geloofsgemeenschappen van migranten op de genoemde expertmeeting leidt de ACVZ af dat in het algemeen sprake is van een duidelijke bereidheid tot interactie en dialoog met andere groepen in de samenleving. De bereidheid de daarvoor benodigde kennis op te doen wijst daarop. Mede op grond van de bevindingen van de genoemde expertmeeting meent de ACVZ dat de vraag, in hoeverre de potentie tot aansluiting bij de Nederlandse samenleving aanwezig is, in zijn algemeenheid positief kan worden beantwoord.

Het geheel overziende is de ACVZ van oordeel dat anders dan met betrekking tot nieuwkomers die als geestelijk bedienaren in Nederland willen worden toegelaten, voor oudkomers die geestelijk bedienaar zijn additionele inburgeringseisen achterwege dienen te blijven, maar vrijwillige extra studie te stimuleren.

5.3 Financiële aspecten

In één van de vragen van de Algemene commissie voor Integratiebeleid van de Tweede Kamer werd ingegaan op financiële aspecten van het inburgeringstraject voor imams, en met name op de vraag of bij werkgevers een financiële verantwoordelijkheid kan worden gelegd.⁸⁸ Onder de huidige Wet Inburgering Nieuwkomers wordt het additionele inburgeringsprogramma gefinancierd door de overheid.

Het nieuwe inburgeringsstelsel, dat het kabinet voorstaat, gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid, ook in financiële zin, van de inburgeringsplichtige voor zijn eigen inburgering. De ACVZ is van mening dat dit beginsel ook dient te gelden voor geestelijk bedienaren. Zij dienen zelf in financiële zin verantwoordelijk te zijn voor hun inburgering. Verder meent de ACVZ dat geestelijk bedienaren in beginsel gelijk behandeld dienen te worden ten opzichte van andere inburgeringsplichtigen in het nieuwe inburgeringsstelsel. Dat betekent dat zij in aanmerking dienen te komen voor een gemaximeerde vergoeding indien zij tijdig slagen voor het additionele inburgeringsexamen. Er zijn wel redenen om deze vergoeding hoger te doen zijn dan die, verstrekt aan andere inburgeringsplichtigen:

88 TK 2004-2005, 29 800 VI, nr. 123, Vraag 20.

- ten opzichte van de overige inburgeringsplichtigen worden aan geestelijk bedienaren additionele eisen gesteld;
- aan deze additionele eisen moet bovendien binnen korte tijd zijn voldaan (twee jaar);
- de sanctie op het niet voldoen aan de plicht heeft tot slot meer ingrijpende consequenties dan sancties voor overige inburgeringsplichtigen, namelijk het niet verlenen van een verblijfsvergunning.

Het staat de geestelijk bedienaar vrij om een financiële regeling te treffen met de religieuze groepering die hij bedient. Het is geen zaak van de overheid zich in dergelijke afspraken te mengen.

5.4 Inburgeringseisen ten aanzien van kloosterlingen

Kloosterlingen werken vooral binnen de kloostermuren, maar zijn ook buiten het kloostergebouw actief. Elke vorm van werk, met uitzondering van het werk als geestelijk bedienaar dient alleen mogelijk te zijn als daartoe met toepassing van de Wav, een arbeidsvergunning is verleend. Vanwege het gegeven dat veel kloosterlingen zich toch frequent in de maatschappij begeven acht de ACVZ verplichte inburgering passend. Zij stelt dan ook voor de kloosterling zowel deel uit te laten maken van de doelgroep van de Wet Inburgering Buitenland (WIB) als ook het thans voorziene verplichte inburgerings-traject in Nederland te laten doormaken.

5.5 Inburgeringseisen ten aanzien van zendelingen

Gezien hun relatief korte verblijf in Nederland acht de ACVZ het onnodig zendelingen te onderwerpen aan een inburgeringsplicht, in het buitenland noch in Nederland. De WIB is in beginsel slechts bedoeld voor vreemdelingen die duurzaam verblijf beogen in Nederland. Bovendien mag worden aangenomen dat zendelingen zich op eigen gelegenheid voorbereiden op in de regel hun komst naar Nederland. Hun zendingsarbeid zal immers weinig effectief zijn indien zij niet enige beheersing van de taal en kennis van de samenleving hebben.

5.6 Imamopleiding in Nederland en eventuele gevolgen voor toelatingsbeleid

De huidige situatie in Nederland is dat de verschillende islamitische gemeenschappen veelal niet in hun geestelijke leiders en/of geestelijk bedienaren kunnen voorzien door aanstelling van in Nederland verblijfsgerechtigde moslims. Evenmin zijn er nu adequate Nederlandse opleidingen voor geestelijk bedienaren beschikbaar. De redenen hiervoor zijn de volgende. De migratie van grote groepen moslims naar Nederland is van relatief recente datum. Verder is de beleving van de islam veelal op etnische leest geschoeid. Dit leidt tot een veelvoud aan richtingen in de islam, die de oprichting van een of enkele overkoepelende imamopleidingen niet eenvoudig maakt.

Mede omdat de moslimgemeenschap tot de grootste geestelijke groeperingen in Nederland hoort, ligt het (doen) opzetten van opleidingen voor de scholing van islamitische geestelijk bedienaren in Nederland voor de hand. Een dergelijke opleiding heeft mogelijk twee neveneffecten. Ten eerste kan een Nederlandse opleiding leiden tot meer begrip bij de imams voor westerse politiek-filosofische concepten als het primaat van de rechtsstaat en de relatie tussen religie en staat, en voor maatschappelijke aange-

legenheden die voor een deel van de moslimbevolking gevoelig liggen. Ten tweede zal waarschijnlijk de behoefte aan imams uit het buitenland op termijn verminderen.

De motie van het CDA Tweede Kamerlid Sterk van mei 2004⁸⁹ lijkt gestoeld op deze veronderstelde neveneffecten. De motie verzoekt de regering aan imams die in Nederland gaan werken als voorwaarde te stellen dat zij een Nederlandse imamopleiding hebben gevolgd. Deze motie werd aangenomen met de stemmen van SP, Groen Links, de PvdA, de Groep Lazrak, D66, de VVD en het CDA. De Minister reageerde diezelfde dag nog met een schrijven waarin zij aangaf het met de strekking van de motie eens te zijn, maar tevens stelde dat de motie onuitvoerbaar is, zolang er geen Nederlandse imamopleiding bestaat.⁹⁰

De in deze context ingediende motie van de fractieleider van de PvdA Bos ging nog een stap verder. Daarin werd de regering verzocht om uiterlijk per 2008 geen verblijfsvergunningen voor buitenlandse imams meer te verstrekken en in de overgangperiode slechts tijdelijke verblijfsvergunningen te verlenen met een uiterste looptijd tot 2008. Minister van Justitie Donner gaf in zijn antwoord onder meer aan dat dit *mutatis mutandis* dan voor alle geestelijk bedienaren zou moeten opgaan. Vervolgens hield Bos de motie aan en inmiddels is de motie vervallen.⁹¹

Inmiddels heeft Staatssecretaris Rutte (OCW) in januari 2005 het groene licht gegeven voor bekostiging van een voorstel van de Vrije Universiteit te Amsterdam (VU) voor een opleiding tot islamitisch geestelijk verzorger/bedienaar. Ook kende hij € 1,5 miljoen startsubsidie toe. De VU wil deze opleiding ontwikkelen in een binnen de faculteit der Godgeleerdheid op te richten Centrum voor Islamitische Theologie. Dit Centrum zal haar activiteiten in zes jaar opbouwen. Een éénjarige masteropleiding start per september 2005. De bacheloropleiding islamitische theologie start in september 2006.⁹² In 2010 zullen de eerste imams afstuderen. Moslimorganisaties hebben niet onverdeeld positief op dat initiatief gereageerd.⁹³ Daarbij hebben zij duidelijk gemaakt dat er geen emplooi zal zijn voor afgestudeerden van opleidingen die niet mede door hen worden 'gedragen'. Zij hebben aangegeven een belangrijke invloed in zo'n opleiding nodig te achten.

De ACVZ steunt krachtig het streven van de regering ter stimulering van de totstandkoming van imamopleidingen in Nederland. Bij een zo omvangrijke moslimpopulatie als in Nederland past de mogelijkheid om een opleiding tot bedienaar binnen eigen grenzen te hebben. De ACVZ is echter van mening dat de oprichting van dergelijke opleidingen niet kan respectievelijk behoort te leiden tot een verbod op toelating van imams uit het buitenland, dan wel het stellen van de eis van een in Nederland gevolgde opleiding. Het enkel opleggen van dergelijke beperkingen aan een specifieke geloofsgemeenschap is onverenigbaar met het gelijkheidsbeginsel in samenhang met de godsdienstvrijheid.⁹⁴

89 Zie Bijlage 3.

90 TK 2003-2004, 29 200 VI, nr. 156.

91 TK 2004-2005, p.22-1331. Zie verder Bijlage 3, waarin de motie is opgenomen.

92 Bron: www.vu.nl/nieuws. Overigens kent het Verenigd Koninkrijk al twintig jaar een imamopleiding, is Oostenrijk daar in '98/'99 mee begonnen en heeft Frankrijk een instituut dat ook opleidingen voor imams verzorgt; bovendien heeft Frankrijk onlangs een 'offensief' ingezet om lokale imams te herscholen, dat wil zeggen kennis van Frankrijk, het Frans en de Franse rechtsstaat ('laïcité') bij te brengen; (bron: ICMFD rapport).

93 Het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) organiseerde in februari 2005, gezamenlijk met de Sjiitische Islamitische Raad (SIR), een conferentie in Mennorode, Elspeet. Uit de slotverklaring blijkt dat de moslimorganisaties samen een bijscholingscursus gaan opzetten voor imams die al in Nederland werken, én een eigen instelling gaan opzetten voor hoger onderwijs, die imams en geestelijk verzorgers moet gaan opleiden; Vrij Nederland, 26 februari 2005; zie ook Trouw, 21 februari 2005. Ook de Islamitische Universiteit Rotterdam biedt een opleiding tot imam aan.

94 In deze context zal het ook problematisch zijn om als eis te stellen dat geestelijk bedienaren alleen/ten dele Nederlands zullen spreken (zoals aanbevolen door de RMO in zijn advies uit maart 2005: *Eenheid, verscheidenheid en binding; over concentratie en integratie van minderheden in Nederland*).

Als islamitische geestelijk bedienaren verplicht worden hun opleiding in Nederland te voltooien, dan wel niet meer tot Nederland worden toegelaten, dan zou dit tevens moeten gelden voor geestelijk bedienaren van andere denominaties. Bovendien verdraagt een dergelijke verplichting zich niet met de terzake door de overheid vanwege de scheiding van kerk en staat te betrachten neutraliteit en terughoudendheid.⁹⁵

Voorts ziet de ACVZ een belangrijk praktisch bezwaar. De islam is, zoals gezegd, een godsdienst met vele verschijningsvormen. De theologische en beroepsmatige eisen die de gemeenschappen zelf stellen aan een bedienaar zijn tevens zeer gedifferentieerd. Het is niet wel doenlijk voor alle richtingen aparte, door de overheid erkende opleidingen te creëren dan wel alle richtingen samen te doen brengen in één opleiding. Alleen als Nederlandse imamopleidingen volledig worden gedragen door de in Nederland aanwezige praktiserende geloofsrichting binnen de islam zullen dergelijke eisen voldoende realiteitswaarde hebben. Daarnaast wordt religie veelal op basis van een religieus/etnische identiteit beleefd. Om die reden zal een aantal geloofsgemeenschappen een voorkeur kunnen blijven houden voor geestelijk bedienaren die nauwe banden hebben met het land van origine, en/of die daar tot aan de komst naar Nederland hebben gewerkt. Daarbij is het ten slotte zeer de vraag of de maatregel effectief zou zijn, voor zover de maatregel beoogt ongewenste invloeden van buitenaf op in Nederland fungerende imams te voorkomen. De beide moties strekken er kennelijk toe te voorkomen dat imams die denken en handelen op een wijze die niet is te verenigen met de openbare orde en de nationale veiligheid in Nederland worden toegelaten. De daarin vervatte maatregelen daartoe zullen naar verwachting niet effectief zijn. Niet kan worden voorkomen dat een in Nederland opgeleide imam invloeden ondergaat in de landen waar zijn gemeenschap oorspronkelijk vandaan komt, bijvoorbeeld in de vorm van studiereizen of stages, of door middel van moderne communicatiefaciliteiten als het Internet. Tenslotte blijkt een belangrijk deel van de huidige imams in Nederland te verblijven op een andere titel dan verblijf voor religieuze doeleinden. Met het stellen van eisen als in de moties is neergelegd zal die praktijk worden gestimuleerd.

Een verbod op imams uit het buitenland (motie Bos), dan wel de eis van een Nederlandse opleiding (motie Sterk) aan hier te lande werkende imams, is niet verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel in samenhang met de godsdienstvrijheid en strijdig met de door de overheid te betrachten neutraliteit en terughoudendheid. De overwogen maatregelen zijn voorts naar verwachting niet effectief en praktisch slecht uitvoerbaar.

5.6.1 *Diyanet-imams*

In haar adviesaanvraag heeft de Minister de ACVZ tevens verzocht in te gaan op de toelating van geestelijk bedienaren via Diyanet en deze te bezien in relatie tot de oprichting van een Nederlandse imamopleiding.

In Nederland zijn circa 100 imams werkzaam in dienst van Diyanet, het Turkse Ministerie voor Godsdienstzaken.⁹⁶ Circa 140 van de 220 Turkse moskeeën in Nederland zijn zogenaamde ‘Diyanet-moskeeën’. Dit betekent dat voor ongeveer 40 moskeeën nu

95 EHRM 14 december 1999, Serif, paragraaf 52-53; EHRM 26 oktober 2000, Hasan and Chaush, paragraaf 78; EHRM 16 december 2004, Supreme Holy Council of the Muslim community, paragraaf 96-99.

96 Diyanet is een rechtstreeks product van de ontbinding van het Osmaanse rijk en het uitroepen van de Turkse Republiek (de Türkiye Cumhuriyeti), op 29 oktober 1923: de oprichting van de Diyanet volgde op 3 maart 1924. Binnen het kader van de zogenaamde “laiklik”, of Turkse lekenstaat, waarbij de sharia werd afgeschaft en vervangen door een (aangepast) Zwitsers familierecht, heeft het Presidium als taak: “het uitvoeren van de werkzaamheden die verband houden met de geloofsvoorstellingen van het islamitisch geloof, de eredienst en morele principes, het voorlichten van de samenleving op het terrein van

geen Diyanet-imam beschikbaar is. De imams zijn goed opgeleid. Zij doorlopen het islamitisch lyceum (circa zeven jaar) en een vervolgopleiding op HBO/universitair niveau van vier tot zes jaar. Als voorbereiding op hun komst naar Nederland krijgen zij een specifieke opleiding, met onder meer 300 uur onderwijs in de Nederlandse taal. Zij blijven maximaal vier jaar in Nederland.⁹⁷

In de Tweede Kamer is in april 2005 gedebatteerd over de oprichting van een Nederlandse imamopleiding. Bij deze gelegenheid werden bezwaren geuit tegen de betrokkenheid van Diyanet hierbij. De Minister stelde dat iedere betrokkenheid van buitenlandse overheden bij het opzetten van imamopleidingen, inhoudelijk of financieel, ongewenst is. Daarnaast sprak de Tweede Kamer over de uitzending van imams door Diyanet. De Lijst Pim Fortuyn (LPF) diende een motie in waarin de regering werd opgeroepen met de Turkse overheid in contact te treden over de stopzetting of afbouw van het uitzenden van Diyanet-imams. De LPF zag in de uitzending een ongewenste invloed van de Turkse overheid met de beleving van de islam door Turkse moslims in Nederland. De motie werd ingetrokken nadat de Minister toezegde in de periode tot 2010, 'met de Turkse overheid in gesprek te blijven over de manier waarop de uitzending van imams kan worden afgebouwd en gestopt'.⁹⁸

De ACVZ is gezien het beginsel van scheiding van kerk en staat zoals dat aan de Nederlandse rechtsorde ten grondslag ligt, geen voorstander van dergelijke overheidsbemoeienis met de benoeming van geestelijk bedienaren. Dat geldt niet alleen voor bemoeienis door de Nederlandse overheid, maar ook voor de situatie waarin geestelijk bedienaren worden opgeleid en geselecteerd voor werk in een geloofsgemeenschap in Nederland door een buitenlandse mogendheid, die de bedienaar ook in dienst heeft en betaalt. De andere kant van de medaille is dat de Diyanet-praktijk er toe leidt dat de betrokken islamitisch geestelijk bedienaren goed zijn opgeleid en degelijk (door taalbeheersing en kennis van de Nederlandse samenleving) zijn voorbereid op hun werk in Nederland. Daarbij komt dat in het recente verleden niet is gebleken van enig probleem in de sfeer van de openbare orde of nationale veiligheid met betrekking tot Diyanet-imams.

Het bovenstaande afwegende steunt de ACVZ het pragmatische beleid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om niet abrupt tot beëindiging over te gaan maar via de weg van de diplomatie te komen tot het beëindigen van het verschijnsel van bij de Turkse overheid in dienst zijnde en naar Nederland uitgezonden Diyanet-imams.

het geloof en het beheren van gebedsruimten". Geleid door een algemeen directeur, valt het Presidium onder het ministerie van Algemene Zaken, en als zodanig onder de Turkse eerste-minister. Sedert 1970 zijn alle "geloofsdienaren" van de Diyanet officieel ambtenaar van de Turkse staat, en sedert de jaren '80 wordt er in de staatscholen ook een verplicht vak islam-ethiek gegeven aan alle leerlingen, welk ook de gezindte is van hun ouders. Daarmee is de (soennitische, hanafitische) islam de facto voorwerp van staatsbemoeienis, ondanks de officiële laïkheid. De bijzonder rapporteur van de Verenigde Naties over de eliminatie van alle vormen van religieuze intolerantie, stelt in zijn interim rapport over zijn bezoek aan Turkije, in 2000, het seculiere karakter zelf van de Turkse staat ter discussie; z.i. beschikt de Diyanet over "excessive powers of religious management such that religious practice appears to be regimented by government and Islam is treated as if it were a 'State affaire'". Geciteerd uit het 'Memorandum to the Turkish Government on Human Rights Watch's Concerns with Regard to Academic Freedom in Higher Education, and Access to Higher Education for Women who Wear the Headscarf', June 29, 2004, p. 32; zie hrw.org/backgrounder/eca/turkey/2004/

97 Sommigen blijven, maar beëindigen dan hun dienstverband met Diyanet. Milli Görüs heeft in Nederland ongeveer veertig imams in dienst, deels personen die na vier jaar Diyanet-uitzending in Nederland wilden blijven.

98 TK 2004-2005, Algemeen overleg van 6 april 2005, TK 2004-2005, 29800 VIII en 29800 VI, nr. 201; Handelingen TK 2004-2005, p. 71-4374-4376.

HOOFDSTUK 6

Toelating en verblijf van overige categorieën

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan anderen voor wie de toelating op enigerlei wijze is gerelateerd aan religieuze of levensbeschouwelijke activiteiten. Het gaat daarbij om studenten aan een religieuze opleiding, vrijwilligers, stagiaires, godsdienstleraren in het regulier onderwijs en geestelijk verzorgers in de gezondheidszorg, het leger en het gevangeniswezen.

6.2 Studenten

Een aantal buitenlanders volgt in Nederland een theologische opleiding dan wel een opleiding tot bijvoorbeeld predikant, zendeling, imam of geestelijk verzorger. Deze studenten dienen naar het oordeel van de ACVZ te vallen onder de huidige regelingen voor buitenlandse studenten. De vrijheid van godsdienst levert *in casu* geen bijzondere verplichting tot toelating op. Er zijn geen redenen deze categorieën anders te behandelen dan andere toelatingsverzoeken in verband met studie.

In deze context dient te zijner tijd wel bijzondere aandacht te worden besteed aan de implementatie van de EG Richtlijn voor studenten, stagiaires en vrijwilligers (te geschieden vóór 12 januari 2007).⁹⁹ Die implementatie biedt de overheid een goede gelegenheid om zo nodig de implementatie mede toe te spitsen op deze 'religieuze varianten' van de desbetreffende categorie.

6.3 Vrijwilligers

Een aantal in Nederland gevestigde organisaties faciliteert buitenlandse jongeren om hier in Nederland in religieus verband vrijwilligerswerk te doen. Dit vrijwilligerswerk valt binnen de normen zoals die zijn benoemd in de desbetreffende EG Richtlijn (zie hierboven onder *studenten*). Vrijwilligerswerk is gedefinieerd als een onderdeel van concrete solidariteitsactiviteiten op basis van een programma van een staat of van de EG dat doelstellingen van algemeen belang nastreeft. Er is speciale aandacht aan vrijwilligers besteed omdat zij noch voor (betaalde) arbeid, noch voor studie komen. De volgende aspecten zijn van toepassing (artikel 11 jo 3 jo 6 van de Richtlijn):

- een geldig reisdocument;
- toestemming van de ouders of voogd voor het beoogde verblijf;
- een ziektekostenverzekering;
- geen bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of volksgezondheid;
- eventueel voldoen aan leges;
- een minimum leeftijd en een maximum leeftijd (vast te stellen door elk land);
- het overleggen van een overeenkomst met de betrokken organisatie die is belast met (de uitvoering van) het vrijwilligersprogramma;

⁹⁹ COM/2002/548 final; politieke overeenstemming maart 2004; formeel aangenomen in december 2004: Richtlijn nr. 2004/114/EG, 13 december 2004, betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk; Pb L375/12/2004.

- het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering voor betrokkene door de betrokken organisatie;
- eventueel een basiscursus over de ontvangende lidstaat;¹⁰⁰
- de verblijfstitel wordt afgegeven voor ten hoogste een jaar (artikel 15 van de richtlijn).

De ACVZ ziet geen redenen om voor vrijwilligers, die actief zijn in religieus verband, een langere verblijfstermijn te stellen dan voor andere vrijwilligers. De aard van de werkzaamheden noch overige omstandigheden geven daartoe aanleiding.

6.4 Stagiaires

Het komt met enige regelmaat voor dat studenten aan een in het buitenland gevestigde theologische opleiding in Nederland stage willen doorlopen bij een religieuze instelling (zoals ook veel Nederlandse studenten – ongeacht de studierichting – een stage in het buitenland nastreven). Te zijner tijd zal de eerder genoemde EG Richtlijn van kracht zijn. Ten aanzien van onbezoldigde stagiaires is in artikel 10 van die Richtlijn bepaald dat er een opleidingsovereenkomst moet zijn en dat de stagiaires over voldoende middelen van bestaan moeten beschikken. Ook kan worden geëist dat een basis taalcursus wordt gevolgd ten behoeve van een dergelijke stage.

Ook hier ziet de ACVZ in het gegeven dat het gaat om een stage bij een religieuze instelling, geen grond voor een bijzondere regeling.

6.5 Godsdienstleraren voor het lager, middelbaar of hoger onderwijs

Bij godsdienstleraren in het regulier onderwijs gaat het om een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, dan wel om een ambtenaarrechtelijke aanstelling. De ACVZ ziet ook voor deze categorie geen grond voor een andere behandeling dan voor overige werknemers of aangestelden. Dat betekent dat voor deze categorie de huidige toelatingseisen dienen te worden gehanteerd door middel van toepassing van de Wav. Dit houdt in dat er slechts een tewerkstellingsvergunning kan worden afgegeven indien er géén sprake is van prioriteitgenietend aanbod, dat wil zeggen dat er geen geschikte kandidaten gevonden kunnen worden binnen de EU en de EER.

6.6 Geestelijk verzorgers

6.6.1 In de zorg

In Nederlandse ziekenhuizen, verzorgingshuizen en dergelijke, zijn geestelijk verzorgers actief. Zij zijn ofwel in dienst van het ziekenhuis, aan het ziekenhuis toegevoegd door de betreffende religieuze groepering, dan wel bezoeker in individuele gevallen. In de eerste gevallen stelt het ziekenhuis of verzorgende instelling in de regel functie-eisen (bijvoorbeeld ten aanzien van opleiding en goed functioneren). De beroepsorganisatie VGVZ (Vereniging van Geestelijk Verzorgers Zorginstellingen) stelt zich op het standpunt dat geestelijk verzorgers, van welke denominatie of levensbeschouwelijke richting dan ook,

¹⁰⁰ Artikel 11 onder d.: indien de ontvangende lidstaat dat vereist, een basiscursus volgen betreffende de taal, de geschiedenis en de politieke en maatschappelijke structuur van die lidstaat.

aan een aantal beroepseisen dienen te voldoen (HBO of academisch geschoold).¹⁰¹ Bij de uitoefening van de functie van geestelijk verzorger in de zorg is naar het oordeel van de ACVZ geen sprake van uit de vrijheid van godsdienst voortvloeiende rechten van degenen die de zorg ontvangen. Geestelijke zorg wordt aangeboden, en is nimmer verplicht. Voor het overige gaat het om functies die in een arbeidsrechtelijk dienstverband worden uitgeoefend. Dat betekent dat ook deze categorie niet behoort te worden uitgezonderd van de Wav, met als voornaamste gevolg dat de toets met betrekking tot prioriteitgenietend aanbod in de EU/EER van toepassing dient te zijn.

6.6.2 In de krijgsmacht

De geestelijke verzorging in de krijgsmacht is niet bij wet geregeld omdat het Nederlandse leger een beroepsleger is geworden. Er bestaat in principe geen enkele verplichting voor de werkgever om bijzondere aandacht te besteden aan de godsdienstbeleving van haar werknemers. Dat was ten tijde van de dienstplicht anders. Wel geldt dat als de werkgever van opvatting is dat geestelijke of pastorale zorg geboden moet worden, in beginsel alle aanwezige gezindten in gelijke mate moeten worden bediend.

Het Ministerie van Defensie stelt inhoudelijk geen eisen maar verleent een machtiging aan de 'zendende' instantie om naar eigen inzicht geestelijk verzorgers aan te stellen. De geestelijk verzorger dient in principe een Nederlander zijn. Ook op grond van artikel 125 E Ambtenarenwet wordt het Nederlanderschap vereist voor het vervullen van een vertrouwensfunctie. Hiervan kan eventueel worden afgeweken wanneer het dienstbelang dat vordert.

Voor deze categorie van geestelijk verzorgers dient in dit verband hetzelfde te gelden als voor de categorie geestelijk verzorgers in de zorg (namelijk het reguliere beleid inclusief toepassing van de Wav).

6.6.3 In justitiële inrichtingen

Krachtens artikel 41 lid 3 sub a Penitentiaire Beginselenwet heeft een gedetineerde recht op het onderhouden van persoonlijk contact met de geestelijk verzorger van de godsdienst of levensovertuiging van zijn keuze die aan zijn inrichting is verbonden. De Directeur draagt zorg voor voldoende geestelijke verzorging die aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de gedetineerden. In artikel 24 van de Penitentiaire maatregel worden hierover nadere regels gesteld. Daar wordt in ieder geval verplicht gesteld dat een penitentiaire inrichting beschikt over een rooms-katholieke, een protestantse en een humanistische geestelijk verzorger. Het ministerie van Justitie stelt een hoofdaalmoezenier, een hoofdpredikant en een hoofd humanistische geestelijke verzorger aan op voordracht van de zendende instantie.

Het Ministerie controleert of is voldaan aan de inhoudelijke vereisten (universitaire opleiding, voldoende beheersing van de Nederlandse taal). Nadat de geestelijk verzorger is voorgedragen verricht de Dienst Geestelijke Verzorging Penitentiaire Inrichtingen (DGV PI) een antecedentenonderzoek en beoordeelt een benoemingsadviescommissie of de geestelijk verzorger geschikt is om te functioneren in een penitentiaire inrichting.

101 Zoals in de Beroepsstandaard van de VGVZ te lezen valt: 'De kerntaken van de geestelijk verzorger kunnen worden onderscheiden in kerntaken gerelateerd aan patiënten en hun naasten, kerntaken gerelateerd aan de instelling en kerntaken gerelateerd aan het beroep. Elk van deze taken eist eigen kwaliteiten. Deze worden beschreven na de opsomming van de afzonderlijke kerntaken van elke categorie. Daarnaast zijn er kwaliteitseisen beschreven in termen van algemene kwaliteitseisen, kwaliteitseisen ten aanzien van houding en vaardigheden en kwaliteitseisen ten aanzien van kennis'.

De vereisten gesteld aan deze vorm van verzorgers zijn neergelegd in een circulaire.¹⁰² De verzorger dient in bezit te zijn van een verblijfsvergunning, moet de Nederlandse taal voldoende beheersen en heeft bij voorkeur een universitaire opleiding genoten. Een interne commissie van de DGV PI beoordeelt of een geestelijk verzorger aan de gestelde vereisten voldoet.

Ook ten aanzien van deze categorie van personen die in Nederland arbeid verrichten van religieuze aard geldt naar het oordeel van de ACVZ dat in het kader van de ambtenaar-rechtelijke aanstelling de thans geldende eisen dienen te worden gesteld. Als er sprake is van een aanstelling van een vreemdeling dient ook hier de toets op het prioriteitgenietend aanbod binnen de EU/EER te worden uitgevoerd.

Overigens merkt de ACVZ, enigszins buiten de scope van dit advies, op dat, gelet op het aantal gedetineerden met een islamitische achtergrond, er alle reden lijkt te zijn om de aanwezigheid van een islamitisch geestelijk verzorger structureel in de Penitentiaire maatregel vast te leggen.

¹⁰² Verschenen in de *Informatiebrochure omtrent de rechtspositie van de 'freelance' geestelijk verzorger* d.d. juni 2002.

BIJLAGE I

De adviesaanvraag



Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
I.a.v. mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Postbus 93127
2509 Ac Den Haag

Bezoekadres
Koninginnegracht 19
2514 AB Den Haag
Telefoon (070) 3 70 85 61
Fax (070) 3 70 79 48
E-mail: wodc-
informatiedesk@minjus.nl
Homepage:
<http://www.wodc.nl>

TvO
Hvm
FS
HIP
GvA
MvL
RS
Ruk
Wm

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Datum
Ons kenmerk
Onderwerp

Directie Vreemdelingenbeleid
mr drs E.A. Slijper
070-3707541
18 oktober 2004
5312437/04/DVB
Adviesaanvraag inzake beleidskader toelating voor religieuze
en/of levensbeschouwelijke doeleinden

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

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 19-10-04 Verz.
Nummer:	ADU - 007
Code:	

Geachte heer van Os van den Abeelen,

In het werkprogramma van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor 2004 heb ik het voornemen uitgesproken uw Commissie om advies te vragen inzake het toelatingsbeleid voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden. Bij deze breng ik dit voornemen ten uitvoer.

Zowel onder de oude vreemdelingenwet als onder de huidige wet- en regelgeving is een formeel beleidskader opgenomen voor de toelating van godsdienstleraren en geestelijk voorgangers. Daarnaast is ook voorzien in een beleidskader indien het verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden plaatsvindt in het kader van een studie. Niet voorzien is evenwel in een beleidskader voor verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden dat zich naar zijn aard niet leent voor toetsing binnen het kader van arbeid of studie. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het verblijf in een klooster, de toelating van Boedistische monniken of van leden van de Maharishi.

In het verleden zijn met tal van organisaties op ad hoc basis afspraken gemaakt op basis waarvan gedurende vele jaren voor kortere of langere periode verblijf werd verleend. Concrete criteria waaraan getoetst werd ontbraken hierbij, terwijl de verblijfsvergunningen onder de meest uiteenlopende beperkingen werden verleend. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 kwam deze praktijk van vergunningverlening in volle

omvang aan het licht. Ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 wordt een vergunning verleend onder beperking. Voor reguliere toelating zijn dit de beperkingen zoals genoemd in artikel 3.4, eerste lid, Vb 2000. Daarnaast is verblijf mogelijk op basis van artikel 3.4, derde lid, Vb 2000. Dit laatste verblijf kan op ad hoc basis geschieden, dan wel op basis van een beleidsregeling voor een specifieke categorie. Een dergelijke regeling ontbreekt vooralsnog voor eerder genoemde categorie vreemdelingen. Om die reden zorgden de aanvragen op basis van oude afspraken, die onder de nieuwe wet werden ingediend, voor een knelpunt in de uitvoering. Zonder specifieke regeling konden aanvragen die in het verleden op basis van een afspraak werden ingewilligd, nu nog slechts op ad hoc basis worden ingewilligd. Gelet op het feit dat het hier een specifieke categorie vreemdelingen betreft, is dergelijk ad hoc beleid niet wenselijk, te meer daar hierdoor divergentie in de uitvoering kan ontstaan. Inmiddels is ad interim een tijdelijke verblijfsregeling in werking getreden (TBV 2004/2), waarmee vooralsnog een belangrijk deel van het ontstane knelpunt is ondervangen.

Problematisch is hierbij dat het niet om een homogene categorie vreemdelingen gaat. Er is sprake van een breed scala aan groeperingen die voor de meest uiteenlopende religieuze of levensbeschouwelijke activiteiten naar Nederland wensen te komen. Alvorens criteria opgesteld zouden kunnen/moeten worden voor deze categorie vreemdelingen, is inzicht vereist in de activiteiten die verricht worden. Hiertoe is recentelijk onder auspiciën van het WODC al een eerste onderzoek verricht bij een groot aantal groeperingen/instellingen/organisaties die verblijfsaanvragen hebben ingediend of voornemens waren dat te doen voor verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden. Een afschrift van dit rapport is u reeds (onder embargo) toegezonden.

Het onderzoeksrapport is in eerste instantie vanuit een cultureel-antropologisch perspectief opgezet, en geeft conform de onderzoeksopdracht beschrijvingen van vele organisaties en de diverse activiteiten die bij of ten behoeve van deze organisaties verricht worden. Daarnaast gaat het onderzoek ook in op de juridische context van genoemde problematiek. Dit is op zich verklaarbaar vanuit de vraagstelling die aan het onderzoek ten grondslag gelegen heeft. Echter, de juridische analyses in dit onderzoek zijn niet in alle opzichten toereikend, (o.a. t.a.v. de rechtsvergelijking, arbeidsrechtelijke aspecten in het vreemdelingenrecht etc.) In dit opzicht is het thans voorliggende rapport niet geschikt als basis voor een te ontwikkelen beleidskader en verzoek ik u om in aanvulling op dit rapport advies aan mij uit te brengen.

Ik verzoek u in het advies in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- Rechtsvergelijking (EU: Dui/België/Frankrijk DK/Vk en zonodig ook buiten de EU, bijvoorbeeld Canada)
- Grondrechten (welke eisen mogen bij wet gesteld worden, zonder dat een inbreuk wordt gepleegd op fundamentele grondrechten)
- De aanwezigheid van een wezenlijk Nederlands belang (op welke wijze kan hier in invulling aan gegeven worden, wanneer is geen sprake van een wezenlijk Nederlands belang in dit verband).
- Arbeidsrechtelijke aspecten in het vreemdelingenrecht (eisen van TWV, opleidingseisen).
- De potentie tot aansluiting bij de Nederlandse samenleving (kennis van taal, maatschappij en kernwaarden en -normen, bereidheid tot interactie en dialoog met andere groepen in de samenleving)

In het WODC-rapport is tevens ingegaan op de toelating van godsdienstleraren en geestelijk voorgangers (imams, priesters, pandits etc), ook al is voor deze categorie vreemdelingen reeds een beleidskader (arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar) aanwezig. In het rapport wordt bij deze categorie als knelpunt genoemd het feit dat voor de toelating wordt getoetst aan de criteria voor het verrichten van arbeid in loondienst, inclusief de toetsing aan de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt. Uit het onderzoek komt naar voren dat de door de onderzoekers ondervraagde groep vreemdelingen heeft aangegeven dat er eigenlijk geen sprake is van een arbeidsrelatie, er wordt slechts een papieren constructie in het leven geroepen om te kunnen voldoen aan de voorwaarden voor toelating. Niet is ingegaan op de toelating van geestelijk voorgangers die (bijvoorbeeld) via de Diyanet verloopt, en waarbij wel degelijk sprake is van een arbeidsrelatie. Ondanks het feit dat reeds een beleidskader voor deze categorie vreemdeling voorhanden is, verzoek ik u — gelet op de uitkomsten van het eerdere onderzoek — ook deze wijze van toelating (inclusief de toelating op basis van bilaterale afspraken) bij uw advies te betrekken. Hierbij acht ik ook van belang dat ingegaan wordt op de oprichting van een imamopleiding in Nederland en de betekenis hiervan voor de toelating van geestelijk voorgangers. Welke mogelijkheden bestaan er om beperkingen te stellen aan de toelating van geestelijke voorgangers, ook in de tussentijd waarin nog geen imamopleiding in Nederland tot stand is gekomen? Gezien mijn voornemen om aanvullende inburgeringseisen en zo mogelijk ook opleidingseisen te stellen aan vreemdelingen die arbeid als geestelijk

voorganger komen verrichten, verzoek ik u dit aspect eveneens bij uw advies te betrekken.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

Mw. drs. M.C.F. Verdonk

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end, positioned to the left of the typed name.

BIJLAGE 2

Samenstelling van de ACVZ per 1 juli 2005

Voorzitter

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

Plaatsvervangend voorzitter

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

Leden

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

Secretaris (wnd.)

- dr. J.J. van Miert

Samenstelling subcommissie

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

Voorzitter

- Mw. dr. L.H.M. van Willigen
arts

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof
- Mw. N. Jerkovic*
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- Mr. P.A. Schaafsma
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen

* Mw. Jerkovic was tot 1 april 2005 lid van de ACVZ

BIJLAGE 3

Motie Sterk en motie Bos

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004 (29 200 VI)

Nr. 155 Nader gewijzigde motie van het lid sterk c.S. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 143

Voorgesteld 18 mei 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,
overwegende, dat voor de integratie van de moslimgemeenschap in Nederland opgeleide imams noodzakelijk zijn;
van mening, dat daarom een snelle totstandkoming van de Nederlandse imamopleiding van groot belang is;
verzoekt de regering aan imams die in Nederland gaan werken als voorwaarde te stellen dat zij een Nederlandse imamopleiding hebben gevolgd.
en gaat over tot de orde van de dag.

Sterk
Dijsselbloem
Dittrich
Azough

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 2003–2004
KST76382
0304tkkst29200VI-155
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VI, nr. 155

29 854 De moord op de heer th. Van Gogh nr. 10 motie van het lid Bos c.S.

Voorgesteld 11 november 2004

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende, het grote maatschappelijke belang van de rol van imams in de Nederlandse moslimgemeenschappen;
constaterende, dat zolang een Nederlandse imamopleiding ontbreekt, er vele buitenlandse imams in Nederland actief zullen blijven;
constaterende, dat serieuze initiatieven tot imamopleidingen te lang op zich laten wachten;
verzoekt het kabinet het opzetten van imamopleidingen actief te ondersteunen en te versnellen;
verzoekt de regering om uiterlijk per 2008 geen verblijfsvergunningen voor buitenlandse imams meer te verstrekken en in de overgangperiode slechts tijdelijke verblijfsvergunningen te verlenen met een uiterste looptijd tot 2008,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bos
Van Aartsen
Verhagen
Halsema

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2004–2005

KST81082

0405tkkst29854-10

ISSN 0921 - 7371

SduUitgevers

's-Gravenhage 2004 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 854, nr. 10

BIJLAGE 4

Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV 2004/02)

Aan:

- de Korpschefs Politieregio's
- de Korpsbeheerders Politieregio's
- de Bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee

i.a.a:

- de Voorzitter van het College van procureurs-generaal

<i>Onderdeel:</i>	Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
<i>Datum:</i>	8 januari 2004
<i>Ons kenmerk:</i>	HKUIT03-5889 (AUB)
<i>Code:</i>	TBV 2004/2 Juridische
<i>Achtergrond:</i>	Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000
<i>Bijlagen:</i>	Model M45-A en M48-B
<i>Geldigheidsduur:</i>	Een jaar ingaand twee dagen na publicatie in de Staatscourant
<i>Onderwerp:</i>	Verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden

1 Inleiding

Het Vreemdelingenbesluit 2000 voorziet behalve in een beperking voor verblijf als godsdienstleraar, geestelijk voorganger of student, niet in een beperking die toeziet op verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie. Ook na invoering van de Vreemdelingenwet 2000 doen vreemdelingen een aanvraag tot het verlenen van verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie. Zij doen dat om een veelheid van redenen: voor verblijf als kloosterling, voor het verrichten van vrijwilligerswerk, voor zendingsactiviteiten, etc. Vanwege de aard van het beoogde verblijf en de in dat kader uit te voeren activiteiten kunnen veel van de vreemdelingen die bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie in Nederland willen verblijven, geen verblijfsrecht ontlenen aan de regeling voor godsdienstleraren en geestelijk voorgangers omdat zij geen arbeid in loondienst verrichten als geestelijk voorganger of godsdienstleraar. Deze vreemdelingen kunnen vanwege het doel van het beoogde verblijf evenmin verblijfsrecht ontlenen aan de regeling voor vreemdelingen die in Nederland onderwijs willen volgen. Aan vreemdelingen die verblijf beogen bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie voor doeleinden, anders dan arbeid of studie, werd vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 in de regel verblijf toegestaan. Na inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 werd op ad hoc basis gebruik gemaakt van de bij artikel 3.4, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000 gegeven bevoegdheid om verblijf toe te staan.

Tot dusverre is ten aanzien van de toelating van vreemdelingen bij religieuze of levensbeschouwelijke organisaties in een aantal gevallen aangenomen dat hiermee een wezenlijk Nederlands belang werd gediend. Zulks komt onder meer tot uitdrukking in de bijzondere afspraken die met enkele religieuze of levensbeschouwelijke organisaties zijn gemaakt over de toelating van vreemdelingen. Nu artikel 3.4, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000 niet in een beperking voor verblijf op religieuze of levens-

beschouwelijke gronden voorziet, is de vraag aan de orde of met verblijf op die gronden een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Ter voorbereiding van de besluitvorming over een definitief beleidskader voor verblijf bij religieuze of levensbeschouwelijke organisaties zal door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie onderzoek worden verricht naar het vóórkomen van verblijf van vreemdelingen bij religieuze of levensbeschouwelijke organisaties, alsmede naar de activiteiten die door vreemdelingen tijdens het verblijf bij die organisaties worden ontplooid. Mede op basis van de uitkomsten van dat onderzoek zal worden bepaald of en zo ja in welke gevallen er een wezenlijk Nederlands belang gediend wordt met het verblijf van vreemdelingen bij religieuze of levensbeschouwelijke organisaties anders dan voor arbeid of studie.

In afwachting van besluitvorming over een definitief beleidskader wordt de tot dusverre geldende praktijk met betrekking tot het toestaan van verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden gebundeld in de onderhavige overgangsregeling. Aan vreemdelingen kan verblijf bij religieuze of levensbeschouwelijke organisaties worden toegestaan indien bij die organisaties de afgelopen vijf jaar aan vreemdelingen verblijf is toegestaan voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden, niet zijnde arbeid als godsdienstleraar of geestelijk voorganger, of studie.

2 Algemeen

Onderhavige regeling is nadrukkelijk een tijdelijke regeling ter formalisering van de gegroeide praktijk. De regeling is derhalve uitsluitend van toepassing op vreemdelingen die verblijf beogen bij religieuze of levensbeschouwelijke groeperingen waarbij de afgelopen vijf jaar aan vreemdelingen verblijf is toegestaan en daadwerkelijk verleend voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden. Op grond hiervan wordt nog steeds een wezenlijk Nederlands belang aangenomen. Een uitzondering op voornoemde voorwaarde dat in de afgelopen vijf jaar verblijf moet zijn verleend, geldt voor verblijf bij individuele kloosters als eerder aan vreemdelingen verblijf is verleend bij een ander klooster dat behoort tot de orde, congregatie of organisatie van het klooster waarbij verblijf wordt gevraagd. In dat geval wordt eveneens een wezenlijk Nederlands belang aangenomen. Het desbetreffende klooster dient zulks met schriftelijke bewijsstukken aan te tonen. Verblijf bij individuele kloosters kan derhalve worden toegestaan als aan voornoemde voorwaarde en aan de onderstaand ten aanzien van verblijf als kloosterling beschreven voorwaarden wordt voldaan.

Omdat in het geval van verblijf bij organisaties waarbij niet eerder verblijf is toegestaan op religieuze of Uit: Staatscourant 13 januari 2004, nr. 7 / pag. 12 1 JU Verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden levensbeschouwelijke gronden, in het verleden geen uitspraak is gedaan over een wezenlijk Nederlands belang, en pas in het kader van een definitieve regeling voor verblijf op religieuze doeleinden een oordeel kan worden uitgesproken over het wezenlijk Nederlands belang dat wordt gediend met (de aard van) het verblijf van een vreemdeling bij deze organisaties, staat de onderhavige regeling niet open voor religieuze of levensbeschouwelijke organisaties bij wie niet in de afgelopen vijf jaar verblijf is verleend. Zoals hierboven gesteld geldt zulks niet voor bovengenoemde categorie kloosters. Onderhavige regeling is evenmin van toepassing op religieuze of levensbeschouwelijke organisaties waarbij tot dusverre uitsluitend verblijf is toegestaan voor het verrichten van arbeid als godsdienstleraar of geestelijk voorganger, of voor studie.

3 Aard van het verblijf en werkzaamheden

Verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie op religieuze of levensbeschouwelijke gronden kan worden toegestaan bij de navolgende religieuze of levensbeschouwelijke organisaties:

- De Stichting Jeugd met een Opdracht te Heerde;
- De Kerk van Jezus Christus van de Heiligen der Laatste Dagen te Hilversum;
- Centraal Missie Commissariaat (CMC) te Den Haag;
- De Syrisch Orthodoxe Kerk te Losser;
- Stichting Congregatie FIC te Maastricht;
- Maharishi European Research University/Maharishi Vedic University (MERU/MVU) te Vlodrop;
- Individuele kloosters mits aan een ander klooster, behorend tot dezelfde orde, congregatie of organisatie, in de afgelopen vijf jaar verblijf is verleend.

Indien er sprake is van een bijzondere regeling met een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie, dan vervalt deze bij inwerkingtreding van deze regeling, uitgezonderd eventuele in de regeling opgenomen afspraken over het maximaal per jaar toe te laten vreemdelingen bij een organisatie. Deze blijven onverkort gehandhaafd.

Indien een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie die niet in bovenstaand overzicht wordt genoemd, kan aantonen dat in de laatste vijf jaren, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze regeling, aan een vreemdeling verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden is verleend bij de desbetreffende organisatie, zal worden beoordeeld of deze organisatie onder de werking van de onderhavige regeling valt. Zulks is niet van toepassing als verblijf is verleend voor het verrichten van arbeid als godsdienstleraar of geestelijk voorganger, of voor studie.

Géén verblijf zal worden toegestaan bij organisaties waarbij op enig moment is of wordt vastgesteld dat het verblijf op oneigenlijke gronden is verleend dan wel dat verblijfsvergunningen van vreemdelingen die verblijf bij de desbetreffende organisatie hadden, zijn ingetrokken.

In het geval sprake is van beoogd verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie ten behoeve van het verrichten van arbeid in de zin van de Wet arbeid vreemdelingen, dan wel ten behoeve van studie, zijn de voorwaarden ten aanzien van arbeid in loondienst (B5 Vreemdelingencirculaire 2000), respectievelijk studie (B6 Vreemdelingencirculaire 2000) onverkort van toepassing. Indien sprake is van een aanvraag voor verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie, zal aan de hand van de door betrokken vreemdeling, respectievelijk de betrokken religieuze of levensbeschouwelijke organisatie te verschaffen informatie, allereerst worden getoetst of er sprake is van verblijf op grond van arbeid of studie. Bij twijfel of betrokkene verblijf beoogt voor het verrichten van arbeid zal advies worden gevraagd aan de Centrale Organisatie Werk en Inkomen (CWI). Van arbeid in loondienst is in elk geval sprake als er een arbeidsovereenkomst is tussen de vreemdeling en de organisatie. In het geval uit de door betrokken vreemdeling dan wel door de desbetreffende organisatie bij het doen van de aanvraag te verschaffen informatie valt op te maken dat primair verblijf wordt beoogd in het kader van studie, zal worden getoetst aan de voorwaarden voor verblijf voor studie (zie B6 Vreemdelingencirculaire 2000).

4 Voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning

De verblijfsvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling

- a die 18 jaar of ouder is;
- b die verblijf beoogt bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie waarbij de afgelopen vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze regeling, verblijf is toegestaan op religieuze of levensbeschouwelijke gronden. Van verblijf gedurende de laatste vijf jaar is nadrukkelijk uitgezonderd verblijf voor het verrichten van arbeid als godsdienstleraar of geestelijk voorganger, en voor studie. Het criterium van vijf jaar geldt niet voor individuele kloosters mits bij een ander klooster, behorend tot dezelfde orde, congregatie of organisatie in de afgelopen vijf jaar verblijf is verleend;
- c die verblijf beoogt als kloosterling dan wel voor het verrichten van (vrijwilligers) activiteiten bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie zoals bedoeld onder b);

Ad a:

De ondergrens van 18 jaar wordt gesteld omdat het niet wenselijk wordt geacht om jongeren in de (gedeeltelijk) leerplichtige leeftijd verblijf in Nederland toe te staan met het oog op verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie, anders dan voor studiedoeleinden waarop het reguliere beleid van toepassing is.

Ad b: Zie daarvoor bovenstaande lijst.

Vreemdelingen die verblijf beogen bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie waarbij niet gedurende de laatste vijf jaar aan vreemdelingen verblijf is verleend op religieuze of levensbeschouwelijke gronden, dienen te voldoen aan één van bestaande beperkingen zoals genoemd in artikel 3.4 Vreemdelingenbesluit 2000 of een beperking als genoemd in de Vreemdelingencirculaire 2000. Gezinsleden, die verblijf beogen bij een vreemdeling aan wie op grond van onderhavige regeling verblijf is toegestaan voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden, dienen te voldoen aan de voorwaarden genoemd in hoofdstuk B2 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

Ad c:

Ten aanzien van verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke Uit: Staatscourant 13 januari 2004, nr. 7 / pag. 12 2 gronden bij een klooster of een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie gelden de navolgende voorwaarden:

- er dient sprake te zijn van een aantoonbare behoefte aan toetreding tot het klooster of verblijf bij de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie;
- in deze behoefte kan niet worden voorzien door toetreding tot het klooster of verblijf bij de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie van een Nederlandse ingezetene dan wel een tot Nederland toegelaten vreemdeling, behorend tot de kloosterorde of religieuze of levensbeschouwelijke organisatie;
- de vreemdeling dient reeds in het buitenland deel uit te maken van de desbetreffende kloosterorde of religieuze of levensbeschouwelijke organisatie;
- in de kosten van levensonderhoud van betrokken vreemdeling wordt voorzien, dat wil zeggen het klooster of de organisatie stelt zich ter zake daarvan garant door middel van een ondertekend model M48-B; er mag geen beroep gedaan worden op de openbare kas.

Het klooster of de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie verschaft ter beoordeling of aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan, de volgende gegevens en bescheiden:

- een schriftelijke uitleg over de behoefte aan het verblijf van de vreemdeling bij de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie;
- schriftelijke bewijsstukken waaruit blijkt dat de vreemdeling ten tijde van de aanvraag deel uit maakt van de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie;
- een gedetailleerde beschrijving van de activiteiten die de vreemdeling bij of door tussenkomst van de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie gaat uitvoeren;
- een schriftelijke opgave van de middelen waarmee het verblijf van de vreemdeling bekostigd wordt;
- een volledig ingevulde en ondertekende bewust- en garantverklaring conform model M48-B;
- schriftelijke bewijsstukken met betrekking tot de solvabiliteit van de organisatie.

Indien verblijf wordt gevraagd bij een klooster, waarbij niet eerder verblijf is toegestaan, dient dat klooster in aanvulling op bovenvermelde bescheiden met schriftelijke bewijsstukken aan te tonen dat eerder verblijf is toegestaan bij (een) ander(e) klooster(s) behorende tot dezelfde orde, congregatie of organisatie.

5 Algemene voorwaarden:

Naast voornoemde bijzondere voorwaarden voor toelating moet worden voldaan aan de algemene toelatingsvoorwaarden van artikel 16 Vreemdelingenwet 2000. Daarbij geldt ten aanzien van middelen van bestaan het navolgende.

Vreemdelingen aan wie verblijf wordt toegestaan op religieuze of levensbeschouwelijke gronden, dienen tijdens hun verblijf in Nederland in hun onderhoud te kunnen voorzien. Derhalve dient te kunnen worden beoordeeld of de vreemdeling gedurende zijn verblijf in Nederland bij de levensbeschouwelijke of religieuze organisatie over voldoende middelen van bestaan beschikt. Uit de aard van het verblijf vloeit voort dat in de kosten van levensonderhoud wordt voorzien door derden, in de regel de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie.

De religieuze of levensbeschouwelijke organisatie waarbij de vreemdeling gaat verblijven dient door middel van een opgave van de aan de vreemdeling te verstrekken voorzieningen gedurende zijn verblijf en een bewijs dat de organisatie over voldoende financiële middelen voor dat doel beschikt, aan te tonen dat deze voorzieningen ook daadwerkelijk (kunnen) worden verstrekt. De religieuze of levensbeschouwelijke organisatie dient zich schriftelijk garant te stellen voor de kosten die voor de Staat en andere openbare lichamen uit het verblijf van de vreemdeling kunnen voortvloeien alsmede voor de kosten van diens reis naar een plaats buiten Nederland waar diens toegang gewaarborgd is door middel van een model M48-B (zie bijlage). De organisatie verklaart in model M48-B tevens zich bewust te zijn van de in dat model genoemde verplichtingen die uit hoofde van de toelating van een vreemdeling voor verblijf bij de desbetreffende organisatie op de organisatie rusten.

6 Procedure

Voor zover op de vreemdeling de plicht berust om te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf, dient de procedure ter verkrijgen van een dergelijke machtiging bij voorkeur in Nederland te worden gestart door de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie waarbij de vreemdeling verblijf beoogt. Daartoe dient de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie een verzoek om advies ter verlening van een machti-

ging tot voorlopig verblijf aan betrokken vreemdeling te richten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst door middel van een model M138. Bij het verzoek om advies dienen de bovenstaande bij 4, ad c genoemde bescheiden te worden meegezonden. Tevens dient bij het model M138 een aanvullende brief te worden meegezonden waarin uiteengezet wordt dat de vreemdeling verblijf beoogt voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden, niet zijnde verblijf voor arbeid of studie. Indien door de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie op model M 138 een verblijfsdoel is aangekruist terwijl uit de overgelegde bescheiden nadrukkelijk blijkt dat verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden wordt beoogd, dient de aanvraag getoetst te worden aan de voorwaarden, verbonden aan de onderhavige regeling.

In het geval de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt ingewilligd, wordt met het oog op het verstrekken van een verblijfsdocument aan betrokken vreemdeling, door de IND een pasfoto en de handtekening van betrokken vreemdeling, samen met een uitdraai uit het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) waaruit blijkt welke persoon en welke beperking het betreft, aan Bureau Documenten Zwolle van de Immigratie- en Naturalisatiedienst verzonden.

7 Beperking

De verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking ‘verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden bij (naam religieuze of levensbeschouwelijke groepering)’. Op het verblijfsdocument dat aan de vreemdeling wordt verstrekt, wordt de beperking vermeld ‘verblijf conform beschikking minister’. De ver Uit: Staatscourant 13 januari 2004, nr. 7 / pag. 12 3 blijfsvergunning voor verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden wordt conform artikel 3.57 Vreemdelingenbesluit 2000 voor ten hoogste één jaar verleend en kan telkens voor ten hoogste één jaar worden verlengd.

Omdat het een overgangsregeling betreft in afwachting van een definitief beleidskader, wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 3.5, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000 biedt om een beperking, anders dan de in artikel 3.5, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 genoemde beperkingen, aan te merken als een tijdelijk verblijfsrecht. In de beschikking op een aanvraag voor verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden wordt bepaald dat het verblijfsrecht tijdelijk is. Daartoe dient de vreemdeling een verklaring model M45-B (zie bijlage) te tekenen.

8 Arbeidsmarktaantekening

Vreemdelingen die in dit kader verblijf beogen hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig voor zover en aangezien het werkzaamheden betreft met een overwegend religieus of levensbeschouwelijk karakter zoals die van kloosterling of uitvoerder van activiteiten ten bate van de organisatie zelf. Dientengevolge geldt de arbeidsmarktaantekening: ‘Arbeid niet toegestaan; beroep op publieke middelen kan gevolgen hebben voor verblijfsrecht.’

In het geval betrokken vreemdeling onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of de Zwitserse Bondsstaat wordt de arbeidsmarktaantekening:

‘Arbeid vrij toegestaan. TWV niet vereist.’

9 Voorschriften

Aan de verblijfsvergunning wordt als voorschrift verbonden het aantonen van voldoende verzekerd te zijn tegen ziektekosten met inbegrip van de kosten van opname en verpleging in een sanatorium of psychiatrische inrichting.

Tot slot

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Gelet op het tijdelijke karakter van de onderhavige overgangsregeling zal bovenstaande regeling niet in een aanvulling op de Vreemdelingencirculaire 2000 worden verwerkt.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, namens de Minister, het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst,

P.W.A. Veld.

Enkele juridische teksten

- 1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 18:**

Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing, door eredienst en de inachtneming van de geboden en voorschriften.
- 2 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, 1966, artikel 18:**
 - a Een ieder heeft het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Dit recht omvat mede de vrijheid een zelf gekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan.
 - b Op niemand mag dwang worden uitgeoefend die een belemmering zou betekenen van zijn vrijheid een door hemzelf gekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden.
 - c De vrijheid van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen kan slechts in die mate worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.
 - d De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden, de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen overeenkomstig hun eigen levensovertuiging te verzekeren.
- 3 Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (1950), artikel 9: Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst**
 - a Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.
 - b De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 4 Nederlandse Grondwet, Artikel 6**
 - 1 Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
 - 2 De wet kan terzake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Minderheidsstandpunt lid A.B. Terlouw

Om de hierna genoemde redenen kan ik mij niet verenigen met het door de meerderheid van de ACVZ ingenomen standpunt ten aanzien van ‘toelating en verblijf voor religieuze doeleinden’.

De overheid komt onbetwist een zekere beleidsvrijheid toe. Daarnaast is algemeen aanvaard dat het garanderen van de godsdienstvrijheid en het ruimte geven aan pluraliteit belangrijke overheidstaken zijn. Hieruit volgt evenwel niet dat het verlenen van verblijf op religieuze gronden, in het bijzonder met het doel zending te bedrijven, een wezenlijk Nederlands belang is. Daartegen pleit kort samengevat het volgende:

- 1 Vrijheid van godsdienst en vrijheid van meningsuiting zijn belangrijke mensenrechten die hun beperking slechts vinden in de rechten en vrijheden van anderen. Vrijheid van godsdienst houdt in, de vrijheid om een godsdienst te belijden en te uiten, maar niet de vrijheid om aanhangers voor een godsdienst te werven in een ander land. Dat staat op gespannen voet met de ook door het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité erkende recht om van godsdienst verschoond te blijven.¹⁰³ Het werven voor de eigen geloofsovertuiging moet daarom niet worden aangemerkt als een doel waarvoor verblijf in Nederland zou moeten worden verleend, laat staan als een wezenlijk Nederlands belang. Sterker, een overheid die dit als een wezenlijk nationaal belang aanmerkt, heeft onvoldoende respect voor het beginsel van scheiding van kerk en staat. Vanwege dit beginsel kan de overheid wel erkennen dat het voor bepaalde Nederlanders een persoonlijk belang kan zijn om te worden geïnformeerd over een bepaald geloof, maar zich niet uitspreken over een belang voor ‘Nederland als staat’ dat een vreemdeling tot Nederland wordt toegelaten om mensen voor zijn religie te werven. Dit laat onverlet dat wie gegronde vrees heeft in zijn land van herkomst te worden vervolgd vanwege zijn godsdienst of zijn mening, in Nederland als vluchteling moet worden erkend. Hier is de ratio van de toelating echter een geheel andere, namelijk het naleven van internationale verplichtingen en het belang van de vluchteling.
- 2 Onderscheid maken tussen verschillende godsdiensten en levensovertuigingen is ongewenst. Het is daarom evenmin gewenst om het verlenen van verblijf aan zendingen die de ene (godsdienstige) overtuiging uitdragen wel als een wezenlijk Nederlands belang te beschouwen en die van zendingen die een andere overtuiging verkondigen, niet. In het kader van het belang van pluriformiteit zou het vooral voor de meest ‘exotische’ godsdiensten (het advies spreekt over ‘niet gelieerde zendelingen’) van belang kunnen zijn om zending te bedrijven. In het advies staat terecht dat de overheid niet in een situatie moet komen waarin een ieder die enigerlei ethische of politieke boodschap wil brengen ongelimiteerd toelating moet worden verschaft. Die situatie moet echter niet worden voorkomen door ‘gelieerde zendingen’ wel toe te laten en ‘niet-gelieerde zendingen’ niet, maar door toelating voor zending helemaal niet als een wezenlijk Nederlands belang aan te merken.
- 3 Hoewel de overheid een zekere beleidsvrijheid heeft om het begrip wezenlijk Nederlands belang in te vullen, mag daarbij geen sprake zijn van willekeur. Het is een vorm van willekeur en van niet te rechtvaardigen ongelijke behandeling indien het toelaten van een zending, die verder geen banden met Nederland heeft, als

¹⁰³ EHRM 25 mei 1993, Kokkinakis t. Griekenland, A-260-A, NJCM 1993, m.nt. B.C. Labuschagne; EHRM 18 februari 1999, Buscarini t. San Marino, Appl.no. 24645/94; VN-Mensenrechtencomité (HRC) 3 november 2004, Unn e.a. t. Noorwegen, Communication 1155/2003, CCPR/C/82/D/1155/2003.

een wezenlijk Nederlands belang wordt beschouwd, terwijl het geen wezenlijk Nederlands belang wordt geacht om bijvoorbeeld personen die een politieke overtuiging in Nederland willen komen uitdragen, een verblijfsvergunning te verstrekken.

- 4 In het advies wordt reciprociteit aangevoerd als mogelijke onderbouwing voor het aanmerken van de toelating van zendelingen als een wezenlijk Nederlands belang. Dat argument is niet valide. Om de onder 1 genoemde redenen is het niet van belang voor Nederland - en evenmin een nationaal belang van landen waar Nederlandse zendelingen worden toegelaten om hun religie uit te dragen - dat bepaalde geloofsgeenschappen leden naar andere landen uitzenden en dat die aldaar met het oog op het bedrijven van zending worden toegelaten. De traditie van zending is geen traditie die in deze tijd, waarin de 'freedom of religion' en 'freedom from religion' als gelijkwaardige mensenrechten zijn erkend, in stand moet worden gehouden. Andere meer waardevolle tradities, zoals ruimhartige toelating van vluchtelingen, zijn om minder goede redenen verlaten.

8 juli 2005,
Ashley Terlouw

BIJLAGE 7

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (2004), *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland*, Den Haag: Adviescommissie Normering Inburgeringseisen.

Adviescommissie Imamopleidingen (2003), *Imams in Nederland. Wie leidt ze op?. Rapport van de Adviescommissie Imamopleidingen*, [S.l.]: Adviescommissie Imamopleidingen.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2001), *Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, AIV.

Ajouaou, M. (2003), *Islamitisch geestelijke verzorging in justitiële inrichtingen in Nederland. Naar verdere profilering*, Utrecht: Katholieke Theologische Universiteit (www.flwi.urgent.be/cieajouaouz.htm) (24-11).

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2002), *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs: buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen*, Leidschendam: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004), *Jaarverslag 2004*, Leidschendam: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004), *Saoedische invloeden in Nederland. Verbanden tussen salafitische missies, radicaliseringsprocessen en islamitisch terrorisme*, Leidschendam: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004), *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Leidschendam: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD.

Bechler, Rosemary (2004), *Reinventing islam in Europe. A profile of Tariq Ramadan*, (www.opendemocracy.net/debates/article-5-57-1996.jsp) (06-07).

Bemelmans, Yvonne & Maria José Freitas (2001), *Situation of islamic communities in five countries. Examples of local initiatives*, Maastricht: European Centre for Work and Society, ECWS.

Bertens, Tom (red.) e.a. (2003), 'Recht en religie', *Ars Aequi*, p. 505-595.

Boef, August Hans den (2003), *Nederland seculier. Tegen religieuze privileges in wetten, regels, praktijken, gewoonten en attitudes*, Amsterdam: Van Genneep.

Brink, Gabriël van den (2004), *Tekst, traditie of terreur? Naar een moderne visie op de islam in Nederland*, Utrecht: FORUM.

Buijs, Frank J. & Jan Rath (2002), *Muslims in Europe. The State of research. Essay prepared for the Russell Sage Foundation, New York City, USA, october 2002* (users.fmg.uva.nl/jrath) (10).

Bijsterveld, S.C. van (1998), *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, Deventer: Tjeenk Willink.

Cliteur, P., J. Cohen & R. Gowricharn (2003), 'Multicultureel bestuur', *Bestuurskunde*, p. 332-353.

Cliteur, P.B. & H.-M.Th.D. ten Napel (red.) (2003), *Rechten, plichten, deugden*, Leiden: E.M. Meijers Instituut.

Coolsaet, R. e.a. (2005), 'Radicalisering en jihad', *Justitiële verkenningen*, 2, p. 1-132.

Coruz, C. (1997), 'De Nederlandse imamopleiding. Een onontbeerlijke voorwaarde voor integratie', *Justitiële verkenningen*, 6, p. 130-141.

Council of Europe (1999), *Religion and the integration of immigrants*, Strasbourg: Council of Europe.

Demant, Froukje, (2005) Meer inpassing dan aanpassing; over culturele integratie van migranten in Nederland en Duitsland, in: *Migrantenstudies*, p. 70-83.

Douwes, Dick (red.), (2001), *Naar een Europese islam. Essays*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Driessen, Henk (red.) (2001), *In het huis van de islam*, Nijmegen: SUN.

Douwes, de Koning en Boender (red.), (2005) *Nederlandse moslims, van migrant tot burger*, Salomé.

Dutch Platform for International Freedom of Religion or Belief (2002), *Seminar Muslim perspectives on freedom of religion or belief 17. December 2002. Report*, Den Haag: Dutch Platform for International Freedom of Religion or Belief.

Eikelenboom, Siem (2004), *Jihad in de polder. De radicale islam in Nederland*, Amsterdam: L.J. Veen.

Evans, Carolyn (2001), *Freedom of religion under the European Convention of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.

Evans, Malcolm D. (1997), *Religious liberty and international law in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Exter, J. den en R. Strijp (1998), *Vorbereitung, inburgering en bijscholing van Turkse en Marokkaanse imams. Een advies ten behoeve van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid*, Alkmaar: Den Exter Onderzoek, Training en Advies.

Ferrari, Silvio & Anthony Bradney (2003), *Islam and European legal systems*, Aldershot: Dartmouth.

Gerritsma, Eke (red.) (2001), *Juridische hulpvragen. Antwoorden op 170 veelgestelde vragen over de rechten en plichten van migranten in Nederland*, Utrecht: FORUM.

Ghauharali, Haroen (red.) (2002), *Islam over acceptatie, participatie en integratie*, Den Haag: Ahmadiyya Anjuman Isha'at Islam (Lahore) Nederland.

Gowricharn, Ruben & Raoul Nolen (2004), *Inburgering. Mensen, instellingen en lokaal beleid*, Antwerpen: Garant.

Groenendijk, C.A. (e.a.) (1996), *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek. Veranderingen in taal, recht, religie en sociaal economische positie in Nederland*, Amsterdam: Boom.

Groeneweg, H.W. en J.H. van der Winden (2004), *Vw 2000. Tekst en toelichting* (editie 2004-2005).

Harchaoui, Sadik & Chris Ruinder (red.) (2003), *Stigma Marokkaan. Over afstoten en insluiten van een ingebeelde bevolkingsgroep*, Utrecht: FORUM.

Hendrickx, Ineke & Tessel de Lange (2004), *Toelating van vreemdelingen voor verblijf bij religieuze organisaties. Beleid en praktijk in Nederland voor en na de vreemdelingenwet 2000*, Den Haag: WODC.

Hirsch Ballin, E.M.H. (voorz.) (1988), *Overheid, godsdienst en levensovertuiging. Eindrapport criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Klaver, J.F.I. & E.T. Visser (1999), *Evaluatie Wet arbeid vreemdelingen. Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan.

Koopmans, Ruud (2002), *Zachte heelmeesters; een vergelijking van de resultaten van het nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet conculdeert. Migrantenstudies*, p. 87-92.

Krieken, P.J. van (1998), *Apostasy and asylum*, Lund: Raoul Wallenberg Institute.

Labuschagne, B. C. (red.) (2004), *Religie als bron van sociale cohesie in de democratische rechtsstaat?. Godsdienst, overheid en civiele religie in een post-geseculariseerde samenleving*, Leiden: E.M. Meijers Instituut.

Landman, Nico (1997), 'De islam in de Westerse metropool', In: H. Driessen, *In het huis van de islam*, Nijmegen: SUN, p. 388-404.

Landman, Nico (2001), 'Euro-islam. Uniform of veelkleurig', *Begrip*, p. 62-69.

Landman, N. (1996), *Imamopleiding in Nederland: kansen en knelpunten. Eindrapportage van een terreinverkenning in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*, Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit der Letteren, Vakgroep Oosterse Talen en Culturen.

Landman, Nico (1992), *Van mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland*, Amsterdam: VU uitgeverij.

Lewis, Bernard (2003), *De crisis van de islam. Jihad en de wortels van de woede*, Utrecht: Het Spectrum.

Loenen, Titia (2004), 'Mensenrechten en multiculturele vraagstukken. Ruim baan voor religieuze manifestaties in de openbare sfeer?', *NJCM-bulletin*, p. 7-15.

Maerten, Karolien (2002), 'De rechten van etnische, culturele en religieuze minderheden', *Jura Falconis-1*, (<http://www.law.kuleuven.ac.be/jura/>)

Maréchal, Brigitte (ed.) e.a. (2003), *Muslims in the enlarged Europe. Religion and society*, Leiden: Brill.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998), *Het integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren. Nota van de Minister van Binnenlandse Zaken en Staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *Inburgering van geestelijke bedienaren. Een handleiding voor gemeenten*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Nota grondrechten in een pluriforme samenleving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK.

Naber, Jonneke M.M. (ed.) (2000), *Freedom of religion. A precious human right. A survey of advantages and drawbacks*, Assen: Van Gorcum.

Pastors, Marco (2005), *Islam en integratie. Scheiding van kerk en staat . . . en waarom die oplossing ook het probleem is*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam (www.rotterdam.nl/Rotterdam/Internet/Overig/rdm/Bureau%20sociale%20integratie/boekje_G7.pdf) (02)

Phalet, Karen & Jessika ter Wal (red.) (2004), *Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP.

Platvoet, Leo (2001), *Wijziging van de Wet Inburgering Nieuwkomers. Bijdrage aan het plenaire debat op 26 juni 2001*. (www.leoplatvoet.nl/inburgering_en_imams.htm) (08-06).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005), *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van etnische minderheden in Nederland*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO.

Ramadan, Tariq (2004), 'De moslims van Europa vinden een eigen plek', *Eutopia-7*, p. 67-71.

Rath, Jan e.a. (1996), *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Roy, Olivier (2005), *De globalisering van de islam*, Amsterdam: Van Gennep.

Shadid, W.A.R. & P.S. van Koningsveld (ed.) (1999), Beeldvorming over de imam in Nederland, In: *Religie, cultuur en minderheden. Historische en maatschappelijke aspecten van beeldvorming*, Tilburg: Tilburg University Press, p. 55-77.

Shadid, W.A.R. en P.S. van Koningsveld (1990), *Moslims in Nederland. Minderheden en religie in een multiculturele samenleving*, Alphen aan den Rijn: Samsom Stafleu.

Shadid, W.A.R. & P.S. van Koningsveld (red.) (1999), *Religie, cultuur en minderheden. Historische en maatschappelijke aspecten van beeldvorming*, Tilburg: Tilburg University Press.

Tennekes, J. (1991), 'Een antropologische visie op islam in Nederland', *Migrantenstudies*, p. 2-22.

Universiteit voor Humanistiek (1988), *Overheid, godsdienst en levensovertuiging. Eindrapport van de Commissie van advies inzake de criteria voor steunverlening aan kerkenovertuigingen en andere geloofsgemeenschappen op geestelijke grondslag*, Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

Vermeulen, B.P. (2000), 'Commentaar op artikel 6 Grondwet', in A.K. Koekoek, *De Grondwet*.

Vermeulen, H. (red.) (1997), *Immigrantenbeleid voor de multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese staten*, Amsterdam: Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam, IMES.

Vroom, H.M. (1998), 'De inrichting van de theologie in de plurale cultuur', *Skrif en kerk*, p. 420-437.

Waardenburg, J.D.J. (2001), *Institutionele vormgevingen van de islam in Nederland gezien in Europees perspectief*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2003), 'Religie, islam en rechtsstaat. Pijlers of hinderpalen', In: *Investeren in integratie. Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: SDU uitgevers.

Witteveen, Tobias Andreas Maria (1984), *Overheid en nieuwe religieuze bewegingen (diss. Groningen)*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Woltjer, Aleidus (1994), 'Internationaal Verdrag Inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. General Comment over artikel 18 IVBPR', *NJCM-bulletin*, p. 65-69.

Zondag, W.A. (2004), *De grenzen van het arbeidsrecht. Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen op dinsdag 2 maart 2004*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Zwamborn, Marcel (2004), *Discrimination on the grounds of religion and belief. The Netherlands. Executive summary*, europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/race_nl.pdf (10-06), europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/religion_nl.pdf (22-06).

BIJLAGE 8

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

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

2003

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

2004

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

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)

Summary

1 The request for advice

The regulations governing the admission and residence of aliens in the Netherlands for religious purposes are to some extent out of date and at present provide no consistent policy based on a thorough consideration of the issue. The Minister for Immigration and Integration therefore requested the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) to produce an advisory report on a policy framework for the admission and residence of aliens for religious purposes. In doing so, the ACVZ was also asked to discuss the feasibility and desirability of imposing additional civic integration requirements on clergy, partly in the light of the separation of church and state on the one hand and the principle of equal treatment on the other.

There is already a policy framework governing clergy. In 2004, an interim supplement to the Aliens Act implementation guidelines (TBV 2004/02) was published to assist the assessment of the grounds for granting permission to reside in the Netherlands in order to serve religious or belief-based organisations. Pending the publication of the present report, the interim supplement was extended for another year in December 2004.

This advisory report distinguishes between different types of residence for the purposes of religion or belief. A special admission policy is deemed necessary for clergy, members of religious orders and missionaries, under which 'residence permits for the purposes of religion or belief' may be granted. The report contains proposals to this end. A separate policy framework governing students undergoing religious training, teachers of religion in ordinary schools and spiritual counsellors in prisons, the army or health services was considered either wrong or undesirable. Such applicants should meet the conditions that apply to applicants for regular permits and the religious aspects should not lead to specific admission requirements.

2 Migration and religion

In this report the ACVZ touches on the relationship between migration and religion in Dutch society. Religion is equated with all other philosophies of life with an existential vision that gives rise to standards and values (whether based on a transcendental reality or not). The ACVZ concludes that being able to practise a religion or belief together with others within a community is of great importance for a large proportion of the Dutch population, as well as for many migrants and refugees in this country. A church or mosque serving migrants can also offer a basis for exploring the new society in which they find themselves and for building their own networks, both of which promote integration. Spiritual leaders can play a significant role on the interface between the preservation of ethnic identity and integration in the larger community.

3 Admission of clergy

In the past, members of clergy usually had no difficulty in obtaining permission to reside and work in the Netherlands for a few years, whether it was the 100 or so imams

trained, selected and paid for by the Turkish authorities ('Diyamet') to serve the Turkish community in the Netherlands, the 80-odd Mormon missionaries admitted every year or the foreign members of religious orders intended to strengthen their congregations established in the Netherlands. This changed in the nineteen nineties. As early as 1996, the then Minister of the Interior, Hans Dijkstal, advocated training imams in the Netherlands and – "if necessary" – the introduction of civic integration contracts. The events of 11 September 2001 in the United States, the wider debate on the integration issue in the Netherlands as well as the pronouncements of various imams concerning homosexuality focused ever greater attention on the role played by the clergy in moulding the attitudes of immigrants to Dutch society and the rule of law.

4 Admission of clergy to other countries

The ACVZ asked the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Vienna to carry out a comparative study in certain EU member states and some non-EU countries of admission and residence for the purposes of religion and belief. Their findings are extremely varied as the attitude to admission for religious purposes is always dependent on the specific relationship between church and state in the country concerned. With the exception of one country (the Czech Republic), all the countries examined have special rules governing the admission and residence of foreign clergy. The most common form of admission for 'religious workers', as the report calls them, is a temporary permit. Nevertheless, it is in principle possible in all the countries surveyed to obtain a permanent residence permit as well as to apply for naturalisation. Until recently, civic integration requirements were not imposed in any of the countries either before or after admission. The United Kingdom and Switzerland have however recently amended policy in this respect, while the other countries are considering introducing civic integration requirements for foreign nationals admitted to their countries for religious purposes.

5 Legal basis

The legal basis for Dutch policy on admission and residence for religious purposes is largely shaped by the following principles.

5.1 Freedom of religion, the principle of equal treatment and the separation of church and state

On the basis of the principle of freedom of religion as enshrined in the Constitution and the associated separation of church and state, the government is obliged to refrain from creating obstacles to the practice of religion, insofar as public order or national security does not require such measures to be taken. Because of the importance of religion and the need experienced by faith communities to choose their own clergy, such communities perceive having their own clergy as a significant part of freedom of religion. However, this freedom does not entail an unrestricted right to entry to or residence in the Netherlands for foreign clergy. Only if the practice of religion is not feasible without the presence of clergy from outside this country can the refusal to admit persons falling into this category might be seen as a restriction on freedom of religion that must be in accordance with the relevant clauses of the Constitution and human rights treaties. What is more, on the basis of the principle of equal treatment, no distinction should be made between the different religious and belief groups. The state is after all the "neutral

and impartial organiser” whose duty it is to ensure that the various religious groupings have equal opportunities to pursue their activities within the limits imposed by the Dutch legal order. With this in mind, it needs to adopt a cautious approach.

5.2 Essential Dutch interest

Section 13 of the Aliens Act 2000 (Vw 2000) states that an application for a residence permit will be granted only if:

- a. this is required as a consequence of international obligationst;*
- b. the presence of the alien serves an essential Dutch interest, or*
- c. there are compelling reasons of a humanitarian nature for doing so.*

Because the admission and residence of persons for religious purposes is not as a rule required by international obligations or compelling reasons of a humanitarian nature, the assessment that hence will have to be made is whether the presence of the person concerned serves an essential Dutch interest. In deciding whether there is such an interest in a particular case, the Dutch government – partly as a result of the parliamentary history of the Aliens Act 2000 – may exercise a considerable degree of discretion in making such an assessment, as well as having considerable freedom to make policy when it comes to formulating the relevant conditions.

The ACVZ is of the opinion that the ability of a faith community to function well within the national legal order can generally be considered as an essential Dutch (social and cultural) interest. The consequences of this premise for the admission requirements for clergy, members of religious orders and missionaries are discussed below.

5.3 Clergy and the Foreign Nationals (Employment) Act

Foreign clergy must in general comply with the criteria imposed by the Clergy and the Foreign Nationals (Employment) Act (Wav) and must therefore apply for a work permit, be able to show an employment contract and earn at least the minimum wage. The ACVZ notes that the application of the Wav to this category of foreign workers gives rise to a number of problems. In practice, it is often clear that there is no question of providing prioritised labour and the requirement to advertise is seen as a meaningless procedure. The Centres for Work and Income are aware of this. In addition, for some religious groupings it is not financially feasible to offer the required remuneration (the minimum wage). Sometimes the payment of wages is in conflict with the vow of poverty taken by certain clergy. In the ACVZ’s view, this type of work should be exempted from the scope of application of the Wav in view of the special nature of the relationship between the clergy and the faith community, in terms of labour law and otherwise. The Committee therefore advocates incorporating the entire corpus of admission and residence rules in the Aliens Act 2000, the Aliens Decree 2000 and the Aliens Act implementation guidelines 2000.

5.4 Public order and fundamental rights and freedoms

Section 3 of the Aliens Act 2000 states that entry to the Netherlands will be refused to aliens who constitute a serious threat to public order or national security. This applies to all categories of aliens, and therefore also to those who wish to come to the Netherlands

for religious purposes. The ACVZ considers this an important aspect, partly because through their specific role, members of clergy occupy an important position within the relevant faith community. The ACVZ would adopt the following premises with regard to admission and residence for religious purposes:

- the religious or belief community for whose benefit admission of a member of clergy is being applied for must be of a reasonable size, have an adequate organisational structure and must operate within the limits of the Dutch legal order;
- the basic tenets of the religion or belief in question may not be examined by the Dutch authorities or subjected to restrictions; the only exception to this rule is if the religion or belief in question incites behaviour or condones behaviour that is incompatible with the Dutch legal order;
- partly in view of the Dutch interest at stake, specific consideration of public order issues resulting in a security assessment (security, public order, fundamental rights and freedoms of others) is appropriate in the case of applications for admission and residence in the Netherlands for religious purposes.

6 Framework for admission and residence for religious purposes

The ACVZ would recommend the following framework (given here in summary) for the admission and residence of members of clergy and of religious orders, and missionaries. For details of the grounds on which the choices have been made, please see the full report.

The first point which should be made is that it is not always possible to draw a clear demarcation line between the various categories. Persons who at first sight would seem to belong to one particular category may also perform activities that are more appropriately classified under another. In the case of a combination or accumulation of activities (for example a member of a religious order who teaches at a nearby school, or a missionary who acts as a minister of religion) the person concerned must conform, in the opinion of the ACVZ, to the 'strictest' or most far-reaching requirements. This may have an impact on the period of residence and admission and civic integration requirements.

6.1 *Members of clergy*

Members of clergy are at present allowed entry to the Netherlands for a temporary purpose: residence is only allowed for the duration of the activities as a member of clergy/religious teacher. Once these have ended, the person concerned must leave the country, even if he/she has worked here for a long period of time. Residence permits are granted for a period of one year and have to be extended annually, which incidentally leads to considerable expense in terms of administrative charges. Naturalisation is not possible. Members of the person's family may come to the Netherlands for the purposes of family reunification, provided the rules in force are complied with. They are not however entitled to enter the labour market.

The categorical refusal to allow members of clergy a permanent residence permit can lead to undesirable side-effects. Partly in the light of the principle of equal treatment and the requirement of neutrality, there is no way to justify the fact that – contrary to general policy – a member of clergy who has served his community for many years has to leave the country on resigning from his post (for example because he has reached retirement age or has fallen ill) and that his family members have to remain economically inactive

throughout the period that he is so employed. On the other hand, many members of clergy do not have a normal contract of employment and have therefore never paid social contributions. It is not acceptable for such persons to automatically become a burden on public funds after their employment ceases.

On the basis of the arguments outlined above, the ACVZ would recommend the following criteria for the admission and residence of members of clergy.

a Wav criteria inapplicable

Members of clergy should be exempted from the provisions of the Wav (see also section 3.3 of the full report below). All the conditions governing admission and residence should be laid down in the Aliens Act 2000, the Aliens Decree 2000 and the Aliens Act implementation guidelines 2000.

b Conditions to be imposed on the religious/belief community

The religious/belief community for whose benefit admission and residence is being applied for should meet the following conditions:

- the community must be of sufficient size and have a sufficient organisational structure to allow it to act as a legal entity in relation to the state;
- the application must be furnished with grounds (in other words, it must present convincing reasons why it is important to recruit a member of clergy from outside the Netherlands);
- the community must guarantee to provide financial support for the member of clergy and should insure him/her against illness and accidents.

A distinction should be drawn between clergy:

- a without family: these persons should be able to function economically in Dutch society at an acceptable level (for example, they should receive board and lodging and a supplementary allowance);
- b with family: the remuneration provided must be at least equivalent to the minimum wage.

In addition, a member of clergy residing in the Netherlands who wishes to form a family here with a foreign national residing abroad will have to meet the standard conditions that apply in such cases (including the obligation to apply for an authorisation for temporary stay (mvv) for the foreign national) and have an income equal to 120% of the minimum wage.

c Conditions governing the admission of members of clergy

Members of clergy must meet the following specific conditions:

- they must provide a written declaration that they will not perform any work within the meaning of the Wav;
- they must have passed the civic integration test within the framework of the Civic Integration (Preparation Abroad) Act;
- they must have taken an additional civic integration course and passed a civic integration examination (in the framework of the new Civic Integration Act);
- a security check must have shown that the person concerned does not present a threat to public order or national security.

d Duration of residence

- On the basis of the admission and residence conditions outlined above, a residence permit to be renewed annually during the first five years may be granted. The aim of residence should be described as ‘temporary’ during this time. Naturalisation after five years’ residence should therefore not be an option for members of clergy;
- in the following five years a residence permit may again be granted, to be renewed annually, if the additional requirement of earning at least the minimum wage has been met. The terms of employment with the faith community should be such that the member of clergy is obliged to pay tax and social security contributions in the Netherlands in accordance with the provisions in force. The aim of residence remains temporary, so naturalisation is still not possible;
- following this second period of five years (and thus following ten years of uninterrupted legal residence) the person concerned becomes eligible for a permanent residence permit without restrictions, provided at the time of the application he/she is still employed as a member of clergy and earns at least the minimum wage. After a total of ten years’ legal residence, he/she may also apply for naturalisation;
- during his/her period of residence a member of clergy may change from one congregation to another (as long as there is no interval between posts) provided the ‘new’ faith community complies with the conditions imposed.

e Family members

- During the first ten years of residence family formation and reunification is possible in accordance with the usual conditions. Family members will be able to enter into employment in the same way as the family members of other labour migrants. This means that the Wav test (prioritised labour) will apply;
- if after ten years’ legal residence the member of clergy has been granted a permanent residence permit, the members of his/her family are free to enter employment;

f Civic integration

Clergy entering the Netherlands after the entry into force of the WIB will like all other newcomers be obliged to take the standard, limited civic integration test abroad prior to entry. In line with the recommendations of the Advisory Committee on Civic Integration Standards, the ACVZ takes the view that they should not be required to take an additional, more difficult examination abroad. This might lead to selection on improper grounds, which would be incompatible with the freedom of religious communities to choose their own clergy. After arrival in the Netherlands members of clergy should follow the civic integration programme provided for in the Civic Integration Act (including examination). In their case, the examination should contain a separate component testing their ability to perform pastoral tasks as described in the handbook on civic integration of clergy provided to local authorities by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2003).

Members of clergy who have resided in this country for a long period of time may be required to follow the general civic integration programme with examination described above, but no additional requirements should be prescribed. Imposing *post facto* an additional civic integration requirement cannot in the case of this group be linked to a sanction such as refusal to extend or withdrawal of a residence permit. It is also of relevance that all migrant churches and belief communities including Muslim organisations have announced that they will encourage members of clergy who are already resident in the Netherlands to follow of their own free will the additional training that is to become compulsory for newcomers.

To sum up, the ACVZ considers that members of clergy entering the Netherlands should first undergo the standard civic integration test abroad, and follow an adapted, extra civic integration programme including examination in the Netherlands within two years' of admission on penalty of refusal to extend the residence permit. Foreign clergy already working in the Netherlands for a long period of time should take the standard civic integration examination here and should not be required but should be encouraged to take the extra component followed by newcomers.

6.2 Members of religious orders

As stated above, the ACVZ believes that an essential Dutch interest is served by faith communities being able to function well within the national legal order. A religious order, as part of religious life in various beliefs, contributes to that functioning and thus serves an essential Dutch interest. In this light, there are sufficient grounds for granting a residence permit to a member of a religious order entering the Netherlands from outside the EU/EEA. However, the following conditions should be attached to the provision of a residence permit in such cases.

In general, the ACVZ considers the interim supplement to the Aliens Act implementation guidelines (TBV 2004/2) a sound basis on which to admit members of religious orders and recommends giving its contents, with certain modifications, the status of permanent policy rules.

The following conditions should be met by foreign members of religious orders entering and wishing to reside in the Netherlands for religious purposes:

- 1 The alien concerned should be of age (18 yrs.).
- 2 The religious order or community concerned should not be viable or insufficiently viable if served only by Dutch nationals or aliens who have already been granted admission to the Netherlands. This condition would not apply if the alien in question has resided for a long period of time in a community belonging to the same religious or belief organisation abroad.
- 3 The belief organisation in question should guarantee that it will provide financial support to the person in question and ensure that he/she has medical insurance.

These conditions should be supplemented by a policy rule stating that residence in the Netherlands as a member of a religious order will not be permitted if the order in question will consist of a majority of aliens or will do so as a result of the arrival of the person in question.

Requirements to be met by the community

The religious orders where residence is being sought, should meet conditions relating to their size and structure, possession of a deed of establishment or charter, to the relationship between the community and the church or organisation to which it belongs, and to appropriate accommodation.

Duration of residence

In the opinion of the ACVZ, residence as a member of a religious order should be and continue to be on the basis of a temporary entitlement and be linked to the alien's residence in the community concerned. In exceptional cases, a residence permit may be granted following a person's departure from the community if compelling reasons of a humanitarian nature are at stake. The ACVZ believes that use of this option should be

on a restricted basis as the person in question may quite possibly have a claim on public funds.

Work and civic integration

Members of religious orders mainly work within the walls of the monastery or convent, but also outside. Any kind of work except that as a member of clergy should only be possible if a work permit has been granted in application of the Wav. The ACVZ proposes to exercise some leniency when applying the Wav.

Because of the fact that in practice many members of religious orders are active in the wider community, the ACVZ considers compulsory civic integration appropriate. It therefore proposes making such persons part of the WIB target group and obliging them to follow the envisaged compulsory civic integration programme in the Netherlands.

6.3 Missionaries

The ACVZ notes that it is difficult to discern an essential Dutch interest that would be served by admitting missionaries since their aim is to spread their beliefs among the Dutch population. However, as explained under section 5.2 of this Summary, the Dutch government enjoys a considerable degree of discretion in assessing whether the presence of a missionary in the Netherlands serves an essential Dutch interest. Both the interest that lies in the existence of a plural society and the fact that accepting foreign missionaries in this country prevents Dutch missionaries from being refused entry in other countries (reciprocity) can be seen as elements of an essential Dutch interest. The ACVZ was unable to come to a unanimous view on this issue and considers it the task of the Dutch government to make a choice in this matter.

If the government should decide that the admission and residence of foreign missionaries do serve an essential Dutch interest, the ACVZ would propose a number of criteria governing their admission. It would then also recommend making most of the rules laid down in the interim supplement (TBV 2004/2) permanent. The admission of missionaries should be subject to the following conditions:

- they should be of age (18 years);
- there should be a need to spread the faith of a religious community established in the Netherlands that cannot reasonably be met by members already resident here;
- before his/her arrival the missionary must demonstrably have been a member of a foreign branch of the religious community established in the Netherlands;
- the religious community concerned must guarantee financial support for the missionary and ensure he/she has medical insurance.

The ACVZ would recommend that the entry of missionaries who are not part of an organisation that is active in the Netherlands be refused. Admission criteria for such persons would entail some kind of assessment by the state of the religious beliefs in question, or would mean that the arrangement is open to abuse. In the ACVZ's opinion, the Aliens Act 2000 should not offer a basis for admission for anyone who believes that he/she should disseminate a religious belief in this country and merely for that reason wishes to be admitted to reside in Dutch territory for a long period of time.

Duration of residence

The ACVZ would advocate a relatively short period of residence for missionaries and recommends a limit of two years. Many missionaries will need a certain amount of time

to become acquainted with Dutch society. From this point of view, a maximum period of one year seems too short. After a maximum period of two years, a period of five years should elapse before a person may be readmitted in that capacity. This will prevent a situation arising in which consecutive two-year periods of residence as a missionary amount to long-term residence for that purpose.

Civic integration

In view of their relatively short period of residence in the Netherlands, the ACVZ deems it unnecessary to subject missionaries to an obligation to undergo a civic integration test or examination, either abroad or in the Netherlands. In principle, the legislation concerned (WIB) is solely intended for aliens who wish to take up long-term residence in this country. Furthermore, as a rule, it may be assumed that missionaries prepare themselves in their own way for their time in the Netherlands. After all, they will hardly be successful in their missionary work if they do not to some extent speak the language and have some knowledge of Dutch society.

7 Training imams in the Netherlands and possible implications for admissions policy

The Minister also asked the ACVZ for advice regarding two motions introduced in the House of Representatives by MPs Mirjam Sterk (Christian Democrat Alliance) in May 2004 and Wouter Bos (Labour Party) in November 2004. Both motions were related to the government's desire to establish training facilities for imams in the Netherlands. Mirjam Sterk's motion asked the government to impose a requirement to train in the Netherlands on imams wishing to come and work here. This motion was passed. The motion introduced by Wouter Bos asked the government to stop granting residence permits to foreign imams by 2008 at the latest and in the transitional period to grant only temporary permits with a maximum expiry date of 2008. This motion has since lapsed.

The ACVZ strongly supports the government's endeavour to support and encourage the establishment of training for imams in the Netherlands. However, it is of the opinion that the establishment of such training should not lead to a ban on the admission of imams from abroad, or to imposing on them the requirement that they follow a training course in this country. Such general prohibitions/requirements are incompatible with freedom of religion, in conjunction with the principle of equal treatment, and with the reserve which the government should exercise in relation to the choice of clergy made by a faith community.

Furthermore, the ACVZ foresees other objections. As a religion, Islam has many branches. The theological and professional requirements that communities themselves impose on their clergy are also highly differentiated. It would be extremely complicated to create government-approved individual training courses for each of the branches of Islam, or to lump them all in one training course. Only if the training for imams offered in the Netherlands has the full support of all the different practising Muslim groupings in this country can such requirements have sufficient practical value. In addition, religion is often experienced through religious-ethnic identity. For this reason, a number of faith communities will continue to prefer to be served by clergy with close links to their country of origin, or who worked there until they came to the Netherlands. And it is highly questionable whether the measures envisaged would be effective in eliminating undesirable external influences on imams working in the Netherlands. Both motions obviously aim to prevent the admission of imams who think and act in a way that is

incompatible with public order and national security. Yet the measures they propose are not expected to be effective for this purpose.

Nor can they prevent imams trained in the Netherlands from being subjected to influences in the country where their communities originate, through study trips or internships, or through modern means of communication such as the Internet. Finally, a large proportion of imams currently in the Netherlands are residing here on a basis other than for religious purposes. Imposing the requirements proposed by the motions would encourage this practice.

8 Implementing the recommendations

In order to assist implementation of its recommendations, the ACVZ would make three further recommendations.

- The transfer of admission responsibilities from the aliens services to the IND in 2004 has led to a lack of uniformity in dealing with relevant applications. In the past, the aliens services built up a relationship based on trust with the religious organisations in their region. Now the IND deals with such cases on the basis of anonymity, and furthermore, applications relating to a single religious organisation are dealt with by different IND units and regional offices. Unequal treatment for comparable cases damages legal certainty. The ACVZ would therefore urge that applications for admission as a member of clergy or a religious order or as a missionary be dealt with by a single, central office. This would improve uniform implementation and in addition, would once again make it possible to build up efficient relationships with religious organisations.
- When aliens are admitted for religious purposes, inquiries should always be made with the local police, since they are better informed than the IND concerning the activities of the organisation concerned.
- The ACVZ would recommend an evaluation of policy on admission for religious purposes, and its implementation, after five years. Such an evaluation should take into account both actual admission and residence, and subsidiary aspects such as the implications under the WIB, WIN and in terms of additional civic integration requirements.