

## Samenvatting

Religieuze en levensbeschouwelijke organisaties vragen in Nederland om toelating van vreemdelingen voor religieuze doeleinden. De Nederlandse overheid heeft als taak om de toelating van vreemdelingen te reguleren. Er blijkt sinds de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) een spanning te bestaan tussen de wens van de organisaties en de taak van de overheid en de regelgeving op dat gebied. Op dit moment is onvoldoende duidelijk hoe vóór de inwerkingtreding van Vw 2000 werd beslist op aanvragen van religieuze of levensbeschouwelijke organisaties om personen tot Nederland toe te laten om hieromtrent een helder en consistent nieuw beleid te kunnen formuleren. Dit onderzoek is uitgevoerd om in deze lacune te voorzien.

Er wordt in dit rapport beschreven wat vóór de inwerkingtreding van Vw2000 werd verstaan onder religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden waarvoor verblijf in Nederland werd toegestaan, om welke redenen de aanvragen precies werden ingediend en waarom deze aanvragen werden ingewilligd dan wel afgewezen. Ook wordt aandacht besteed aan de verblijfssituatie van de toegelaten personen en hun activiteiten voor de betreffende organisaties. Tevens wordt nagegaan hoe de religieuze of levensbeschouwelijke organisaties zouden functioneren zonder de hulp van hun buitenlandse gasten. Voor het onderzoek zijn in de maanden januari tot april 2004 in totaal een kleine 140 religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en belangenorganisaties van vrijwel alle religieuze stromingen in Nederland benaderd. Dit heeft het volgende materiaal opgeleverd: 18 uitgebreide verslagen van semi-gestructureerde interviews met bijlagen; verslagen van telefonische gesprekken met alle benaderde organisaties; 161 persoonsdossiers met gegevens over de aanvrager, de persoon en betrokken organisatie met betrekking tot de aanvraag van een machtiging tot verblijf en/of verblijfsvergunning, aankomst en vertrek, te verrichten activiteiten, arbeidsrelatie en levensonderhoud. Het rapport is in grote mate gebaseerd op dit materiaal.

Opvallend binnen de historie van religieuze stromingen in Nederland zijn de voortdurende veranderingen: de komst van nieuwe stromingen en kerken en afsplitsingen van bestaande stromingen en kerken. Nederland heeft zich van een monoculturele naar een pluriforme samenleving ontwikkeld, en dat geldt ook voor de religieuze stromingen binnen Nederland. De scheiding van kerk en staat werd verder doorgevoerd na de grondwetswijziging van 1983. De vrijheid van godsdienst of levensovertuiging is opgenomen in artikel 6 GW en heeft internationaal-rechtelijke equivalenten in het EVRM en het IVBP. Uitleg van de organisatievrijheid en de juridische status van kerkgenootschappen in vakliteratuur en het Nederlands burgerlijk wetboek duidt erop dat het autonoom kunnen aanstellen van geestelijke functionarissen een wezenlijk onderdeel is van de scheiding tussen kerk en staat. De vraag is hoe het Nederlandse toelatingsbeleid voor religieuzen zich verhoudt tot de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de scheiding van kerk en staat.

Wat betreft het toelatingsbeleid voor religieuzen is het na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 slechts mogelijk om verblijfsvergunningen te verlenen onder de beperking 'studie', 'arbeid als geestelijke voorgangers' of 'conform beschikking van de minister'. In veel gevallen dient de vreemdeling eerst in het land van herkomst een mvv aan te vragen. Aan het mvv-vereiste wordt door de IND met name in geval van imams streng de hand gehouden teneinde vooraf te kunnen beoordelen of er mogelijk een openbare orde gevaar dreigt met de toelating. Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter echter niet altijd overtuigd was van de openbare orde argumenten die de IND aanvoerde om een mvv aan een voorganger te weigeren. Bij aankomst in Nederland is vervolgens een verblijfsvergunning nodig.

Tussen 1954 en 1995 was geen tewerkstellingsvergunning nodig voor religieuzen. In geval van godsdienstleraren en sommige geestelijke voorgangers werd sinds 1980 aangenomen dat sprake was van een arbeidsrelatie en werd een tewerkstellingsvergunning nodig. Waarom in 1995 formeel voor alle religieuzen een tewerkstellingsvergunning nodig werd is niet duidelijk, hier lijkt geen weloverwogen beslissing aan ten grondslag te liggen.

Een aantal leden van de Tweede Kamer heeft al in 2000 aangegeven dat zij van mening waren dat de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) niet goed toepasbaar is op vreemdelingen die voor religieuze doelen naar Nederland komen. Gebleken is dat de CWI naast het algemene toetsingskader een eigen instructie gebruikt voor het beoordelen van aanvragen van tewerkstellingsvergunningen, omdat het gewone toetsingskader niet altijd goed toepasbaar is. Uit de praktijk en jurisprudentie over de Wav blijkt dat voor 1 april 2001 weinig aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen werden geweigerd.

Het toelatingsbeleid voor religieuzen in de 14 andere oude EU-lidstaten laat zien dat in zeven lidstaten geestelijken zijn vrijgesteld van een arbeidsvergunningplicht als ze alleen bij hun religieuze organisatie werken. Sommige landen hebben aparte regels voor de toelating van religieuzen. Het Verenigd Koninkrijk kent de meest uitgewerkte regeling inzake de toelating op dit punt.

Er is in dit onderzoek een veel breder scala aan religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en stromingen aangetroffen die vragen om toelating van vreemdelingen voor religieuze doeleinden, dan op grond van de startnotitie werd verwacht. Uit het onderzoek blijkt dat ook katholieke bisdommen, protestants-christelijke organisaties, migrantenkerken, joodse kerkgemeenschappen, hindoeïstische en boeddhistische organisaties en moslimorganisaties toegang vragen voor vreemdelingen voor religieuze activiteiten bij hun organisatie. Het gaat om een breed scala van personen (leden van kloosterordes en congregaties, vrijwilligers, voorgangers, monniken, lama's, studenten, docenten), een breed scala van verblijfssituaties (in kloosters, in parochies, in woongemeenschappen, zelfstandige woonruimte) en een breed scala aan activiteiten (bidden, voorgaan in gebed, bestuurstaken, huishoudelijke taken, vorming en studie). Alle organisaties hebben echter één ding gemeen: de te verrichten werkzaamheden zijn onderdeel van de organisatie én van de levensovertuiging en betreffen zowel het instandhouden van de organisatie als het verwezenlijken van de religieuze of levensbeschouwelijke doelstelling van de organisatie. De vreemdelingen onderschrijven de religieuze of levensbeschouwelijke intentie van de organisatie waar zij bij betrokken zijn. De taken die bij iedere religieuze organisatie dienen te worden uitgevoerd zijn te verdelen in drie terreinen: het voorgaan in gebed en contemplatie door voorgangers en binnen bijvoorbeeld kloostergemeenschappen; het opleiden van religieuze specialisten; en het management van de religieuze organisaties. Het is moeilijk om de personen, verblijfssituaties en activiteiten in deze categorieën in te delen omdat op alle terreinen sprake is van overlap. Dit geldt met name voor de activiteiten. Iemand in een klooster kan zich daarbinnen tegelijkertijd bezighouden met gebed, de bestuurlijke organisatie en huishoudelijk werk. Een voorganger gaat niet slechts voor in gebed, maar heeft ook een pastorale taak wat kan betekenen dat hij of zij maatschappelijke ondersteuning geeft aan leden van een kerk. Er zijn geen aanvragen om toelating van vreemdelingen ingediend voor het louter verrichten van activiteiten die ook door leken kunnen worden gedaan.

Voor de beschrijving van de toelatingspraktijk wordt in dit rapport onderscheid gemaakt in de situatie voorafgaand aan Vw2000 en ná de inwerkingtreding van Vw2000. Voorafgaand aan Vw2000 werden aanvragen vrijwel altijd ingewilligd. Enkele organisaties hadden hierover eigen afspraken met het ministerie van Justitie. De overige organisaties hadden goede contacten met de plaatselijke vreemdelingendiensten. De inwilligingen werden niet gemotiveerd, maar uit de praktijk wordt duidelijk dat verblijf bij een religieuze organisatie die voor de vreemdeling garant stond en dit middels schriftelijke verklaringen liet blijken vol-

doende grond was voor inwilliging. De vreemdelingen kregen een vergunning tot verblijf onder beperking. Deze beperking kon verschillen en liep uiteen van 'religieuze groeperingen', 'arbeid in loondienst' of 'arbeid als godsdienstleraar', tot 'fellowship', 'stage' en 'studie'. Dezelfde persoon kon tijdens verlengd verblijf achtereenvolgens verschillende beperkingen krijgen voor hetzelfde doel: de beperking van de verblijfsvergunning werd soms door IND of VD gewijzigd, zonder dat er in de dagelijkse activiteiten van de vreemdeling iets was veranderd. Ook konden verschillende personen bij dezelfde organisaties verschillende beperkingen krijgen. De verblijfstitel kende een specificatie waarin de betreffende organisatie werd genoemd en een arbeidsmarktbeperking die eveneens kon verschillen, dikwijls aangevuld met de tekst "beroep op publieke middelen kan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht". Er is bij de toekenning van de beperkingen geen rechtstreekse relatie te constateren tussen de activiteiten van de vreemdeling en de beperking. Bij religieuze zusters zijn vrijwel alle hierboven genoemde beperkingen op enig moment aangetroffen.

Na de inwerkingtreding van de Vw2000 werd de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor religieuze doeleinden veel moeilijker. Aanvragen kwamen wel in behandeling maar er werd niet op beschikt, aanvragen werden afgewezen en sommige aanvragen werden wel ingewilligd. Aanvragen werden voornamelijk afgewezen vanwege het ontbreken van een twv of arbeidsovereenkomst. Inwilligingen werden ook nu niet gemotiveerd. De toegekende verblijfstitel was 'verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd'. Verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd aan personen die voor een tijdelijk doel zijn toegelaten is niet meer mogelijk. Dit was voorafgaand aan Vw2000 wél mogelijk. Het aantal verschillende beperkingen dat werd toegekend is afgenomen. De voornaamste beperkingen zijn 'arbeid in loondienst', 'beperking cf beschikking minister' en 'studie'.

Het oorspronkelijke verblijfsdoel zoals aangegeven in de aanvraag voor een mvv of verblijfsvergunning is veelal ingegeven door de wettelijke mogelijkheden (de codes en hokjes op de formulieren en in de computerprogramma's bij IND en vreemdelingendienst). Dat is de reden dat er wel eens sprake is van afwijkingen. Bij het verblijfsdoel studie blijkt bijvoorbeeld in de praktijk dat het gaat om religieuze en spirituele vorming, waarbij de betrokkene ook nog huishoudelijke werkzaamheden binnen de organisatie kan verrichten. Het verblijfsdoel religieuze doeleinden is volgens de onderzoekers echter niet oneigenlijk gebruikt door de aanvragende organisaties. Er zijn door de onderzoekers geen gevallen geconstateerd waarbij de vreemdeling andere activiteiten verrichtte dan waarvoor hij of zij was toegelaten. Dit beeld is bevestigd door de bezochte vreemdelingendiensten.

Volgens alle aanvragende organisaties, ongeacht de godsdienstige of levensbeschouwelijke achtergrond, is er geen sprake van een 'normale' arbeidsrelatie. Ook in arbeidsrechtelijke zin wordt voor de activiteiten die door toegelaten personen worden verricht niet aangenomen dat er een arbeidsovereenkomst is met de aanvragende instantie. De toegelaten personen ontvangen soms wel, soms niet en soms een beetje beloning. Deze beloning is slechts bedoeld om te voorzien in het levensonderhoud van de vreemdelingen. De werkzaamheden die door de vreemdelingen worden verricht zijn voor hen geen doel op zich, maar zijn een afgeleide van het religieuze of levensbeschouwelijke doel dat gediend wordt. De vreemdeling komt niet naar Nederland met als doel een inkomen te verdienen. In plaats van een arbeidsrelatie is er een andersoortige, religieuze relatie met de ontvangende organisatie: men is als lid toegetreden tot de organisatie, men is gewijd, beroepen of vrijwilliger, of men heeft een gelofte van armoede afgelegd.

Alle organisaties hebben inkomsten, voornamelijk uit giften. Van leden van geloofsgemeenschappen wordt verwacht dat zij een financiële bijdrage geven aan de organisatie. In katholieke kerken wordt bijvoorbeeld tijdens iedere dienst ge-collecteerd. Een organisatie als MERU/MVU ontvangt sponsorgelden vanuit de hele wereld. Vanuit al deze inkomsten worden de organisaties financieel onder-

steund. Bij sommige organisaties betekent dit dat ook de aanwezige vreemdelingen hiervan worden onderhouden. Bij andere organisaties onderhouden de vreemdelingen zichzelf, echter ook vanuit giften of sponsorgelden die zij als individu ontvangen. Er is volgens de organisaties nooit een beroep gedaan op publieke middelen. De onderzoekers zijn ook geen enkel geval tegengekomen waar de overheid gebruik heeft moeten maken van de afgegeven garantverklaring.

Veel organisaties ervaren ernstige problemen sinds de invoering van Vw2000. In de eerste plaats leidt de centralisatie van de uitvoerende taak van de vreemdelingendiensten naar de IND tot veel vertragingen en willekeurige beslissingen (sommige organisaties krijgen nog wel vergunningen, andere moeilijk en sommige organisaties krijgen helemaal geen vergunningen meer). Op de tweede plaats geven de organisaties aan dat zij niet of moeilijk kunnen functioneren zonder de aanwezigheid van vreemdelingen. Een aantal organisaties overweegt de activiteiten die zij decennialang in Nederland hebben uitgeoefend te verplaatsen naar het buitenland. Het ontbreken van een specifieke aan deze religieuze activiteiten aangepaste beperking in artikel 3.4 van het Vreemdelingenbesluit 2000, maakt dat de betrokkenen gedwongen worden zich als arbeidsmigrant op te stellen, terwijl zij in feite geen werknemer zijn.

Onder Vw (oud) hebben de onderzoekers geen geschilpunten aangetroffen, noch bij de onderzochte organisaties, noch bij de vreemdelingendiensten. Het is natuurlijk mogelijk dat er wel geschillen zijn geweest bij organisaties die niet zijn bezocht door de onderzoekers, of dat organisaties die mogelijk weinig kans maakten op een vergunning op advies van vreemdelingendiensten van het indienen van een aanvraag hebben afgezien. Uit de jurisprudentie beschreven in hoofdstuk drie blijkt wel dat er geschillen zijn geweest rond voornamelijk de toelating van imams. De in die zaken door de overheid aangevoerde argumenten (bescherming openbare orde, risico van beroep doen op openbare kas, aanwezig prioriteitgenietend arbeidsaanbod) konden de rechter lang niet altijd overtuigen. De paar juridische procedures daargelaten, is het algemene beeld dat in het beleid zoals dit gevoerd werd onder de Vw (oud) niet ter discussie stond dat er met de komst van vreemdelingen bij religieuze organisaties een wezenlijk Nederlands belang was gediend.

Uit de beschrijving van de aanvraagprocedure blijkt dat de organisaties tamelijk probleemloos een verblijfsvergunning konden krijgen. Hun minder formele aanvraag (bijvoorbeeld uitnodigingsbrief) werd door de overheid omgezet in een formeel verblijfsdoel, waarna een verblijfstitel, inclusief beperking, werd toegekend. Die beperking was voor de organisatie niet zo interessant. Dat deze beperking wisselde is door hen nauwelijks opgemerkt. Het wisselen van beperking heeft niet zo zeer een inhoudelijke reden, maar lijkt een bureaucratische kwestie. Wat de toegekende arbeidsmarktbeperking betreft constateren de onderzoekers dat de overheid hierin een onduidelijke lijn hanteerde, maar dat dit voor de aanvragers zelf geen thema was. Inwilligingen werden door de IND en de vreemdelingendienst niet gemotiveerd. Uit de praktijk blijkt echter dat het verblijf van vreemdelingen bij een bij de overheid goed bekend staande religieuze of levensbeschouwelijke organisatie werd gefaciliteerd en er dus kennelijk door de overheid van werd uitgegaan dat er bij deze categorie aanvragen sprake was van een Nederlands belang. De organisaties hebben de uitvoeringspraktijk voorafgaand aan Vw2000 dan ook niet als problematisch ervaren.

In dit onderzoek zijn, wat betreft de huidige praktijk van toelating van vreemdelingen voor religieuze doeleinden, een aantal knelpunten gesignaleerd die als volgt samengevat kunnen worden. Het eerste knelpunt is het verdwijnen van de loketfunctie van de vreemdelingendiensten, met wie de organisaties in zekere zin een vertrouwensrelatie hadden opgebouwd. Het tweede knelpunt is het opzeggen van de individuele afspraken van de overheid met aanvragende organisaties uit de jaren tachtig. Dit betekende het einde van maatwerk per organisatie. Uit deze twee knelpunten volgt een derde, namelijk het ontbreken van bekend-

heid met de organisaties bij IND ambtenaren en met de IND ambtenaren bij de organisaties. De overheid heeft als het ware voor de organisaties geen gezicht meer.

Uit de beschrijving van de toelatingspraktijk blijkt dat er letterlijk een 'hokje' ontbreekt op de aanvraagformulieren: de beperking 'religieuze doeleinden' is komen te vervallen. Zowel IND, vreemdelingendiensten als aanvragende organisaties dienen naar andere beperkingen te zoeken, zoals de beperkingen 'arbeid in loondienst' en 'studie'. De aanvragen blijken hierin echter niet goed te passen. Dit knelpunt is tijdelijk opgelost met de overgangsregeling (TBV 2004/2 van 13 januari 2004) voor de organisaties die daarin worden genoemd. Het ontbreken van het juiste hokje betekende dat aanvragen lang in behandeling waren, of dat de behandeling stil kwam te liggen. Bij aanvragen waarbij gewerkt is met de beperking 'arbeid in loondienst' blijkt, als laatst te noemen knelpunt, lang niet altijd sprake van arbeid in loondienst te zijn. Dit betekent dat organisaties worden gedwongen aan de eisen van de Wet arbeid vreemdelingen te voldoen. Waar dat niet is gelukt hebben organisaties procedures gevoerd of afgezien van het aanvragen van vergunningen. Wat door de religieuze organisaties niet als knelpunt is aangegeven, maar wat de onderzoekers wel opviel uit de overige geraadpleegde bronnen, is daarnaast de onduidelijke lijn bij de toekenning van arbeidsmarktbeperkingen op de verblijfsvergunningen.

De organisaties voelen zich door de gevolgen en knelpunten van de Vw2000 in hun bestaan bedreigd. Sommigen verwachten geheel uit Nederland te zullen verdwijnen, anderen kunnen (een deel van) hun religieuze doelstellingen zonder hun buitenlandse gasten niet langer realiseren. De organisaties geven zelf drie elementen van wezenlijk Nederlands belang aan: dat een samenleving niet zonder geestelijk leven, spiritualiteit en zingeving kan, de zorg die de religieuze organisaties verlenen aan kwetsbare groepen in de samenleving en het instandhouden van cultureel en religieus erfgoed. De organisaties proberen het tij te keren door lobbywerk, door het inschakelen van advocaten, door het aanspannen van beroepsprocedures of door de problematiek te omzeilen.

Het aantal (soorten) organisaties waarop een nieuw te vormen beleidskader van toepassing zou kunnen zijn is veel groter dan verwacht. Er blijkt behoefte te zijn aan vreemdelingen voor religieuze doeleinden bij vrijwel alle religieuze stromingen in Nederland. Het gaat daarbij zowel om religieuzen die binnen een organisatie verblijven en daarbinnen activiteiten verrichten (zoals kloosters of vrijwillige leefgemeenschappen) als om studenten aan religieuze opleidingen, als om voorgangers van vrijwel alle kerkelijke gezindten.

De onderzoekers komen tot de volgende aanbevelingen. Het verdient aanbeveling

1. om in de lijst met beperkingen zoals opgenomen in artikel 3.4 lid 1 Vb 2000 een beperking 'verblijf bij religieuze of levensbeschouwelijke organisatie' op te nemen.
2. om voor toelating onder deze beperking geen tewerkstellingsvergunning te verlangen op grond van de Wet arbeid vreemdelingen.
3. om in overleg met de organisaties, organisatie-specifieke richtlijnen te ontwikkelen waarin staat omschreven voor welke soorten van religieuze activiteiten welke voorwaarden voor toelating worden gesteld.
4. voor voorgangers, als hun toelating beoordeeld zou worden buiten het kader van de Wet arbeid vreemdelingen, voorwaarden op te nemen verband houdende met het opleidingsniveau of wijding volgens de criteria van de religieuze organisatie.
5. van de aanvragende religieuze en levensbeschouwelijke organisaties een garantverklaring te verlangen.
6. om vreemdelingen die worden toegelaten voor verblijf bij religieuze organisaties op termijn in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of naturalisatie.
7. om de overheid weer een gezicht te geven.

