
Vergaderjaar 1995–1996

24 401

Minderhedenbeleid 1996

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 juni 1996

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een notitie aan die de hoofdlijnen bevat van het te voeren **remigratiebeleid**.

Daarmee wordt uitvoering gegeven aan een toezegging, die ik aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heb gedaan tijdens een algemeen overleg over het remigratiebeleid, dat op 27 maart jongstleden plaats vond (24 401, nr. 17).

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

1. Inleiding

Op verzoek van de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Binnenlandse Zaken heeft op 27 maart een algemeen overleg plaatsgevonden over de brief van 25 januari 1996 van ondergetekenden over het remigratiebeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 401, nr. 7). Aanleiding voor het overleg vormden vragen of het remigratiebeleid zou worden voortgezet, voor welke doelgroepen faciliteiten voor remigratie beschikbaar zouden moeten zijn, en of het aan remigranten zou moeten worden toegestaan om zich na remigratie binnen een zekere periode opnieuw in Nederland te vestigen. Ook is van de zijde van de Kamer gevraagd een aantal verbeteringen aan te brengen ten opzichte van de huidige faciliteiten voor remigranten. Tijdens het overleg is vóór het zomerreces een notitie toegezegd die de hoofdlijnen zou bevatten van het te voeren remigratiebeleid. Met deze notitie wordt deze toezegging ingelost.

2. Voortzetting van het remigratiebeleid

Mede naar aanleiding van het gevoerde overleg heeft de regering besloten het remigratiebeleid voort te zetten. De regering zal voorts de spoedige indiening van een wetsvoorstel op de remigratie bevorderen. Ook is besloten de politieke verantwoordelijkheid voor het remigratiebeleid zo spoedig mogelijk over te dragen van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de minister van Binnenlandse Zaken. Bovendien is de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bereid, in samenwerking met andere betrokken departementen, om financiële en daadwerkelijke steun te verlenen aan een algemeen remigratieprogramma, gericht op de vrijwillige terugkeer van migranten naar ontwikkelingslanden.

3. Uitgangspunten van het te voeren remigratiebeleid

Het remigratiebeleid dat de regering voor ogen staat is faciliterend van aard. Het is er op gericht remigratie mogelijk te maken voor personen die wensen terug te keren naar het land van herkomst, en die deze wens niet zelfstandig kunnen verwezenlijken.

Voor het remigratiebeleid is een eerste uitgangspunt dat de beslissing om te remigreren een vrijwillige, persoonlijke en verantwoorde keuze van betrokkene moet zijn. De regering acht ondersteuning gewenst omdat er geen belang mee is gediend indien personen vanwege allerlei belemmeringen zich genoodzaakt voelen in Nederland te blijven en af te zien van terugkeer naar het herkomstland.

Een tweede uitgangspunt is dat na terugkeer in het land van herkomst er voor de remigrant een redelijke mate van bestaanszekerheid zal moeten zijn. Mede hierom zal bij de voorbereiding van het wetsvoorstel aansluiting worden gezocht bij de kabinetsvoornemens om herintegratie in het land van herkomst te faciliteren.

Ten derde vindt de regering het van groot belang dat er voor personen die remigratie overwegen, goede mogelijkheden bestaan om zich objectief te laten voorlichten.

De regering acht een faciliterend remigratiebeleid, gebaseerd op deze uitgangspunten zowel in het belang van betrokkenen, als van de landen van herkomst, als van Nederland.

4. Uitbreiding van de doelgroepen van het remigratiebeleid

Voor faciliteiten in het kader van het remigratiebeleid komen thans die personen in aanmerking, die niet (tevens) over de Nederlandse nationaliteit beschikken dan wel hiervan vrijwillig afstand doen, en die afkomstig zijn uit Suriname, Marokko, Tunesië, Kaap Verdië, Turkije en de landen van het voormalige Joego-Slavië, alsmede vluchtelingen en asielgerechtigden, en die voorts voldoen aan de overige voorwaarden die in de beide remigratieregelingen zijn gesteld.

In het overleg van 27 maart jl. hebben verschillende woordvoerders uitbreiding van de doelgroepen van het remigratiebeleid bepleit. Voorgesteld werd om ook remigratiefaciliteiten beschikbaar te stellen voor Nederlands Antillianen en Arubanen, voor Surinaamse Nederlanders, voor personen uit de hierboven genoemde landen, die ook over de Nederlandse nationaliteit beschikken, voor EU-onderdanen die zich in het kader van de wervingsverdragen met Griekenland, Italië, Spanje en Portugal in Nederland hebben gevestigd, en voor ex-vluchtelingen en asielzoekers. Tenslotte is gevraagd om de leeftijdsgrens voor de Remigratieregeling 1985 te verlagen van 50 tot 45 jaar.

Nederlanders

Het kabinet heeft goede nota genomen van de wens van de Kamer om remigratiefaciliteiten beschikbaar te stellen voor personen met – in voorkomende gevallen – behoud van de Nederlandse nationaliteit, die behoren tot de doelgroepen van het minderhedenbeleid.

Een aantal overwegingen zijn richtinggevend voor het beantwoorden van de vraag of de regelingen moeten worden opengesteld voor Nederlandse paspoorthouders. Allereerst zij eraan herinnerd dat in 1993 de Basisremigratiesubsidieregeling voor hen werd gesloten, omdat het onvoldoende mogelijk bleek om oneigenlijk gebruik van deze regeling tegen te gaan. De controle op hervestiging in Nederland na remigratie bleek toen ofwel niet sluitend te krijgen, ofwel erg arbeidsintensief.

Een afdoende controle op hervestiging van Nederlandse paspoorthouders na remigratie acht de regering van groot belang in verband met de handhaafbaarheid van de remigratieregelingen. Mede naar aanleiding van het gevoerde overleg met de Kamer laat de regering thans onderzoeken of, en zo ja hoe een afdoende controle op de hervestiging van Nederlandse paspoorthouders kan worden verzekerd, zonder dat dit tot uitvoeringslasten leidt die niet in verhouding staan tot de remigratiedoelstelling. De eerste signalen zijn dat een dergelijke controle met behulp van het GBA tot de mogelijkheden behoort. Dit wordt inmiddels nagegaan door het GBA en de Sociale Verzekeringsbank.

Los van de technische vraag of controle op hervestiging mogelijk is, is er de beleidsmatige vraag of hervestiging van Nederlanders dient te worden gefaciliteerd.

De regering meent dat het – alles tegen elkaar afwegende – niet wenselijk is de herziene remigratieregelingen open te stellen voor Nederlandse paspoorthouders. Wel wordt overwogen om enkele specifieke en concrete projecten met een beperkte tijdsduur te ontwikkelen, die het voor Antillianen en Arubanen mogelijk maken om terug te keren naar de Antillen en Aruba. Als aan dergelijke projecten behoefte blijkt te bestaan, zal hierover overleg worden gevoerd met de minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken en met de autoriteiten op de Antillen en Aruba.

Met Suriname zijn in het begin van de jaren tachtig afspraken gemaakt over remigratie. Voor personen van Surinaamse origine met de Nederlandse nationaliteit gelden op het punt van de handhaafbaarheid dezelfde overwegingen als eerder genoemd. Voor remigratie van personen uit deze groepering is afstemming met het beleid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van belang. De minister overweegt op dit moment een drietal projecten in Suriname te ondersteunen, waaraan ook Surinamers met de Nederlandse nationaliteit deelnemen.

EU-onderdanen

Van verschillende zijden is verzocht om ook EU-onderdanen, die zich in het kader van de wervingsverdragen met Griekenland, Italië, Spanje en Portugal in Nederland hebben gevestigd vóór de Europese eenwording op 1 januari 1993, gebruik te kunnen laten maken van de Remigratieregeling 1985.

Daarvoor wordt wel aangevoerd dat inkomensonzekerheid, het ontbreken van verhuiskosten en het niet kunnen exporteren van bepaalde Vut-regelingen er toe leiden dat deze EU-onderdanen hun remigratiewensen uit- of zelfs afstellen. Bovendien wordt aangevoerd dat het onwaarschijnlijk is dat deze ouderen, indien zij na remigratie toch terugkeren naar Nederland, alhier weer werk zullen vinden.

Tegen dit voorstel pleit dat het aan EU-onderdanen steeds is toegestaan om zich, ook na remigratie, wederom in Nederland te vestigen als zij over een voldoende bron van inkomen beschikken. Bovendien is het juridisch kwetsbaar een onderscheid te maken tussen onderdanen van de verschillende landen van de Europese Unie. Het ligt dus niet in de rede om de remigratieregelingen voor deze doelgroep open te stellen.

Statushouders

Erkende vluchtelingen («houders van een A-status»), ex-asielzoekers («houders van een VTV om humanitaire redenen») en overige houders van een VTV kunnen thans zowel van de Basisremigratiesubsidieregeling als van de Remigratieregeling 1985 gebruik maken. Voorzover zij aan de overige voorwaarden van de remigratieregelingen voldoen, zal het voor hen ook onder het voortgezette remigratiebeleid mogelijk blijven van deze regelingen gebruik te maken. Op dit moment geldt voor de Basisremigratiesubsidie-regeling feitelijk een wachttijd van twee jaar. De regering is bereid om bij de voorbereiding van het wetsvoorstel te bezien of deze wachtermijn aanmerkelijk kan worden beperkt.

Voor houders van een VVTV ligt het, gezien het karakter van deze vergunning, niet in de rede om deze groep in aanmerking te brengen voor remigratiefaciliteiten. De VVTV wordt immers verleend omdat en voor zolang de situatie in het herkomstland de terugkeer belemmert. Na intrekking van de VVTV kunnen betrokkenen voor terugkeer gebruik maken van de faciliteiten van het Terugkeerbureau. Verkrijgen zij een VTV op humanitaire gronden, dan kunnen zij, indien zij aan de overige voorwaarden van de remigratieregelingen voldoen, gebruik maken van de remigratieregelingen.

Verlaging van de leeftijdsgrens van de Remigratieregeling 1985

Tenslotte is voorgesteld om de leeftijd waarop men van de Remigratieregeling 1985 gebruik kan maken, te verlagen van 50 naar 45 jaar. Hiervoor wordt aangevoerd dat de maatschappelijke omstandigheden van potentiële remigranten de laatste jaren zijn gewijzigd, en dat de

werkloosheid onder oudere personen uit minderheidsgroepen zeer hoog is gebleven, ondanks de inspanningen van de regering. Ook 45-jarigen zouden nauwelijks meer kans maken in het arbeidsproces te worden ingeschakeld. Het zou daarom reëel zijn de remigratieregeling voor deze personen open te stellen.

De regering heeft bij verschillende gelegenheden erkend dat de werkloosheid onder met name de oudere beroepsbevolking uit minderheidsgroepen zorgelijk hoog is. Ondermeer voor deze oudere werknemers heeft de regering dan ook de laatste jaren een beleid ontwikkeld dat erop is gericht hen weer in het arbeidsproces in te schakelen. Deze banen, waaronder de gesubsidieerde werkgelegenheid, geven ook oudere langdurig werklozen nieuwe kansen en worden bovendien meer dan evenredig bezet door werklozen uit minderheidsgroepen. Bovendien is de werkloosheid van allochtonen in de leeftijd van 45 tot 50 jaar weliswaar hoog, maar niet hoger, doch eerder iets lager dan van de totale allochtone beroepsbevolking.

De werkloosheidssituatie vormt op zich dus ook geen aanleiding tot leeftijdsverlaging. De regering heeft derhalve besloten om de leeftijd waarop men van deze regeling gebruik kan maken, te handhaven op 50 jaar.

5. Terugkeeroptie

Op 3 april jl. heeft de Kamer een motie Apostolou c.s. (TK. 1995–96, 24 401, nr. 16) aanvaard, waarin wordt gevraagd om in het in te dienen wetsvoorstel een regeling met betrekking tot de terugkeeroptie op te nemen. Hiermee wordt bedoeld op een tijdelijke terugkeeroptie voor alle personen die van remigratiefaciliteiten gebruik maken.

Op dit moment hebben twee groepen niet-Nederlanders het recht om zich na remigratie opnieuw in Nederland te vestigen. Het gaat hierbij om jongeren die tussen hun vierde en negentiende levensjaar tenminste tien jaren in Nederland hebben verbleven op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet en hun aanvraag om wedertoelating voor hun drieëntwintigste jaar doen. Ook jongeren die voor hun negentiende jaar tenminste vijf jaren in Nederland hebben verbleven op grond van de bovengenoemde artikelen en hun aanvraag om wedertoelating doen, omdat zij zodanige banden met Nederland hebben dat dit voor hen is aan te merken als meest aangewezen land, worden wederom toegelaten. Daarnaast kan iemand natuurlijk ook tot Nederland worden toegelaten op grond van klemmende redenen van humanitaire aard; dit is evenwel geen recht, maar een beslissing van de overheid, die wordt gebaseerd op de persoonlijke situatie van de betrokkene.

In verband met de in de motie neergelegde wens van de Kamer heeft de regering overwogen wat de voor- en nadelen van een ruimere toepassing van een tijdelijke terugkeeroptie zouden zijn.

Het ontbreken van een terugkeeroptie werkt – zo wordt van diverse zijden gesteld – voor velen belemmerend om een keuze voor remigratie te kunnen maken. Na een vaak jarenlang verblijf in Nederland is die keuze een bijna niet te overziene beslissing. Men heeft het gevoel alle schepen achter zich te moeten verbranden. De beslissing om voorgoed terug te gaan, zonder de mogelijkheid te hebben om op die beslissing terug te kunnen komen als door onvoorziene omstandigheden de hervestiging in het herkomstland niet gelukt, wordt door velen als een te grote stap ervaren. Ook de onzekerheid of de kinderen wel in het land van herkomst van de ouders zullen kunnen aarden, vormt voor velen een belemmering

om deze beslissing te kunnen nemen. Voor personen, die in een dergelijk afwegingsproces de beslissing om terug te keren voor zich uit schuiven, zou een terugkeeroptie juist voldoende houvast kunnen bieden om de beslissing om te remigreren toch te nemen.

Tegen het openen van de mogelijkheid van een terugkeeroptie pleit dat de beslissing om terug te keren naar het land van herkomst een serieuze beslissing dient te zijn waarop men niet lichtvaardig moet kunnen terugkomen. De regering is van mening dat van het openen van een terugkeeroptie bovendien een verkeerd signaal zou kunnen uitgaan naar degenen die remigratie overwegen. De wetenschap dat men de mogelijkheid heeft om zich binnen een zekere termijn toch weer opnieuw in Nederland te kunnen vestigen, doet immers af aan de noodzaak om een weloverwogen beslissing te nemen. Het kan ook gevolgen hebben voor de attitude waarmee men zich in het land van herkomst vestigt: de noodzaak om er een succes van te maken, kan daardoor verminderen. Het openen van de mogelijkheid van een terugkeeroptie kan bovendien belemmerend werken voor integratie van leden van het gezin in Nederland: als men zich na een jaar wederom in Nederland vestigt, hebben de kinderen bijvoorbeeld een jaar Nederlands onderwijs gemist. Een ander bezwaar is dat degenen waarin is geïnvesteerd in het inburgerings-traject, en mogelijk ook een arbeidsmarkttraject, na terugkeer van remigratie uit het herkomstland (opnieuw) in een achterstandssituatie geraken. Ook het hieruit voortvloeiende extra beroep op voorzieningen, waaronder uitkeringen, is een negatief aspect van een terugkeeroptie. Een terugkeeroptie levert bovendien extra werkzaamheden op voor de handhaving van de regelingen en extra bestuurlijke lasten in verband met eventuele terugvorderingsacties.

Alles tegen elkaar afwegende, heeft de regering vooralsnog niet het voornemen om de mogelijkheden voor een terugkeeroptie verder te verruimen. Een goede en uitgebreide voorlichting aan aspirant-remigranten, en een mede op grond daarvan goede voorbereiding van de beslissing om te remigreren, moeten voldoende zijn om een verantwoorde beslissing te nemen.

6. Visumregeling

Bijvoorbeeld voor het bezoeken van kinderen die niet zijn mee geremigreerd, of van zieke familieleden, voor het bijwonen van plechtigheden als huwelijken of begrafeningen, is het van belang dat remigranten gemakkelijker dan tot nog toe kunnen beschikken over een visum voor toelating voor een tijdelijk verblijf voor Nederland. Bekend is dat in sommige landen het verkrijgen van een visum nogal wat tijd en inspanningen kan vergen.

Het verlenen van een visum met een langere geldigheidsduur zou aan dit probleem tegemoet kunnen komen. Nederland voert op het terrein van visa geen zelfstandig beleid. Sedert de inwerkingtreding op 26 maart 1995 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen zijn over het verstrekken van Schengen-visa gezamenlijke regels van kracht. Binnen deze regels is het weliswaar in principe mogelijk Schengen-visa te verstrekken voor het gehele Schengen-gebied voor meerdere jaren, maar deze mogelijkheid is beperkt tot bepaalde categorieën (hoofdzakelijk t.b.v. zakenlieden). Aangezien tevens is vastgelegd dat slechts bij uitzondering dergelijke visa mogen worden verstrekt, lijkt dit geen begaanbare weg voor de oplossing van de problemen van remigranten. Verlening van territoriaal tot Nederland beperkte visa, geldig voor meerdere jaren druist ook in tegen de Schengen-regeling.

In de eerste plaats verzetten de Schengen-regels zich tegen het verlenen van dergelijke uitzonderingsvisa met een geldigheidsduur van meerdere jaren.

In de tweede plaats wekt dit soort visa de indruk dat de houders daarvan, hetzij niet voldoen aan de algemene voorwaarden voor binnenkomst in het gehele Schengen-gebied, hetzij staan gesignaleerd in het Schengen Informatiesysteem. Dit heeft nadelige gevolgen voor de remigrant.

Gelet op het bovenstaande zou wel in dit verband de mogelijkheid kunnen worden overwogen – in het geval het visum zou worden verstrekt voorafgaand aan de remigratie – een zogeheten terugkeervisum te verstrekken. Dit is een nationaal visum, dat de houder een recht op binnenkomst in Nederland geeft en tevens krachtens artikel 5 lid 3 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen een doorreis door de andere Schengen-landen toestaat. Voorzover bekend zijn deze terugkeervisa voor meer reizen nog niet eerder met een geldigheidsduur van meerdere jaren verstrekt, maar er is geen wettelijk voorschrift dat zich hiertegen verzet. Deze visa kunnen aan nieuwe remigranten bij vertrek door de Nederlandse autoriteiten worden afgegeven. Dit vereist wel enige aanpassing van de regelgeving, omdat een terugkeervisum in principe is bedoeld voor vreemdelingen die zijn toegelaten voor een verblijf van langer dan drie maanden.

Voor mensen die reeds eerder zijn geremigreerd zullen de consulaire posten worden geïnstrueerd tot een soepele afgifte van een Schengen-visum.

7. Individualisering van de uitkeringen krachtens de Remigratieregeling 1985

Een vaker gesignaleerd probleem vormt het feit dat de maandelijkse uitkering op basis van de Remigratieregeling 1985 wordt uitbetaald aan de aanvrager, meestal de man. Bij verlating of echtscheiding of verbreking van het samenlevingsverband blijft de vrouw dan zonder inkomen achter. Daarom is van diverse zijden bepleit de remigratietoelage af te stemmen op de feitelijke huwelijks- of samenlevingsomstandigheden. Om aan het bezwaar van de huidige uitvoeringspraktijk op eenvoudige wijze tegemoet te komen, wil de regering in het vervolg als regel de remigratietoelage voor de helft aan elk van beide partners uitbetalen.

8. Ziektekostenverzekering

Eén van de belemmeringen om van de Remigratieregeling 1985 gebruik te maken is het ontbreken van een verzekering tegen ziektekosten. Juist voor ouderen die gewoonlijk meer gebruik maken van medische voorzieningen, is het ontbreken van een dergelijke verzekering soms een ernstig beletsel om van deze regeling gebruik te maken.

Krachtens de Ziekenfondswet is het alleen mogelijk ziekenfonds-aanspraken geldend te maken in landen waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten, waarvan de verlening van medische zorg aan wederzijds verzekerden deel uitmaakt. De regering is bereid met iedere daarvoor in aanmerking komende staat afzonderlijk overeen te komen dat dat land deze specifieke categorie van verzekerden, ten laste van de Nederlandse ziektekostenverzekering, medische zorg biedt. De bestaande verdragen met Kaap Verdië, Turkije, Marokko, Tunesië en de landen van het voormalige Joego-Slavië zullen hiervoor moeten worden aangepast.

De aanspraken bestaan uit verstrekkingen die zijn voorzien in het kader van de wettelijke ziektekostenregeling in het land van herkomst. De regering beziet thans of het binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit mogelijk is om – in de gevallen waarin een dergelijke voorziening op basis van een verdrag kan worden getroffen – het hiervoor benodigde bedrag aan de remigratie-uitkering toe te voegen.