

Kenmerk	W04.11.0285/I
Datum advies	23 september 2011
Vindplaats	Kamerstukken II 2011/2012, 33 085, nr. 4

Volledige tekst

Voorstel van wet tot wijziging van de Remigratiewet (Heroverweging Remigratiewet), met memorie van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2011, no.11.001784, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Remigratiewet (Heroverweging Remigratiewet), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt de leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor een voorziening met een maandelijkse uitkering verhoogd van 45 naar 55 jaar, worden de basisvoorzieningen afgeschaft en wordt de mogelijkheid tot het aanvragen van remigratievoorzieningen in de tijd beperkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot het schrappen van de basisvoorziening, de relatie tussen integratie en remigratie, de aanwijzing van de doelgroepen en over de sancties op het niet naleven van verplichtingen op basis van de Remigratiewet. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

1. Doelstelling van de Remigratiewet en de basisvoorziening

De toelichting bij het voorstel verwoordt de doelstelling van de Remigratiewet (Rw) aldus: 'De kern en aanleiding van de Remigratiewet is het bieden van een uitweg aan degenen die ooit naar Nederland kwamen voor arbeid en vestiging, maar nu een dringende wens tot terugkeer hebben, doordat zij in een uitzichtloze situatie van afhankelijkheid verkeren en zelf hun remigratie niet kunnen bekostigen.' (zie noot 1) Daartoe voorziet de Rw in een basisvoorziening, die bestaat uit een eenmalige vergoeding van reis- en verhuiskosten en een vergoeding voor de overbrugging van de eerste twee maanden na terugkeer, en een remigratievoorziening, bestaande uit een maandelijkse uitkering en een ziektekostenverzekering. In het voorstel vervalt de basisvoorziening met de motivering dat remigratie berust op een bewuste keuze. Remigranten dragen daarvoor een eigen verantwoordelijkheid en dienen daarom ook de kosten te dragen van remigratie, aldus de toelichting. Het Landelijk Overleg Minderheden heeft geadviseerd de basisvoorziening tenminste in stand te houden voor minder draagkrachtige remigranten. Dit advies wijst de regering af, omdat dit niet zou stroken met het huidige kabinetsbeleid. (zie noot 2)

De Afdeling constateert dat in de toelichting wordt gesteld dat de keuze tot remigratie een bewuste is, maar dat daarin geen rekening wordt gehouden met de behoefte van de (potentiële) remigrant en het feit dat de uitzichtloze situatie van de betrokkene kan nopen tot terugkeer naar het land van herkomst. Indien de regering de hierboven weergegeven doelstelling van de Rw onderschrijft om remigranten in een uitzichtloze situatie de

mogelijkheid tot terugkeer te bieden wanneer zij zelf hun remigratie niet kunnen bekostigen, is het schrappen van de basisvoorziening daarmee naar het oordeel van de Afdeling niet in overeenstemming. In die zin zijn de opmerkingen over de mogelijkheid tot sparen voor de remigratie en een eventueel lichtvaardig vertrek uit Nederland in de toelichting (zie noot 3) evenmin te verenigen met de doelstelling van de Rw. In de toelichting bij het voorstel is wel de aanleiding tot het voorstel aangegeven, maar ontbreekt een samenhangende visie op de doelstelling(en) daarvan.

Voor behoeftige remigranten kan de basisvoorziening de drempel om te remigreren verlagen en daardoor bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van de Rw en een gunstige uitwerking hebben op het hierna te bespreken inverdieneffect. De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak tot het schrappen van de basisvoorziening niet overtuigend is aangetoond en adviseert de basisvoorziening te handhaven.

2. Relatie tussen integratie en remigratie en het inverdieneffect

In de brief van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) inzake de heroverweging van de Rw (zie noot 4) is een verband gelegd tussen integratie en remigratie: migranten die geen uitzicht hebben op succesvolle integratie omdat zij te oud zijn en/of aangewezen zijn op een uitkering of omdat zij niet (meer) bemiddelbaar zijn voor deelname aan het arbeidsproces, kunnen kiezen voor remigratie. De remigratievoorzieningen zijn daarbij voorzien voor minder draagkrachtigen, waarbij sprake is van een inverdieneffect. Bij vertrek van uitkeringsgerechtigden uit Nederland vinden immers geen uitkeringen meer plaats voor werkloosheid en bijstand. Deze uitkeringen zijn hoger dan de remigratie-uitkeringen, omdat de remigratie-uitkeringen zijn gebaseerd op de - over het algemeen - lagere bestaanskosten in bestemmingslanden. (zie noot 5)

De Afdeling stelt vast dat het voorstel strekt tot het beperken en op termijn laten vervallen van de mogelijkheid tot het aanvragen van een remigratie-uitkering. In de toelichting bij het voorstel wordt geen melding gemaakt van een inverdieneffect. Onverminderd het bovenstaande inzake de basisuitkering is de Afdeling van oordeel dat met de voorgestelde beperking een prikkel wordt weggenomen tot remigratie van diegenen die geen uitzicht (meer) hebben op succesvolle integratie en met gelijktijdig teniet doen van het inverdieneffect. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt dragend te motiveren.

3. Doelgroepen

Het aanvragen van remigratievoorzieningen blijft mogelijk tot 1 januari 2025. De leeftijd waarop een aanvraag voor remigratievoorzieningen kan worden ingediend wordt van 45 jaar of ouder verhoogd naar 55 jaar of ouder. Tevens wordt de kring van aanvragers beperkt tot migranten van de eerste generatie die in Nederland verblijven vóór inwerkingtreding van het voorstel. De regering motiveert de inperking van de doelgroep met een verwijzing naar de leeftijdsverhoging ten behoeve van de vergroting van de arbeidsparticipatie en naar de motie Dibi (zie noot 6) voor de beperking tot migranten van de eerste generatie. Deze inperking is overeenkomstig de voorstellen tot heroverweging van de Rw in 2009 van de toenmalige Minister voor WWI. (zie noot 7)

De Afdeling merkt op dat in de huidige Rw, naast de asielgerechtigden, de doelgroepen zijn omschreven als de migranten die afkomstig zijn uit die landen waarmee Nederland een band heeft (gehad), omdat het voormalige koloniën zijn (zie noot 8) of omdat in het verleden met deze landen een wervingsovereenkomst is gesloten. (zie noot 9) Een bijzondere categorie vormen de Chinezen, omdat zij als doelgroep zijn opgenomen na een pleidooi hiervoor van Chinese organisaties. De toenmalige Minister voor WWI stelde voor, met het oog op de hiervoor genoemde relatie tussen integratie en remigratie, een koppeling aan te brengen met die groepen migranten die bij binnenkomst in Nederland over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf dienen te beschikken (MVV-plichtig zijn). (zie noot 10) Daarmee zou een

objectief criterium worden gehanteerd dat een ongerechtvaardigd onderscheid in de aanwijzing van de doelgroepen zoveel mogelijk voorkomt. (zie noot 11) Thans worden de doelgroepen opgesomd in artikel 2 van de Regeling aanwijzing doelgroepen Remigratiewet. (zie noot 12)

Naar het oordeel van de Afdeling betreft het criterium voor de aanwijzing voor de doelgroepen die in aanmerking kunnen komen voor een remigratie-uitkering, een hoofdelement van de regeling dat in de (formele) wet dient te worden opgenomen. (zie noot 13) De Afdeling is van oordeel dat de opmerking in de toelichting, dat de aanpassing zal geschieden in overeenstemming met de uitgangspunten van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), daartoe ontoereikend is. Niet wordt aangegeven welke deze uitgangspunten zouden moeten zijn. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder b, van de Awgb is direct onderscheid op grond van nationaliteit uitgesloten. Ingevolge artikel 2, vijfde lid, onder a, van de Awgb geldt het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid op grond van nationaliteit niet indien het onderscheid is gebaseerd op algemeen verbindende voorschriften, zoals hier het geval is. De Awgb bevat derhalve geen uitgangspunten waaraan een algemeen verbindend voorschrift, dat de doelgroepen die onder de Remigratiewet vallen definieert, zou moeten voldoen.

De Afdeling adviseert in de Rw een objectief criterium op te nemen voor de aanwijzing van de doelgroepen die in aanmerking komen voor een remigratie-uitkering.

4. Sancties

In het geval aan een voorwaarde niet is voldaan of een verplichting op grond van de Rw niet is nagekomen, kan het besluit tot verlening van een uitkering krachtens de Rw door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) worden beëindigd en kan de uitkering worden teruggevorderd. (zie noot 14) In de Aanvullende uitvoeringstoets (zie noot 15) stelt de SVB voor om voor het afdwingen van de mededelingsverplichtingen of het opvolgen van controlevoorschriften bestuurlijke boetes te introduceren op een overeenkomstige wijze als is geschied in sociale zekerheidswetten. (zie noot 16) De SVB doet daartoe een voorstel tot aanpassing van de Rw. De Afdeling constateert dat dit voorstel niet is overgenomen.

Naar aanleiding van hetgeen de SVB heeft opgemerkt over sancties op de niet naleving van verplichtingen die voortvloeien uit de Rw, stelt de Afdeling vast dat de huidige grondslag voor korting, intrekking en terugvordering van uitkeringen in artikel 6 van de Rw is beperkt tot de voorwaarden in de artikel 3 en 4 van de Rw en voor het overige verwijst naar een regeling bij of krachtens AMvB. Op deze grondslag berusten de maatregelen in het Uitvoeringsbesluit Rw. De Afdeling is van oordeel dat het wenselijk is dat wordt voorzien in een sluitend stelsel en dat de huidige wettelijke grondslag in artikel 6 Rw daartoe ontoereikend is. De Afdeling is van oordeel dat eventuele sancties op de niet naleving van verplichtingen op grond van de Rw als hoofdelement dienen te worden opgenomen in de (formele) wet (zie noot 17) en adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 11 november 2011

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna ook:

Afdeling) merk ik het volgende op.

1. Doelstelling van de Remigratiewet en de basisvoorziening

Het uitgangspunt van de Remigratiewet is dat de beslissing om te remigreren een vrijwillige, persoonlijke en verantwoorde keuze moet zijn van de betrokkene. (zie noot 18) Er wordt objectieve voorlichting gegeven, maar zonder een wervend karakter. Het kabinet is dan ook van mening dat het bij dit uitgangspunt past dat ten minste voor de reis- en verhuiskosten een beroep gedaan mag worden op de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene, die besluit te remigreren. Het kabinet neemt daarbij in overweging dat de gemiddelde uitkering voor reis- en verhuiskosten circa € 2100 per remigrant bedraagt. Het besluit om te remigreren is geen besluit dat ijlings wordt genomen, het wordt gedurende maanden, zo niet al jaren, overwogen en voorbereid. In deze periode kan degene die een remigratie overweegt het benodigde bedrag voor reis- en verhuiskosten sparen.

De uitzichtloze situatie waarop de Afdeling terecht wijst, ziet niet op een uitzichtloze situatie in financieel opzicht maar op een situatie waarin de migrant niet of zeer moeilijk bemiddelbaar is voor de arbeidsmarkt. Het perspectief op een baan in Nederland vrijwel nihil, waardoor hij is aangewezen op een uitkering. Het is zeker niet zo dat de meeste personen die wensen te remigreren in armoede of grote financiële behoefte verkeren ook al is hun inkomenspositie niet royaal. Dit betekent dat deze personen zich wel in een financieel houdbare situatie bevinden en geld kunnen sparen voor hun reis- en verhuiskosten. Zelfs indien ze een bijstandsuitkering ontvangen op basis van de Wet werk en inkomen, kunnen ze nog een bepaald bedrag gespaard hebben voor hun remigratie. Ten slotte kunnen ze eventuele bezittingen verkopen of kunnen verwanten van de remigrant nog een bijdrage leveren voor de reis- en verhuiskosten.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Relatie tussen integratie en remigratie en het inverdieneffect

De Remigratiewet heeft geen wervende doelstelling. Het is geen besparingsinstrument. Dat de hoogte van de remigratievoorzieningen verhoudingsgewijs laag is, is een gevolg van het woonlandbeginsel, omdat remigranten zich nu eenmaal blijvend vestigen in een land waar de kosten voor levensonderhoud lager zijn dan in Nederland. De besparing die dat oplevert op het budget van de sociale zekerheid is een positief neveneffect, maar geen doel op zich. De Remigratiewet is immers ook geen onderdeel van het sociale- zekerheidsstelsel. Het doel van de Remigratiewet is aan remigranten de mogelijkheid te bieden om te remigreren naar hun land van herkomst.

De overwegingen voor de beperkingen in de wet zijn dan ook niet ingegeven door financiële motieven, maar vanuit het oogpunt van behoud van arbeidscapaciteit en bevordering van integratie. Het verhogen van de leeftijdsgrens is een bewuste keuze van het kabinet om de personen zolang als mogelijk te behouden voor de arbeidsmarkt, gelet op de vergrijzing. Het blijkt immers dat personen uit de doelgroep van de Remigratiewet van 45 tot 55 jaar in vele gevallen nog re-integreerbaar zijn in de arbeidsmarkt. Slechts bij personen uit de doelgroep met een leeftijd van ouder dan 55 jaar, blijkt de re-integratie op de arbeidsmarkt uiterst moeilijk te zijn.

De keuze om de mogelijkheid tot het aanvragen van een remigratievoorziening te beperken tot 1 januari 2025, is evenmin ingegeven door financiële motieven. De Remigratiewet heeft steeds tot doel gehad om personen van de eerste generatie de mogelijkheid te bieden tot remigratie. Zo vermeldt de memorie van toelichting bij de Remigratiewet: "In deze en de komende jaren bereikt een belangrijk deel van de eerste generatie immigranten de leeftijd, dat zij niet langer deelnemen aan het arbeidsproces. Deze ouderen maken meestal geen reële kans meer om in het arbeidsproces te worden ingeschakeld. De voortzetting van hun verblijf in Nederland heeft voor hen vaak vooral het veilig stellen van hun uitkering tot doel.

Een deel van deze ouderen leeft in gedachten in twee werelden. Eén waarin wordt gewoond en één waarnaar wordt verlangd. Doordat contacten in de arbeid ontbreken, vallen velen van hen steeds meer terug op hun eigen cultuur. Zij oriënteren zich vaak niet langer op hun verblijf alhier, maar op een hernieuwd verblijf in het land van herkomst. Gevoelens van heimwee en het verschijnsel dat naarmate zij ouder worden zij vaak terugvallen op het gebruik van de oorspronkelijke taal (taalregressie) versterken het isolement, waarin deze ouderen leven. Voor hen is remigratie naar het land van herkomst een aantrekkelijker perspectief dan een veelal noodgedwongen voortgezet verblijf in Nederland.” (zie noot 19)

Vaak zijn deze personen als ongeschoolde arbeidskrachten op basis van wervingsovereenkomsten naar Nederland gekomen om hier tijdelijk te werken en daarna terug te keren naar hun land van herkomst. Uiteindelijk zijn ze in Nederland gebleven om verschillende redenen, maar hebben ze steeds een sterke band met het land van herkomst onderhouden. In 2025 zal deze doelgroep van eerste generatie migranten waarvoor de Remigratiewet bedoeld is, niet meer bestaan of hebben ze een dusdanige leeftijd bereikt dat ze met een exporteerbare uitkering (AOW-uitkering of pensioen) kunnen remigreren. Voor asielgerechtigden, Molukkers en Surinamers geldt hetzelfde. Het is vooral de eerste generatie die op oudere leeftijd nog remigratieverlangens koestert. Het is evenmin logisch aan nieuwe migranten remigratievoorzieningen aan te bieden aangezien zij worden geacht een inburgeringstraject te hebben doorlopen dat hen de mogelijkheid biedt om te integreren in de Nederlandse samenleving. Daarom is er geen reden om ook na 2025 nog de mogelijkheid te bieden tot het aanvragen van remigratievoorzieningen.

Zoals al eerder opgemerkt, dient de beslissing om te remigreren een vrijwillige, persoonlijke en verantwoorde keuze van de betrokkene te zijn en is het niet de bedoeling dat personen door het toekennen van remigratievoorzieningen worden gestimuleerd tot vertrek. De remigratievoorlichting geschiedt bewust met een niet-wervend karakter.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

3. Doelgroepen

Bij de bepaling van de doelgroepen is expliciet ieder ongeoorloofd onderscheid voorkomen. Artikel 1, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling kent een verbod op het maken van direct onderscheid op grond van nationaliteit. Maar dit verbod geldt op basis van artikel 2, vijfde lid, van die wet niet indien het is gebaseerd op algemeen verbindende voorschriften, hetgeen hier het geval is. Wel moet de regeling voldoen aan artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR). Van discriminatie als bedoeld in artikel 26 van het IVBPR is geen sprake als er voor het maken van onderscheid in het licht van de doelen van de van toepassing zijnde regeling redelijke en objectieve gronden bestaan. (zie noot 20) Deze redelijke en objectieve gronden zijn in de memorie van toelichting per categorie van aangewezen personen uiteengezet. Op basis van artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM is slechts die ongelijke behandeling verboden die als discriminatie moet worden beschouwd omdat een redelijke en objectieve rechtvaardiging ervoor ontbreekt. (zie noot 21) Indien het niet gaat om onderscheid op basis van aangeboren kenmerken van een persoon, zoals geslacht, ras en etnische afkomst, dient het oordeel van de wetgever daarbij te worden geëerbiedigd, tenzij het van redelijke grond ontbloomt is. (zie noot 22) In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt op basis van nationaliteit waarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.

In de motie Dibi is verzocht de remigratievoorzieningen te beperken tot personen van de eerste generatie. (zie noot 23) Daarnaast heeft het kabinet besloten om het remigratiebeleid en te faseren en de mogelijkheid tot het indienen van de aanvragen in de tijd te beperken. Het is dan niet in lijn daarmee om de doelgroepen uit te breiden zoals eerder voorgesteld in

de brief van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer. (zie *noot 24*) Daarom wordt in dit wetsvoorstel de doelgroep beperkt tot de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet namelijk personen afkomstig uit landen waarmee een wervingsovereenkomst gesloten was (zie *noot 25*), personen waarvoor Nederland vanwege een historische band extra zorgverplichtingen heeft en asielgerechtigden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de bepaling van de doelgroepen en de verdere voorwaarden om in aanmerking te komen voor remigratievoorzieningen in het wetsvoorstel opgenomen en is de memorie van toelichting in overeenstemming hiermee aangepast.

4. Sancties

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling, heeft een heroverweging plaatsgevonden die ertoe geleid heeft dat de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de voorwaarden voor schorsing, intrekking en terugvordering van remigratievoorzieningen in het wetsvoorstel worden opgenomen. Op deze wijze wordt voorzien in een sluitend stelsel in de formele wet. Dit is ook mede in het licht van de fixatie van de doelgroep en de uitfasering van de wet, wenselijk.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de voorwaarden voor schorsing, intrekking en terugvordering van remigratievoorzieningen in het wetsvoorstel opgenomen en is de memorie van toelichting in overeenstemming hiermee aangepast.

Ten slotte zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting redactionele verbeteringen doorgevoerd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Zie ook de brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 29, blz. 1.

(2) Toelichting, paragraaf 4.

(3) Toelichting, paragraaf 3.2.

(4) Brief van de Minister voor WWI, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 29, blz. 2.

(5) Idem, blz. 4 (par. 2).

(6) Motie Dibi, Kamerstukken II 2010/11, 32500 VII, nr. 39.

(7) Brief van de Minister voor WWI, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 29, blz. 3 en 4.

(8) Onder meer Suriname.

(9) Onder meer met Marokko. Sinds 1973 (oliecrisis) zijn de wervingsovereenkomsten in onbruik geraakt.

(10) Brief van de Minister voor WWI, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 29, blz. 5.

(11) Zie Afdeling Bestuursrechtspraak RvS 21 september 2011, zaak 201009845/1/V6.

(12) Stcrt. 2000, 62, blz. 11.

(13) Zie aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

(14) Artikelen 13 en 15 van het Uitvoeringsbesluit Remigratiewet, Stb. 2000, 128.

(15) Aanvullende uitvoeringstoets SVB 12 mei 2010, kenmerk RvB.78/10/ES/ep.

(16) Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten, Stb. 2007, 304.

- (17) Aanwijzing 22 Aanwijzingen voor de regelgeving.
 - (18) Kamerstukken II 1997/98, 25 741, nr. 3, pag. 3.
 - (19) Kamerstukken II 1997/98, 25 741, nr. 3.
 - (20) Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 april 2006 in zaak nr. 200505679/1 en van 22 juli 2009 in zaak nr. 200807914/1).
 - (21) Uitspraak Hoge Raad van 25 september 2009 in zaak nr. 08/02382.
 - (22) EHRM 12 april 2006, Stec, nr. 65731/01 en EHRM 4 november 2008, Carson e.a., nr. 42184/05.
 - (23) Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 39.
 - (24) Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 29.
 - (25) Italië (1960), Spanje (1961), Portugal (1963) (Kaapverdië als ex-kolonie van Portugal), Turkije (1964), Griekenland (1966), Marokko (1969), Joegoslavië en Tunesië (1970).
-

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 67 kB\)](#)