

25 741

Regels inzake het treffen van voorzieningen ten behoeve van remigratie (Remigratiewet)

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 1999

In het mondeling overleg op 23 februari jl. met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Hoge Colleges van Staat van uw kamer heb ik toegezegd u een brief te doen toekomen waarin ik nader in ga op de door de commissie gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Zoals ik in het mondeling overleg heb meegedeeld is de ministerraad op 19 februari jl. akkoord gegaan met een wetsvoorstel, waarin de taken van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ter uitvoering van de Remigratiewet worden geregeld. De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving dient uitvoering van overheidstaken door zelfstandige bestuursorganen bij of krachtens de wet te worden geregeld. Bedoeld wetsvoorstel strekt daartoe.

Naar aanleiding van het voorlopig verslag van de commissie (kamerstukken I 1997/98, 25 741, nr. 322a) en het nader voorlopig verslag van de commissie (kamerstukken I 1998/99, 25 741, nr. 31) zijn in bovengenoemd wetsvoorstel een aantal juridisch-technische aanpassingen van het wetsvoorstel Remigratiewet meegenomen.

Dit betreft de volgende aanpassingen:

- in artikel 3, derde lid, onderdeel b, wordt «met bekwame spoed» geschrapt;
- in de artikelen 4, vierde lid, en 11, eerste lid, wordt «land van herkomst of land als bedoeld in artikel 1, tweede lid», vervangen door: bestemmingsland;
- in artikel 7, eerste lid, onderdeel c, wordt «te overleggen bewijsstukken» vervangen door: over te leggen bewijsstukken;
- in artikel 10, eerste lid, wordt «automatisch aangepast» vervangen door: van rechtswege aangepast.

Naast bovenstaande punten zijn ook de volgende punten in de schriftelijke voorbereiding en in het mondeling overleg aan de orde gesteld. Hierop reageer ik als volgt.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel f: cirkeldefinitie

In dit onderdeel is de hoofdregel van het wetsvoorstel neergelegd. Deze hoofdregel houdt in dat het wetsvoorstel zowel van toepassing is op personen die ná inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen remigreren als op personen die reeds vóór de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn geremigreerd. De zinsnede «dan wel na remigratie aanspraken op grond van deze wet heeft» heeft betrekking op deze laatste categorie. Ik ben met de commissie van mening dat «dan wel is geremigreerd en sindsdien in een bestemmingsland is gevestigd» hiervoor een betere redactie is. Mijn voornemen is onderdeel f in deze zin aan te passen.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel b: dubbele nationaliteit

Het standpunt van het kabinet is dat remigratie, met gebruikmaking van de remigratievoorzieningen, in principe alleen mogelijk moet zijn voor personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Dit standpunt ligt ten grondslag aan artikel 2, eerste lid, de onderdelen a en b. Hieruit vloeit voort dat indien personen met een dubbele nationaliteit gebruik willen maken van de remigratievoorzieningen, zij vóór remigratie afstand moeten doen van de Nederlandse nationaliteit. Na afstand te hebben gedaan van de Nederlandse nationaliteit vallen deze aspirant-remigranten onder artikel 2, eerste lid, onderdeel a, waardoor zij, indien zij voldoen aan de andere voorwaarden voor remigratie, met de remigratievoorzieningen kunnen remigreren.

Artikel 7, eerste lid, onderdeel d: termijn

In de memorie van antwoord (kamerstukken I 1997/98, 25 741, nr. 322b) en in het mondeling overleg heb ik meegedeeld dat er in dit onderdeel geen sprake is van afwijking van de algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb voorziet met betrekking tot de termijn waarbinnen een beschikking moet worden gegeven, slechts in een vangnet, voorzover in bijzondere wetgeving niet zelf een termijn is aangegeven. In dat geval geldt een termijn van acht weken. Omdat in de onderhavige regelgeving de termijn zelf zal worden aangegeven, is de vangnetconstructie van de Awb niet van toepassing.

Artikel 10, tweede, vierde en vijfde lid: op de dag voor de inwerkingtreding

De redactie «op de dag voor de inwerkingtreding» is juist. Voor de argumenten verwijs ik kortheidshalve naar de eerdergenoemde memorie van antwoord (pag. 7).

Artikel 12: delegatiebepaling

Bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel heb ik aangegeven dat het in casu niet gaat om een blanco delegatiebepaling. De delegatiebepaling wordt beperkt door het gestelde dat het moet gaan om regels vastgesteld ten behoeve van een goede invoering van de wet. Daarbij heb ik toegezegd dat, indien de afwijking langer moet duren – bijvoorbeeld een jaar – daar dan binnen afzienbare tijd bij wet in zal worden voorzien. In het mondeling overleg heb ik toegezegd de Eerste Kamer schriftelijk te zullen informeren, indien het nodig blijkt om bij ministeriële regeling

nadere regels te stellen. Voorts heb ik toegezegd nader te bezien of de delegatiebepaling van artikel 12 wel noodzakelijk is. Op dit moment zijn er nog geen signalen die erop wijzen dat ten behoeve van een goede invoering van de wet een dergelijke ministeriële regeling nodig zal zijn. Gelet hierop en gelet op de bezwaren van diverse fracties in de Eerste Kamer tegen deze delegatiebepaling heb ik het voornemen artikel 12 te schrappen.

Voorts zijn in het mondeling overleg nog punten aan de orde gesteld die niet bij de schriftelijke voorbereiding aan de orde zijn gekomen. Op deze punten antwoord ik als volgt.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c, artikel 1, tweede lid en artikel 8, eerste lid: buiten Nederland

De Antillianen en Arubanen behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid. Omdat zij de Nederlandse nationaliteit bezitten worden zij echter niet onder de werking van de Remigratiewet gebracht. Ook de huidige remigratieregeling is sinds 1993 niet van toepassing op personen met de Nederlandse nationaliteit. Het wetsvoorstel, zoals dat nu is geformuleerd, maakt het niet mogelijk dat de Remigratiewet van toepassing zou kunnen zijn op Antillianen en Arubanen. In artikel 2, eerste lid, onderdeel b, is immers geregeld dat de wet van toepassing is op een meerderjarige Nederlander, die niet tevens een andere nationaliteit bezit, die behoort tot een minderheidsgroep en verklaart bereid te zijn al hetgeen te doen wat in redelijkheid mogelijk is, om de nationaliteit van het bestemmingsland met bekwame spoed te verkrijgen. Antillianen en Arubanen kunnen aan deze laatste eis niet voldoen, omdat de nationaliteit van het bestemmingsland ook de Nederlandse nationaliteit is. Ik ben het met de commissie eens dat het de voorkeur verdient om directer te formuleren dat de wet niet van toepassing is op Antillianen en Arubanen. Ik heb dan ook het voornemen artikel 1, eerste lid, onderdeel c, daartoe aan te passen door «buiten Nederland» te vervangen door: buiten het Koninkrijk.

Overigens zij opgemerkt dat remigranten alleen kunnen remigreren naar hun land van herkomst. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld Turken, Marokkanen, Portugezen alleen kunnen remigreren naar respectievelijk Turkije, Marokko en Portugal. «Buiten Nederland» houdt niet in dat Portugezen zouden kunnen remigreren naar de Antillen of Aruba. Op dit uitgangspunt bestaat voor twee groepen remigranten een uitzondering, nl. voor vluchtelingen en asielgerechtigden. Zij kunnen vaak niet terug naar hun land van herkomst, daarom kunnen zij remigreren naar een derde land. Deze uitzondering is in artikel 1, tweede lid, geregeld. In dit tweede lid wordt bepaald dat in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, indien het een vluchteling of asielgerechtigde betreft, onder remigreren mede wordt verstaan het zich in elk ander land buiten Nederland vestigen. Omdat het niet is uit te sluiten dat een vluchteling naar de Antillen of Aruba zou willen remigreren blijft in dit tweede lid «buiten Nederland» gehandhaafd. Deze mogelijkheid bestaat ook op basis van de huidige remigratieregelingen.

Om elke onduidelijkheid uit te sluiten heb ik voorts het voornemen om in het eerste lid van artikel 8 «buiten Nederland» te vervangen door: in het bestemmingsland.

Overigens zullen de doelgroepen van de Remigratiewet worden aangegeven bij ministeriële regeling, waartegen – omdat het een algemeen verbindend voorschrift is – geen beroep mogelijk is.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel g: maximum gezamenlijke huishouding

In onderdeel g is de definitie van het begrip partner neergelegd. De partner van de remigrant kan zijn: zijn echtgenoot of zijn geregistreerde partner of een ongehuwd meerderjarige persoon met wie hij samenwoont. In de eerste twee gevallen kan het niet gaan om meer dan twee personen: de remigrant en zijn echtgenoot of de remigrant en zijn geregistreerde partner. In de derde situatie zijn er voorwaarden verbonden aan de in die situatie bedoelde partner. Namelijk dat het niet mag gaan om een bloedverwant in de eerste graad en dat er een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd waarbij de remigrant en de ongehuwd meerderjarige hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. In deze situatie is het niet vanzelfsprekend, zoals dat het geval is bij een echtgenoot of geregistreerde partner, dat het gaat om twee personen. Het is mogelijk dat een remigrant een gezamenlijke huishouding voert met twee of meer ongehuwd meerderjarigen en dat deze personen allen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Met de toevoeging: dat de gezamenlijke huishouding uit niet meer dan twee meerderjarige personen mag bestaan wordt uitgesloten dat meerdere ongehuwd meerderjarige personen als partner met de remigrant zouden kunnen meeremigreren.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel i: en

In artikel 9 van de Vreemdelingenwet is de vergunning tot verblijf geregeld. Met de toevoeging «**en** die op grond van klemmende redenen van humanitaire aard tot Nederland is toegelaten» wordt bedoeld dat het hier moet gaan om een houder van een vergunning tot verblijf, die deze vergunning heeft gekregen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel a: bedoeld

Ik heb het voornemen «, bedoeld» in onderdeel a te vervangen door: als bedoeld.

Artikel 4, eerste lid: niet over voldoende middelen beschikken

De Remigratiewet beoogt voorzieningen te bieden aan personen die bij hun aanvraag om met de remigratiemiddelen te kunnen remigreren, in een zodanige financiële situatie verkeren dat zij niet in staat zijn om de remigratie zelf te bekostigen. In de regel betreft dit personen in een uitkeringssituatie. In een algemene maatregel van bestuur waarin de voorwaarden voor aspirant-remigranten om in aanmerking te komen voor de remigratievoorzieningen worden geregeld, zal dit als uitgangspunt worden genomen bij de formulering van bedoelde voorwaarden. Hierbij geldt als maatstaf de situatie vóór het vertrek uit Nederland. Overigens betreft het hier geen nieuw beleid, maar is het een voortzetting van de bestaande uitvoeringspraktijk, zoals die al sinds 1985 in de huidige remigratieregelingen is geregeld.

Artikel 6: sanctiebepaling en Awb

Als er een aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan wordt verstrekt met het oog op bepaalde, min of meer welomschreven activiteiten van de ontvanger, is er sprake van een subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Volgens de memorie van toelichting bij deze wet moet het gaan om een gebonden inkomens- of vermogensoverdracht, in die zin dat bij verstrekking voorafgaand aan de te verrichten activiteiten, de bestedingsrichting van de verstrekte

middelen is vastgelegd. Toegepast op het wetsvoorstel Remigratiewet betekent dit dat de uitkeringen voor remigratie niet als een subsidie worden aangemerkt. De subsidietitel is immers niet van toepassing op de verstrekking van financiële middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan. Anders ligt het wat betreft de verstrekking van vergoedingen voor de kosten van vervoer. Omdat het hier gaat om een aanspraak op financiële middelen met het oog op bepaalde activiteiten, zou de verlening van de vergoedingen voor vervoerskosten als een subsidie in de zin van artikel 4:21 van de Awb kunnen worden aangemerkt. In de praktijk is echter de verlening van deze vergoedingen voor vervoerskosten zo nauw verweven met de verstrekking van de uitkeringen voor remigratie dat titel 4.2 van de Awb op praktische gronden niet van toepassing kan zijn (vgl. kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 34–35). Gelet hierop behoeft de redactie van artikel 6 van het wetsvoorstel niet in overeenstemming te zijn met de redactie van artikel 4:48 van de Awb. Overigens heb ik het voornemen in artikel 6 de «kan»-bepaling te vervangen door een imperatieve formulering en het eerste «of» te vervangen door: en.

Artikel 8: gevolgen regelen voor inmiddels verloren Nederlanderschap

Remigranten die gebruik maken van de terugkeerregeling kunnen, zodra zij weer toelating tot Nederland hebben verkregen, een verzoek om naturalisatie doen bij de burgemeester van de gemeente van vestiging. Als oud-Nederlander behoeft niet te worden voldaan aan de normaal aan naturalisatie gestelde termijnen. De gemeente zal in een dergelijk geval snel een advies kunnen geven aan de Staatssecretaris van Justitie op basis waarvan deze de voordracht voor het verlenen van het Nederlanderschap aan de Koningin doet.

Zolang de ex-remigrant niet weer Nederlander is geworden, zal hij in het bezit worden gesteld van een vergunning tot verblijf, waarop hij ingevolge de algemene maatregel van bestuur van artikel 8, tweede lid, met betrekking tot de nadere invulling van de terugkeerregeling, recht zal hebben.

Artikel 10, eerste lid: uitvoeringsorgaan stelt vast

Het zou een te grote uitvoeringslast voor het uitvoeringsorgaan met zich brengen indien bij inwerkingtreding van de Remigratiewet voor elke remigrant die reeds is geremigreerd nieuwe individuele beschikkingen zouden moeten worden geslagen. Daarom is de zin in het eerste lid van artikel 10 opgenomen dat de bedragen automatisch worden aangepast aan de bedragen op basis van deze wet. Ik heb reeds in het bovenstaande aangegeven dat in het wetsvoorstel, waarin de uitvoeringstaken van de Sociale Verzekeringsbank worden geregeld, de woorden «automatisch aangepast» in dit artikel zijn vervangen door: van rechtswege aangepast. Overigens ben ik voornemens, indien er bij inwerkingtreding van de wet een wijziging in de bedragen zal optreden, de Sociale Verzekeringsbank te verzoeken de remigranten hierover schriftelijk mededeling te doen.

Artikel 10, derde lid: nieuwe aanvragers

Door dit lid worden de personen uitgesloten van het recht op de periodieke uitkering, bedoeld in artikel 4, eerste lid, die in het verleden zijn geremigreerd en geen uitkering ontvingen op basis van de Remigratieregeling 1985, omdat geen aanvraag is ingediend of omdat niet werd voldaan aan de voorwaarden. Tevens worden de personen uitgesloten die in het verleden een uitkering ontvingen op basis van de Remigratieregeling 1985, maar door gewijzigde omstandigheden niet meer voldeden

aan de voorwaarden voor deze uitkering, waardoor de uitkering is stopgezet. Ook deze personen ontvingen op de dag vóór de inwerking-treding van deze wet geen uitkering op basis van de Remigratieregeling 1985. Uiteraard is niet bedoeld om nieuwe aanvragers ná inwerking-treding van de wet uit te sluiten van de periodieke uitkering, bedoeld in artikel 4, eerste lid. Om elke twijfel hierover uit te sluiten heb ik het voornemen om artikel 10, derde lid, redactioneel aan te passen. Deze bepaling zal dan gaan luiden:

3. Artikel 4, eerste lid, is niet van toepassing op personen die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn geremigreerd en die op de dag voor de inwerkingtreding van deze wet geen uitkering ontvingen op basis van de Remigratieregeling 1985.

Artikel 11, eerste lid: voor de datum van inwerkingtreding

Ik heb het voornemen om «voor de datum van inwerkingtreding van deze wet» te vervangen door: voor de dag van inwerkingtreding van deze wet.

Aangeven hoe het orgaan dat de wet gaat uitvoeren wordt gefinancierd

In het wetsvoorstel, waarin de uitvoeringstaken van de SVB worden geregeld, is ook de financieringswijze van de SVB, wat betreft haar taken in het kader van de Remigratiewet, opgenomen.

Gezinshereniging en eenmaal beroep op de Remigratiewet

In de artikelen 3 en 4 wordt bepaald dat de remigratievoorzieningen worden verstrekt onder bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden. Als voorwaarden zullen onder andere worden opgenomen dat:

- indien de partner van de remigrant eveneens in Nederland verblijf houdt de voorzieningen slechts worden toegekend indien de remigrant én zijn partner tot remigratie zullen overgaan;
- aspirant-remigranten alleen dan recht hebben op de remigratievoorzieningen indien zij niet eerder aanspraak hebben gehad op de remigratievoorzieningen op basis van de remigratiesubsidieregeling 1985 en de Remigratieregeling 1985 of op de remigratievoorzieningen op basis van de Remigratiewet.

Beide voorwaarden zijn ook opgenomen in de huidige remigratieregelingen. Hiermee wordt het huidige beleid voortgezet. De eerst genoemde voorwaarde heeft tot gevolg dat, nadat het in artikel 8 genoemde jaar om terug te keren is verstreken en de remigrant en zijn partner niet (meer) in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit, gezinshereniging niet mogelijk is. Beide partners kunnen niet gezamenlijk een verzoek om toelating in het kader van gezinshereniging doen. De regels ten aanzien van gezinshereniging impliceren dat vast moet staan dat een van beide partijen op zelfstandig verblijf in Nederland aanspraak maakt, alvorens de andere partij in het bezit gesteld kan worden van een afhankelijke vergunning tot verblijf.

Afzonderlijke regeling voor verhuiskosten voor Zuid-Europeanen

Zoals is gesteld in de nadere memorie van antwoord heeft het kabinet het voornemen in een ministeriële regeling de groep Zuid-Europeanen die is aangewezen als doelgroep van het integratiebeleid, aan te wijzen als doelgroep van de Remigratiewet. Een afzonderlijke regeling voor Zuid-Europeanen treffen voor alleen verhuiskosten zou discriminatie opleveren in de zin van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake

burgerrechten en politieke rechten. Ervan uitgaande dat er geen beletsel is om de groep Zuideuropeanen aan te wijzen als doelgroep van de Remigratiewet zou een dergelijke regeling een ongerechtvaardigd onderscheid opleveren tussen deze doelgroep en de andere doelgroepen van de Remigratiewet.

Slot

Hiervoor heb ik op verschillende juridisch-technische punten aangegeven het voornemen te hebben tot aanpassing van de Remigratiewet over te gaan. Deze voornemens zal ik tot uitvoering brengen in het wetsvoorstel waarin de taken van de SVB ter uitvoering van de Remigratiewet worden geregeld.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel