

# Inburgering en geestelijke bedienaren

## Een bijzondere doelgroep of gewoon nieuwkomers?

Marli Tijssen

*Het integratiebeleid van de overheid is gericht op de totstandkoming van een samenleving waarin de leden van etnische minderheidsgroepen hun burgerrechten voluit kunnen realiseren en hun maatschappelijke rechten en plichten waarmaken. Dat geldt ook voor geestelijke bedienaren die naar Nederland komen voor de in Nederland woonachtige minderheidsgroepen. Zij zullen voldoende voorbereid moeten zijn op de Nederlandse samenleving en op de plaats van het geloof en hun eigen rol als geestelijk bedienaar binnen de Nederlandse seculiere staat.*

*Het specifieke inburgeringstraject dat door de overheid voor deze doelgroep per 2002 werd ingesteld en per eind 2014 zal worden beëindigd, heeft in de afgelopen twaalf jaren ingrijpende wijzigingen ondergaan als gevolg van ontwikkelingen in de politiek-maatschappelijke context en de veranderingen in inburgeringswetgeving die daarvan het gevolg waren.*

*De auteur was intensief betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van dit inburgeringsprogramma voor geestelijke bedienaren, en het onderhavige artikel is haar persoonlijke reflectie op het hele proces. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de overwegingen en het overheidsbeleid ten aanzien van inburgering in het algemeen en die van geestelijke bedienaren in het bijzonder en op de gevolgen van tussen-tijdse beleidswijzigingen voor de inhoud van het inburgeringsprogramma.*

Het duurde zo'n vijftien jaar sinds de komst van de eerste arbeidsmigranten naar Nederland dat de overheid zich voor het eerst uitte over hun welzijn. Het beleid was lange tijd gericht op de vooronderstelde tijdelijkheid van het verblijf en daarmee met name op huisvesting en werkvoorziening. Over integratie en inburgering had de overheid zich nog geen beeld gevormd. Wel kwam er sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw langzaam taalaanbod voor migranten, vooralsnog eerst verzorgd door vrijwilligers. Vanaf de jaren tachtig bestond de mogelijkheid voor migranten om deel te nemen aan taallessen die werden verzorgd door professionals en werden bekostigd door de gemeente via de Rijksregeling Basiseducatie.<sup>1</sup> Pas in de jaren negentig kwam er gericht overheidsbeleid om te bevorderen dat gezinsherenigers en gezinsvormers van etnische minderheidsgroepen meer

1 Rijksregeling Basiseducatie 1987, Ministerie van OCW. Hierin is wettelijk vastgelegd dat de gemeenten onderwijs in basisvaardigheden (waaronder NT2) kunnen aanbieden aan deelnemers met een opleidingsniveau < tien jaar. De Rijksregeling Basiseducatie is in 1996 opgegaan in de Wet educatie en beroepsonderwijs, die nog steeds van kracht is. Het educatiebudget werd in 1996 overgeheveld van VWS naar OCW, door gemeenten verplicht bij roc's te besteden. Vanaf 2013 is deze verplichting losgelaten en hoeft educatie niet meer per definitie door roc's te worden verzorgd.

zouden integreren in de Nederlandse samenleving. Het woord ‘inburgering’ werd geboren.<sup>2</sup>

De geestelijke bedienaren van de etnische minderheidsgroepen onttrokken zich evenwel lange tijd aan het zicht van de gemeentelijke afdelingen die verantwoordelijk waren voor educatie en inburgering. Geestelijke bedienaren werden door de besturen van verenigingen en stichtingen van geloofsgemeenschappen over het algemeen geworven in het buitenland en velen kwamen op tijdelijke basis naar Nederland. Als werkenden vormden zij een specifieke doelgroep en hun tewerkstellingsvergunning werd geregeld door de Wet arbeid vreemdelingen,<sup>3</sup> waardoor zij bij de afdeling Educatie niet in beeld waren.<sup>4</sup>

Het onderwijs specifiek voor geestelijke bedienaren inzake de Nederlandse taal en cultuur kwam voor het eerst aan de orde in 1998 in de nota ‘Integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren’.<sup>5</sup> In antwoord op een in 1994 aangenomen motie-Mulder-Van Dam, waarin de Tweede Kamer een onderzoek naar de mogelijkheden van een imamopleiding had gevraagd, riep minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de desbetreffende religieuze genootschappen op spoedig initiatieven te nemen om te komen tot een eigen ambtsopleiding. Minister Dijkstal maakte van de gelegenheid gebruik om, naast de in de motie gevraagde imamopleiding, in te gaan op de mogelijke faciliteiten voor geestelijke bedienaren die het wetsontwerp Inburgering nieuwkomers – dat op dat moment ter bespreking in de Eerste Kamer voorlag – beoogde te bieden. Daarnaast schetste hij een breed scala aan mogelijkheden voor de bij- en nascholing van pandits en vooral imams over de Nederlandse samenleving. Hoewel de (uit Suriname afkomstige) pandits ook werden genoemd, ging de aandacht nagenoeg geheel uit naar de imams uit Marokko en Turkije. In de nota werden christelijke, hindoeïstische en andere levensbeschouwingen weliswaar niet uitgesloten, maar het kabinet ging er voorshands van uit dat met name de beide eerstgenoemde religies voldoende geworteld waren in de Nederlandse samenleving om zelf in de nodige scholing en vorming, eventueel ‘door onderlinge samenwerking en steunverlening’,<sup>6</sup> te voorzien.

Het kabinet nam zich voor de mogelijkheden te onderzoeken van voorbereidingscursussen in Marokko en Turkije, voorafgaand aan de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland, evenals introductieprogramma’s in Nederland voor recent aangekomen geestelijke bedienaren, bijscholingscursussen

2 Inburgering werd (en wordt) gezien als een middel om achterstanden bij de integratie van minderheden te overbruggen en nieuwe achterstanden te voorkomen. Inburgering moet worden gezien als een eerste stap in het integratieproces. Zie Regeerakkoord 1994. Voor de actuele overheidsvisie op integratie, zie *Integratienota, binding, burgerschap*, Den Haag: Ministerie van SZW 2011. Voor meer historische achtergrondinformatie, zie R. Penninx, ‘Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?’, in: *Etnische minderheden. Rapport van de WRR (nr.17)*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1979, p. 1-174 en J. Lucassen & R. Penninx, *Immigratie in Nederland 1550-1993*, Amsterdam 1994.

3 Wet Arbeid Vreemdelingen 1994, Ministerie van SZW.

4 Sociale Zaken en Educatie waren destijds bij zowel de centrale als decentrale overheden nog strikt gescheiden departementen c.q. afdelingen.

5 *Kamerstukken II 1997/98*, 25919, 2, p. 21-22.

6 *Kamerstukken II 1997/98*, 25919, 2, p. 12.

Marli Tijssen

voor reeds langer in ons land werkzame imams en applicatiecursussen voor imams, voorbestemd voor of werkzaam in krijgsmacht, penitentiaire, onderwijs- en zorginstellingen. In alle gevallen stonden kennis van het Nederlands en informatie over de Nederlandse samenleving centraal. Afgezien van de bedoelde applicatiecursussen was dit aanbod op basis van vrijwilligheid.<sup>7</sup>

### Wettelijk kader voor inburgering

De roep om gerichte wettelijke maatregelen aangaande integratie en inburgering leidde in 1998 tot de Wet inburgering nieuwkomers (WIN), waarin wettelijk de verplichting werd vastgelegd voor nieuwkomers<sup>8</sup> tot deelname aan een inburgeringsprogramma en waarin gemeenten werden verplicht tot het aanbieden ervan. Geestelijke bedienaren die als nieuwkomer tijdelijk naar Nederland kwamen, waren vooreerst nog uitgezonderd van deze verplichting. Op 28 juni 2001 kwam evenwel een wetswijziging tot stand waarin ook geestelijke bedienaren per 1 januari 2002 onder het regime van de WIN werden gebracht. In de toelichting wordt gesproken over 'het groot maatschappelijk belang dat is gediend bij hun verplichte inburgering'.<sup>9</sup> Deze wetswijziging was het resultaat van jarenlange discussie in de Tweede Kamer inzake de geestelijke bedienaren.

In de aanloop naar deze wetswijziging schreef minister Van Boxtel (1999) in een brief aan de Tweede Kamer over godsdienst en levensovertuiging in relatie tot het integratiebeleid etnische minderheden onder andere: 'Het is niet uit te sluiten dat instituties van godsdienstige en levensbeschouwelijke aard met wortels in een ander land zich vooral concentreren op behoud van waarden en normen van het herkomstland zonder in dialoog te treden met hun omgeving of zelfs misbruikt worden voor politieke strevingen in het herkomstland. Dat kan ertoe leiden dat structuren en voorzieningen binnen etnische groepen niet corresponderen met de aard van het overheidsbeleid dienaangaande.' En: 'dat er bij het integratiebeleid consequent en meer dan voorheen rekening gehouden moet worden met invloeden van levensbeschouwelijke aard, zowel bij de leden van de autochtone meerderheid als bij die van de onderscheiden etnische minderheidsgroepen. Geestelijke bedienaren zouden hierbij een belangrijke rol kunnen spelen.'<sup>10</sup>

Principieel lag hieronder een vraag naar de relatie tussen 'kerk' en 'staat'. Kan de overheid 'kerken', respectievelijk hun bedienaren, dwingen in een bepaald keurs-

7 De introductiecurcussen in de landen van herkomst specifiek voor imams zijn nimmer gerealiseerd. Wel organiseert het Presidium voor godsdienstzaken in Turkije (Diyanet) sinds jaar en dag voorbereidingscurcussen voor zijn in Nederland (en elders) te detacheren imams, waarin ook aandacht wordt gegeven aan kennis van de Nederlandse taal.

8 Nieuwkomers zijn migranten >18 jaar die zich na 1998 in Nederland hebben gevestigd in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging en behoren tot de doelgroep van de WIN. Dit in tegenstelling tot oudkomers, een benaming voor dezelfde groep die vóór de inwerkingtreding van de WIN naar Nederland is gekomen.

9 Toelichting op de wet van 28 juni 2001, houdende wijziging van de Wet Inburgering Nieuwkomers houdende regels tot aanwijzing van bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering (*Stb.* 2001, 351).

10 *Kamerstukken II* 1999/00, 26331, 13, p.5 e.v.

lijf wat de verkondiging van hun boodschap aangaat; in welke mate is dat gerechtvaardigd? In een overheidsnota van 2004 wordt hierover gezegd 'dat zowel de staat als kerken en andere genootschappen op geestelijke grondslag functioneren als zelfstandige lichamen. Voor de genootschappen op geestelijke grondslag houdt dit onder meer in dat zij zelfstandig hun functionarissen kiezen en dat zij (en hun leden afzonderlijk of gezamenlijk) hun godsdienst of levensovertuiging vrijelijk kunnen bepalen of belijden. Zij bepalen naar eigen inzicht hun geestelijke en institutionele orde.'<sup>11</sup>

Het begrip 'staat' dient hierbij in de ruimste zin des woord begrepen te worden. Tot de eigen bevoegdheid van het gezagsorgaan van de kerken en andere genootschappen op geestelijke grondslag behoort tevens de vaststelling van de benoemingseisen van hun geestelijke bedienaren, alsook van het taalgebruik in hun erediensten. Staatsorganen hebben dienaangaande geen zeggensmacht. Voor de eis dat geestelijke bedienaren het Nederlands moeten beheersen en kennis moeten hebben van de Nederlandse samenleving, dient de staat derhalve argumenten aan te dragen die niet raken aan het interne regime van de geestelijke genootschappen. Die kunnen alleen ontleend worden aan de wenselijkheid dat ook deze ingezetenen, ongeacht hun ambt, in het Nederlands communiceren met medebewoners van het land. De verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject kan de geestelijke bedienaar dan ook niet als geestelijk bedienaar, maar wel als immigrant/nieuwkomer – en in het bijzonder als sleutelfiguur in de relatie van hun achterban met de samenleving – worden opgelegd om op de eerste plaats de eigen inburgering vorm te geven. Dat de geestelijke bedienaren als een specifieke doelgroep werden beschouwd, kwam tot uiting in het specifieke programma dat voor hen werd ontwikkeld.

### Een specifiek programma voor geestelijke bedienaren

Zoals eerder vermeld, werd het vanaf 2002 mogelijk om ook geestelijke bedienaren te verplichten tot het volgen van een inburgeringstraject. Het algemeen inburgeringstraject – dat iedere nieuwkomer vanaf 1998 diende te doorlopen – werd onvoldoende toegespitst geacht op de specifieke situatie en informatiebehoefte van geestelijke bedienaren. De selectie en behandeling van thema's moesten worden aangepast aan de doelgroep, mede in relatie tot de beperkte tijd (het gaat om werkenden) die hen in het algemeen ter beschikking staat. In opdracht van het ministerie van BZK ontwikkelde het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP) te 's-Hertogenbosch een specifieke 'Oriëntatiecursus voor imams'.<sup>12</sup> De eindtermen voor dit programma kwamen tot stand op basis van gesprekken met toonaangevende sleutelfiguren in de wereld van religieuze en maatschappelijke instituties. Er werd een begeleidingscommissie gevormd vanuit het ministerie van BZK waarin CINOP en Kontakt der Continenten participeer-

11 *Kamerstukken II 2003/04*, 29614, 2, p. 7, Grondrechten in een pluriforme samenleving, Ministerie van BZK.

12 De cursus en het materiaal waren in opdracht van het ministerie van BZK oorspronkelijk vooral gericht op imams, later werd dit bijgesteld.

Marli Tijssen

den; deze beide instellingen zijn gedurende de gehele looptijd bij het project betrokken gebleven. Genoemde commissie begeleidde de ontwikkeling en was verantwoordelijk voor de eindtermen van het programma. Het programma was voornamelijk gericht op Turkse en Marokkaanse imams, maar ook geestelijke bedienaren van andere geloofsrichtingen konden aan het programma deelnemen. Het specifieke programma was deels een aanvulling op – en deels een vervanging van – de modules uit het reguliere inburgeringstraject dat voor iedere nieuwkomer onder de WIN van toepassing was. Met deze verplichte oriëntatiecursus wilde het kabinet 'bewerkstelligen dat geestelijke bedienaren meer begrip krijgen van en voor de Nederlandse samenleving', ervan uitgaand dat 'geestelijke bedienaren een positieve rol kunnen spelen ter bevordering van de integratie van etnische groepen in de Nederlandse samenleving'.<sup>13</sup>

De legitimatie voor dit specifieke programma wordt beschreven in de begeleidende handleiding voor gemeenten, waarin wordt gewezen op de verwachtingen die aan de geestelijk bedienaar in Nederland gesteld kunnen worden. Geestelijke bedienaren 'dragen bij uitstek een verantwoordelijkheid bij het in stand houden van de democratische beginselen waarop de Nederlandse samenleving is gestoeld' en 'geestelijke bedienaren van levensbeschouwelijke instituties kunnen een belangrijke rol spelen in het integratieproces van etnische minderheden. Zo doen veel leden van de eigen gemeenschap een beroep op hem<sup>14</sup> voor geestelijke verzorging rond vraagstukken die samenhangen met de normen en waarden van de Nederlandse samenleving' en 'treedt hij soms naar buiten als vertegenwoordiger van de geloofsgroep waarbij hij in contacten met decentrale overheden, onderwijsinstellingen, media en oecumenische verbanden bijdraagt aan een juiste beeldvorming en vooroordelen kan ontkrachten'. Geestelijke bedienaren 'zullen daarvoor moeten beschikken over voldoende taalbeheersing en kennis van de Nederlandse samenleving om hun eigen inburgering vorm te kunnen geven, maar tegelijkertijd ook om in te kunnen spelen op de verwachtingen die vanuit de gemeenschap en vanuit de Nederlandse samenleving aan hen gesteld worden'.<sup>15</sup>

In het begin waren het voornamelijk imams die de cursus volgden, later kwamen er steeds meer andere geestelijke bedienaren bij, zoals pandits, rabbi's, koptische voorgangers, rooms-katholieke priesters (Ghana) en (vrouwelijke) kloosterlingen (Indonesië, Korea), voorgangers van de pinkstergemeente, enzovoort.<sup>16</sup> De naam van het programma werd al gauw gewijzigd in 'Inburgeringsprogramma voor geestelijke bedienaren' en ook de inhoud werd meer aangepast aan de diversiteit in geloofsrichtingen.

13 *Inburgering van geestelijke bedienaren, een handleiding voor gemeenten*, Ministerie van BZK 2001.

14 Overall waar *hem* staat, kan ook *haar* worden gelezen.

15 *Inburgering van geestelijke bedienaren, een handleiding voor gemeenten*, Ministerie van BZK 2001.

16 Ook mochten geestelijke bedienaren die al langer in Nederland woonden en dus niet onder de WIN vielen, op vrijwillige basis deelnemen. Veel geestelijke bedienaren maakten gebruik van deze mogelijkheid.

*Een programma in twee delen*

Het specifieke traject dat destijds voor hen werd ontworpen,<sup>17</sup> was samengesteld uit twee delen. Het eerste deel bestond uit onderwijs Nederlands als tweede taal (NT2), dat voor iedere nieuwkomer gelijk was en bij een regionaal opleidingscentrum (roc) in de eigen woonomgeving werd gevolgd. Het tweede deel bestond uit tien centrale tweedaagse bijeenkomsten bij Kontakt der Kontinenten te Soesterberg, die grotendeels in de eigen taal werden verzorgd (Turks, Arabisch en Engels) en waarin de diverse onderdelen van de Nederlandse samenleving uiteen werden gezet, met veel aandacht voor de grondwettelijke beginselen van de rechtsstaat. Daarnaast bevatte het tweede deel ook praktijkopdrachten zoals een bezoek aan een buurthuis, een gesprek met een gemeentelijk functionaris in de eigen woonplaats, een bezoek aan een school, enzovoort. De complexiteit van de te behandelen thema's (overheidsbeleid, onderwijs, rolverdeling man/vrouw, discriminatie, secularisatie, homoseksualiteit enz.) was te groot om in het Nederlands te bespreken en dus werd voor dit tweede deel voornamelijk de eigen taal als instructietaal ingezet en was het materiaal in de hiervoor genoemde talen vertaald. De docenten die lesgaven, beheersten zowel de instructietaal als het Nederlands. Het traject werd afgesloten met een certificaat indien de kandidaat 80% van de tijd aanwezig was geweest en ook de praktijkopdrachten had uitgevoerd. De totale omvang van het traject bestond uit zo'n 540 uur studiebelasting en had een totale duur van ongeveer veertien maanden, afhankelijk van het moment waarop een homogene taalgroep gestart kon worden. Het traject werd bekostigd door de gemeente, die gemiddeld 1200 gulden per nieuwkomer beschikbaar had. In geval van een geestelijk bedienaar werd de gemeente geacht daarvan een bedrag ad 6000 gulden voor het specifieke landelijke onderdeel door te contracteren naar de desbetreffende uitvoeringsinstantie (Kontakt der Kontinenten), die in opdracht van het ministerie van BZK het landelijke specifieke programma uitvoerde.

De politieke en publieke belangstelling voor dit traject was groot. Het was de tijd dat een paar imams met controversiële uitspraken<sup>18</sup> grote opschudding veroorzaakten in Nederland en een tijd van heftige debatten in de Kamer, waarbij onder anderen Ayaan Hirsi Ali fel van leer trok tegen de islam. In de media werden de eerste cursussen dan ook breed uitgemeten, en foto's van de eerste cursisten aan wie het certificaat werd uitgereikt haalden de voorpagina's. Het merendeel van de geestelijke bedienaren was enthousiast over de cursus. Deze bood hun 'een unieke gelegenheid om met bedienaren van andere geloofsrichtingen van gedachten te wisselen', en omdat de inhoud zo specifiek op hen was afgestemd, was het een zeer 'efficiënte en doeltreffende manier om snel inzicht te krijgen in de Nederlandse samenleving'.<sup>19</sup> Telkens als er in Soesterberg voldoende geestelijke

17 Het traject werd in 2001 inhoudelijk ontworpen (en in 2006 bijgesteld) door CINOP te 's-Hertogenbosch en gedurende de gehele periode uitgevoerd bij Kontakt der Kontinenten in Soesterberg.

18 Zoals publieke uitspraken van imam El Moumni over homoseksualiteit in 2003, uitspraken van Tilburgse en Eindhovense imams in 2003 over doodstraffen voor vrouwen, controversiële preken in de moskee van El Tawheed die in het actualiteitenprogramma NOVA in 2003 aan de orde kwamen.

19 Evaluaties tijdens de zogenoemde 'terugkomdagen'.

Marli Tijssen

bedienaren van een bepaalde taalgroep (Turks, Arabisch of Engels) waren aangemeld, werd een groep gestart.<sup>20</sup>

Bij een Landelijk Meldpunt Geestelijke Bedienaren konden gemeenten – als verantwoordelijke instantie voor inburgeringsaanbod – hun geestelijke bedienaren aanmelden voor het landelijk programma. Geestelijke bedienaren konden zichzelf ook aanmelden, maar moesten dan wel goedkeuring hebben van de gemeente waar zij woonachtig waren ten behoeve van de bekostiging. Het meldpunt was ook verantwoordelijk voor informatievoorziening, registratie en monitoring.

Ondanks de inspanningen van de overheid met betrekking tot voorlichting waren de gemeenten minder actief met aanmelden dan verwacht. Veel geestelijke bedienaren klopten aan bij het meldpunt om hulp bij het verkrijgen van toestemming van de gemeente voor deelname aan het programma. Dat veel gemeenten zo weinig actief waren om geestelijke bedienaren aan te melden, had verschillende redenen. Soms waren gemeenten onvoldoende op de hoogte van het specifieke traject, soms wilden zij niet voor de kosten opdraaien, zeker als het ging om geestelijke bedienaren die als oudkomer waren aangemerkt en dus niet verplicht waren om het programma te volgen,<sup>21</sup> en met name de vier grote steden waren aanvankelijk niet van zins te betalen voor een landelijk programma waarover ze zelf geen controle hadden op slaagpercentages in relatie tot bekostiging.<sup>22</sup> Het duurde lang voordat de G4<sup>23</sup> kandidaten aanleverden voor het landelijke programma. Vanuit Rotterdam en Utrecht hebben vanaf 2007 in totaal slechts vier geestelijke bedienaren aan het programma deelgenomen.

### Nieuwe Wet inburgering

Na de verkiezingen van 2002 verhuisde de portefeuille Integratie van het ministerie van BZK naar het ministerie van Justitie. Onder minister Verdonk kwam er op basis van het regeerakkoord een nieuw beleid met een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel, waarbij veel stringenter eisen aan nieuwkomers werden gesteld. De nieuwe wet werd van kracht op 1 januari 2007 (Wet inburgering, kortweg WI<sup>24</sup>), waarmee de WIN kwam te vervallen. In plaats van de verplichting tot het volgen van een programma kwam voor nieuwkomers nu de verplichting tot het behalen van een examen. Nieuwkomers werden zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van hun educatief traject en het voldoen aan hun

20 Dit programma werd aangeboden tot 2007. Bij de totstandkoming van de WI werd het programma aangepast aan de nieuwe eindtermen.

21 In dat geval moest de bekostiging komen vanuit de zogenoemde 'oudkomersgelden', de kleinere gemeenten konden daar echter geen aanspraak op maken.

22 Gemeenten kregen overheidsbekostiging voor het inburgeringstraject op basis van het percentage deelnemers dat had deelgenomen aan de inburgeringstoets waarmee het inburgeringstraject werd afgesloten.

23 G4: de vier grote steden.

24 Wet Inburgering (WI), 30 november 2006, Ministerie van Justitie.

inburgeringsvereiste.<sup>25</sup> Deze kosten kregen ze alleen terug als ze slaagden. Daarmee werden inburgeraars voor een dilemma geplaatst. Niet meedoen betekende het risico van een boete, wel meedoen betekende eerst zelf betalen of een lening sluiten, met het risico het geld kwijt te zijn als ze niet zouden slagen. Gemeenten waren sindsdien alleen nog verantwoordelijk voor de handhaving van de wet en voor het aanbieden van een inburgeringstraject aan nieuwkomers die in een achtergestelde positie dreigen te geraken en/of geestelijk bedienaar zijn.

#### *Inburgeringsexamens in herkomstland en in Nederland*

Met ingang van april 2006 zijn alle nieuwkomers<sup>26</sup> intussen verplicht een inburgeringsexamen in het land van herkomst te behalen alvorens zij naar Nederland mogen komen. Dit examen bestaat aanvankelijk uit een spreekvaardigheidstoets (NT2) en een toets over de Nederlandse samenleving (KNS). Vanaf 2012 wordt ook nog een derde toets, de toets geletterdheid/beginnend lezen (GBL), in het herkomstland afgenomen, waarmee de kandidaat moet aantonen dat hij gealfabeteerd is in het Latijnse schrift. Vanaf 2007 (WI) zijn nieuwkomers, eenmaal in Nederland, ook nog verplicht binnen 3,5 jaar een (tweede) inburgeringsexamen in Nederland af te leggen. Het examen in Nederland omvat een onderdeel NT2 (Nederlands als tweede taal) en een onderdeel KNS (kennis van de Nederlandse samenleving) op een hoger, uitgebreider (naast spreken en lezen ook luisteren en schrijven) en meer verdiepend niveau dan het examen in het herkomstland. Tevens bevat het examen een praktijkonderdeel. Nieuwkomers moeten slagen voor alle onderdelen, en de examinering wordt op centrale plaatsen in het land georganiseerd door DUO.<sup>27</sup>

Ook de nieuw gekomen geestelijke bedienaren vallen sinds 2007 onder dit regime van examinering, zij het dat ze ook nog verplicht blijven om het specifiek voor hen ontwikkelde programma in Soesterberg te volgen. Nieuw is ook dat de geestelijke bedienaren het hele inburgeringstraject, dus ook het specifieke programma, vanaf 2007 alleen nog maar in het Nederlands krijgen aangeboden. Dit betekent dat het niveau van hun taalvaardigheid Nederlands al redelijk hoog moet zijn bij aanvang van het specifiek voor hen ontwikkelde onderdeel in Soesterberg. De bespreking van de maatschappelijke thema's die hierbij behandeld worden en de uitvoering van de praktijkopdrachten veronderstellen immers een zeer gevorderde taalvaardigheid. En bovendien moeten de geestelijke bedienaren – vanaf 2007 bovenop het gewone inburgeringsexamen NT2 en KNS dat geldt voor alle nieuwkomers – voor het specifieke onderdeel in Soesterberg nog verplicht een

25 Er komt een *sociaal leenstelsel* waarbij nieuwkomers een bedrag tot een maximum van € 5000 kunnen lenen, waarvan tot een maximum van € 3000 wordt kwijtgescholden bij het behalen van het examen binnenland binnen drie jaar na afgifte van de verblijfsvergunning.

26 Het gaat hierbij om gezinsvormers en gezinsherenigers die niet afkomstig zijn uit de Europese Unie of Zwitserland en niet afkomstig zijn uit de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland of uitgenodigde vluchtelingen. Per 2011 zijn ook nieuwkomers uit Turkije niet meer verplicht een inburgeringsexamen af te leggen (uitspraak CRvB 16 augustus 2011).

27 DUO, afkorting van Dienst Uitvoering Onderwijs (ministerie van OCW), de nieuwe naam voor de Dienst Studiefinanciering.



Marli Tijssen

apart examen Sociaal Maatschappelijke en Pastorale Dienstverlening (SMPD) afleggen.

### *Aanpassing programma voor geestelijke bedienaren*

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de WI werd in 2006 het totale inburgeringstraject voor geestelijke bedienaren in opdracht van het ministerie van Justitie inhoudelijk aan de nieuwe eisen aangepast en er werden eindtermen ontwikkeld ten behoeve van het onderdeel SMPD. Ook organisatorisch kwamen er vanwege de hogere taalvaardigheidseisen noodgedwongen veranderingen in het traject. Allereerst kregen de geestelijke bedienaren een intensief taaltraject aangeboden in de eigen woonomgeving met individuele taalondersteuning op afstand. Tegelijkertijd werd een vrijwilliger afkomstig van Gilde<sup>28</sup> en/of Vluchtelingenwerk aan de geestelijke bedienaar gekoppeld ter ondersteuning bij het wegwijs raken in Nederland. Wanneer de geestelijke bedienaren (bij voorkeur) niveau A2<sup>29</sup> beheersten, konden ze beginnen met het voor hen ontwikkelde specifieke onderdeel over de Nederlandse samenleving onder de nieuwe naam SMPD. Dit onderdeel werd weer in Soesterberg verzorgd en bestond opnieuw uit tien centrale, tweedaagse groepsbijeenkomsten (nu in het Nederlands) en praktijkopdrachten die ze in hun eigen woonomgeving moesten uitvoeren. De totale duur van het inburgeringstraject was ongeveer achttien maanden en in tegenstelling tot het traject voor gewone nieuwkomers<sup>30</sup> werd het hele traject voor geestelijke bedienaren rechtstreeks door de rijksoverheid bekostigd. Dit bijgestelde programma is vanaf 2007 uitgevoerd en wordt tot einde 2014 aangeboden aan geestelijke bedienaren, zowel nieuwkomers als geestelijke bedienaren die al vóór de WIN naar Nederland zijn gekomen (zogenoemde oudkomers).

### **Motivatie en prestatie**

De nieuwe verplichting tot deelname aan het (voor alle nieuwkomers geldende) inburgeringsexamen KNS en NT2 én aan het examen SMPD vanaf 2007 bleek vooral voor de Turkse geestelijke bedienaren soms een obstakel. De meeste geestelijke bedienaren blijven gedurende vele jaren in Nederland, maar de Turkse geestelijke bedienaren in dienst van de Turkse overheidsdienst voor godsdienstzaken (Diyamet) worden door de Turkse overheid na vier jaar teruggeroepen naar Turkije. De hoge eisen die aan het examen werden gesteld en de inspanningen die

28 Stichting Gilde Nederland is de koepelorganisatie van circa 65 zeer actieve gilden. Mensen van 50 jaar en ouder sluiten zich aan bij een gilde om hun kennis, kunde en ervaring belangeloos over te dragen aan anderen.

29 De niveau-aanduiding is ontleend aan het *Raamwerk Nederlands als tweede taal*, waarin de niveaus van taalvaardigheid worden beschreven in relatie tot het CEFR (Common European Framework of References for Languages, een internationaal referentiekader voor taalvaardigheid). Nieuwkomers moeten in het herkomstland niveau A1 behalen op alle vaardigheden, na 3,5 jaar in Nederland moeten zij niveau A2 behalen en bij naturalisatie dienen zij te beschikken over een nog hoger niveau, te weten B1.

30 Nieuwkomers worden geacht vanaf 2007 zelf hun inburgeringstraject te bekostigen. Zij kunnen hiervoor wel gebruikmaken van een sociaal leenstelsel, zie voetnoot 20.

**Tabel 1** *Taalgroepen deelnemers 2002-2006 (gegevens over m/v onbekend)*

<b>Taalgroep</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Totaal</b>
Arabisch	4	10	9	14		<b>37</b>
Turks	12	16	42	30	50	<b>150</b>
Engels				17	8	<b>25</b>
Homogene groep Alevieten (Turks- talig)					16	<b>16</b>
<b>Totaal aantal deelnemers</b>	<b>16</b>	<b>26</b>	<b>51</b>	<b>61</b>	<b>74</b>	<b>228</b>

daarvoor moesten worden gepleegd, stonden niet in verhouding tot de duur van verblijf in Nederland. Dit probleem loste zichzelf op toen op basis van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep<sup>31</sup> in 2011 werd bepaald dat Turkse nieuwkomers niet meer tot het inburgeringsexamen verplicht konden worden. Toch hebben daarna nog veel Turkse geestelijke bedienaren aan het specifieke programma deelgenomen vanwege het belang dat zij er zélf aan hechtten.

Voor de geestelijke bedienaren betekende de verhoging van de eisen een zware opgave. Zij hadden immers allen een baan en konden dientengevolge alleen in de avonduren en weekenden werken aan de verhoging van hun taalvaardigheidsniveau. Het reguliere traject ter voorbereiding op het inburgeringsexamen vroeg al veel inspanningen. Daar kwamen de tweedaagse centrale bijeenkomsten in Soesterberg en de praktijkopdrachten, afgesloten met een apart examen, nog eens bovenop. Het zegt dan ook veel over hun motivatie dat zoveel geestelijke bedienaren in de loop der jaren het programma hebben gevolgd en afgerond. Vanaf 2002 tot 2007 hebben 228 geestelijke bedienaren het traject afgerond. Vanaf 2007 waren het er 285, van wie 244 het programma hebben afgerond, 40 vrouwen en 204 mannen. In totaal ging het vanaf 2007 om deelnemers van 45 herkomstlanden in de leeftijd van 21 tot 63 jaar. Voor een gedetailleerder overzicht zie tabel 1 en 2.

### **Versterking van de eigen verantwoordelijkheid**

Intussen was per 2007 de portefeuille Integratie en Inburgering verhuisd naar het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De gedachte hierachter was dat integratie vooral in de wijk diende plaats te vinden en dus werd het ministerie van VROM als een meer geschikte plek gezien. Aangezien de aanmelding van de gewone nieuwkomers voor inburgeringsaanbod stagneerde, deels als gevolg van de verplichte eigen bekostiging, deels als gevolg van het feit dat gemeenten moeite hadden met de handhaving van de inburgeringswet, deels ook als indirect gevolg van de vrijemarktwerking voor taal-aanbieders die inburgeringsonderwijs verzorgden, kwam minister Vogelaar met

31 CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959.

Marli Tijssen

**Tabel 2**      *Aantallen en herkomst deelnemers 2007-2014*

Turkije	93		<b>93</b>
Marokko	38		<b>38</b>
India, Indonesië	24 resp. 25		<b>49</b>
Ghana, VS, Suriname/Nederland		12	<b>36</b>
Niger		7	<b>7</b>
Kameroen, Pakistan, Brazilië, Egypte, Congo		3, 4 of 5	<b>19</b>
Afghanistan, Angola, Argentinië, Armenië, Burkina Faso, Canada, China, Dominicaanse Republiek, Ethiopië, Filippijnen, Irak, Israël, Ivoorkust, Japan, Kenia, Kroatië, Maleisië, Mexico, Myanmar, Oostenrijk, Rwanda, Servië, Soedan, Somalië, Spanje, Syrië, Thailand, Togo, Vietnam, Zimbabwe, Zuid-Korea		1 of 2	<b>43</b>
<b>Totaal herkomstlanden:</b>	<b>45</b>		<b>N = 285</b>

een deltaplan Inburgering, waarin vooral woningcorporaties verantwoordelijk werden gesteld voor de integratie van migranten. Ook stelde de minister extra gelden beschikbaar voor onderwijsinstellingen die intussen kampten met gedwongen ontslagen, aangezien de inburgeringsklassen leeg bleven. De inburgeraars aarzelden met aanmelding vanwege de eigen bekostiging en het risico van de boete bij niet-slagen. De extra gelden voor de onderwijsinstellingen boden echter maar tijdelijk soelaas. Feit is dat veel expertise op NT2 is weggelekt als gevolg van de vrijemarktwerking, waarbij gemeenten alleen nog maar keken naar de prijs, hetgeen kansen bood voor nieuwe kleine organisaties, die echter wel de expertise misten van – en ervaring met – het aanbieden van inburgeringsprogramma's.

Voor de doelgroep geestelijke bedienaren werd het hele onderwijstraject apart georganiseerd, dus zij hadden niet te lijden onder vorenstaande ontwikkelingen. Wel waren zij verplicht deel te nemen aan de centrale examens NT2 en KNS die op locaties van DUO moesten worden afgelegd én behaald (!), alvorens zij konden worden geëxamineerd op het onderdeel SMPD. Dat laatste vond plaats in Soesterberg onder verantwoordelijkheid van een speciaal daartoe geaccrediteerde instelling.

Ten slotte is de portefeuille Integratie en Inburgering na de verkiezingen van 2012 opnieuw verhuisd, nu naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In het inburgeringsbeleid komt nog meer de nadruk te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer. Dit leidt opnieuw tot een verandering in het inburgeringsbeleid. Gezien de eigen verantwoordelijkheid voor de route naar het examen (internetcursus, individueel of groepsles, alleen bepaalde modules, enzovoort) is de redenering dat de overheid geen programma verplicht

kan stellen. Als gevolg van deze nieuwe wetgeving van 2013<sup>32</sup> wordt het specifieke programma voor geestelijke bedienaren, alsmede de examinering ervan, beëindigd. De laatste cursisten gaan het traject eind 2014 afronden. Geestelijke bedienaren volgen voortaan hetzelfde regime als alle reguliere nieuwkomers. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor hun inburgeringstraject en de bekostiging ervan en ze zijn verplicht het algemene examen NT2 en KNS te behalen.

## Conclusie

Het integratiedebat heeft de afgelopen jaren heftige ontwikkelingen doorgemaakt die alles te maken hebben met de wisselende politieke context en de opkomende polarisatie in Nederland. Mede als gevolg daarvan werd de portefeuille Integratie en Inburgering bij elke kabinetswissel als een hete aardappel doorgeschoven van het ene ministerie naar het andere (vier in tien jaar), afhankelijk van de nadruk die er in de politiek op werd gelegd. Bij BZK, onder de paarse kabinetten-Kok, was integratie nog bepalend, bij Justitie werd repressie dominant, bij VROM werd de verantwoordelijkheid mede bij de ontvangende samenleving gelegd en bij SZW ten slotte kwam de eigen verantwoordelijkheid het zwaarst bij de nieuwkomer zelf te liggen.

Nu de overheid in 2013 heeft besloten het specifieke programma voor geestelijke bedienaren af te bouwen, ligt de vraag voor de hand of de redenen waarom – en de doelstellingen waarmee – het programma indertijd is gestart inmiddels niet meer van toepassing zijn. Is hier van voortschrijdend inzicht sprake of staat bezuinigingsbeleid prioritair, met een kaalslag van ook deze maatschappelijke voorziening voor – in het integratiebeleid – belangrijke sleutelfiguren tot gevolg? Is het afschaffen van het specifieke onderdeel en het specifieke examen alleen maar ingegeven door de nadruk op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid? Of is er sprake van een politieke vermoedheid met betrekking tot het integratiebeleid *tout court*?

In de nieuwe wet van 2013 worden geestelijke bedienaren gelijkgeschakeld aan gewone inburgeraars en moeten zij zelf maar zien hoe zij zich inhoudelijk voorbereiden op het inburgeringsexamen, waarvoor zij ook zelf de kosten moeten dragen. De ervaringen met de reguliere nieuwkomers hebben laten zien dat deelname aan inburgeringsonderwijs door nieuwkomers als gevolg van de verplichting van eigen bekostiging en het risico van boete bij niet-slagen schrikbarend afneemt. Dit zal hoogstwaarschijnlijk ook opgaan voor de geestelijke bedienaren. Maar bovenal verliezen zij hiermee de mogelijkheid om elkaar te ontmoeten en met elkaar van gedachten te wisselen over die thema's die in de uitvoering van hun dagelijkse praktijk zo belangrijk zijn. De bijeenkomsten in Soesterberg waren bij uitstek de plaats voor het multiculturele en multireligieuze debat tegen de achtergrond van de grondwettelijke principes waar de cursus op gestoeld was. En juist

32 Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, nr. 46, Ministerie van SZW. Nieuwkomers zijn zelf verantwoordelijk voor hun inburgering; gemeenten zijn niet langer verantwoordelijk voor handhaving van de inburgeringsplicht.

Marli Tijssen

dat aspect werd door de geestelijke bedienaren als een enorme verrijking gewaardeerd. Het heeft op de eerste plaats betekenis gehad voor hun eigen inburgeringsproces, maar daarnaast ook voor de uitoefening van hun werk in de dialoog met hun eigen geloofsgemeenschap en in de wisselwerking tussen hun achterban en de omringende samenleving.

Wordt er dan minder belang gehecht aan de rol die geestelijke bedienaren in de samenleving kunnen vervullen? Of is de redenering dat de geestelijke bedienaren zich dan maar zelf moeten organiseren op dit punt? In het vorenstaande is geschetst hoeveel inspanningen reeds van hen gevraagd worden. Zowel wat betreft de kosten maar ook wat betreft de organisatie van het geheel is deze redenering niet realistisch.

Is het op de lange termijn niet onwenselijk om het huidige programma zomaar aan de kant te schuiven? Per geestelijk bedienaar wordt een geloofsgemeenschap van gemiddeld 800 migranten bereikt. Het is dus van groot belang dat de geestelijke bedienaren goed op de hoogte zijn van de culturele en democratische grondbeginselen van de Nederlandse samenleving. Daarmee hebben zij grote invloed op het doen en denken van de geloofsgemeenschap die zij bedienen. Tegelijkertijd kunnen de geestelijke bedienaren een aanspreekpunt zijn voor gemeenten bij calamiteiten die te maken hebben met leden van hun geloofsgemeenschap.

Wat gebeurt er wanneer straks weer discussies in de Tweede Kamer worden gevoerd over een geestelijk bedienaar die onvoldoende op de hoogte blijkt te zijn van de democratische grondbeginselen van de Nederlandse samenleving, of deze beginselen in zijn uitlatingen onvoldoende respecteert? Of discussies in de Kamer over de wijze waarop de relatie tussen moskeeën en gemeenten kan worden verbeterd nu steeds meer geradicaliseerde jongeren naar Syrië dreigen te gaan? Dergelijke calamiteiten leiden onvermijdelijk weer tot een oproep om preventieve maatregelen te treffen, waar de dialoog er één van is. De geestelijk bedienaar werd door dit programma bij uitstek voorbereid om deze dialoog te voeren. En wat een kapitaalsvernietiging vindt er plaats als het gaat om materiaal, expertise en ingeregelde processen van dit unieke programma. Een programma zo uniek dat er in het buitenland met jaloerse blikken naar wordt gekeken.<sup>33</sup>

Aan de geestelijke bedienaren zélf zal het niet liggen. Zij geven desgevraagd aan het zeer te betreuren dat het aanbod wegvalt en dat toekomstige geestelijke bedienaren niet meer van deze voorziening gebruik kunnen maken. Kontakt der Continenten en CINOP, als voormalige aanbieders, beraden zich intussen hoe zij, ondanks alles, voor deze doelgroep een specifiek aanbod kunnen blijven doen.

33 Het programma kreeg al die jaren veel belangstelling van de internationale pers. Steeds wanneer dit programma ter sprake kwam op internationale conferenties, werd het zeer positief ontvangen. Er is bij de auteur geen ander land bekend waar een dergelijk programma wordt uitgevoerd.