Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Remigratie in perspectief

Evaluatie wijziging Remigratiewet 2014



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Barneveld, 12 juni 2018
Referentie: LB/bv/000548
Auteur(s): Linda Bakker, Jan Reitsma, Esther van de Kuilen en Wijnand van Plaggenhoef

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**		**4**
	1.1	Achtergrond en aanleiding	11
	1.2	Onderzoeksvragen	12
2.	**Reconstructie van de beleidstheorie**		**16**
	2.1	Totstandkoming van wetswijziging	16
	2.2	Doelen en motivering van de wetswijziging	16
3.	**Omvang van de doelgroep**		**21**
	3.1	Doelgroep is met name ingeperkt door leeftijdsgrenzen van migratie en remigratie	22
	3.2	Omvang van de doelgroep groeit na wetswijziging minder snel	23
	3.3	Deelconclusie	24
4.	**Remigratiebehoefte: dichtbij de doelgroep**		**25**
	4.1	Inleiding	25
	4.1.1	Verstrekte data	25
	4.2	Aantal personen dat contact opneemt met het NMI meer dan gehalveerd	26
	4.2.1	Herkomst van cliënten is vergelijkbaar gebleven	27
	4.2.2	Leeftijdsgroep onder de 55 jaar is afgenomen maar blijf substantieel	29
	4.2.3	Cliënten hebben meestal een arbeidsverleden in Nederland	31
	4.2.4	Cliënten hebben meestal alleen een opleiding in het land van herkomst	32
	4.3	De leeftijdsgrens is de meest voorkomende beperking in de remigratievoorziening	33
	4.4	Oriëntatie op remigratievoorziening met exporteerbare uitkering toegenomen	34
	4.5	Praktijkervaringen NMI	35
	4.5.1	Remigranten redden zich vaak moeilijk in Nederland	35
	4.5.2	Het werk voor consulenten is intensiever en complexer geworden.	36
	4.5.3	Wetswijziging beperkt de doelgroep maar verbetert hun situatie niet	36
	4.6	Perspectief belangenorganisaties	39
	4.6.1	Implementatie	39
	4.6.2	Effect op de doelgroep: langer in uitzichtloze situatie	39
	4.6.3	Maatschappelijke effecten: hogere kosten voor Nederland	40
	4.6.4	Uitfasering van de wet: behoefte aan remigratie hangt af van kansen in Nederland	41
	4.7	Deelconclusie	41
5.	**Uitvoering remigratievoorziening door de SVB**		**43**
	5.1	Inleiding	43
	5.2	Aanvragen remigratievoorziening sterk afgenomen na wetswijziging	44
	5.3	Afwijzing aanvraag remigratievoorziening is niet toegenomen	45
	5.4	Toegekende remigratievoorziening wordt minder vaak gebruikt	46
	5.4.1	Minder mee-remigrerende volwassenen en kinderen	47
	5.4.2	Aantal remigranten ook in 55+ leeftijdsgroepen sterk gedaald	49
	5.4.3	Herkomstlanden en remigratielanden vergelijkbaar na wetswijziging	50
	5.4.4	Aandeel nihil en gekorte uitkering is toegenomen	51
	5.5	Na remigratie	52
	5.5.1	Gebruik terugkeeroptie is afgenomen	52

5.5.2 Maatregelen sinds wetswijziging regelmatig toegepast 53
5.6 Bezwaar en beroep 53
5.7 Perspectief van de SVB uitvoering 54
5.7.1 Implementatie wetswijziging goed verlopen, aantal knelpunten in de uitvoering 54
5.7.2 Direct resultaat van de wetswijziging: minder aanvragen, betere voorbereiding en andere doelgroep 55
5.7.3 Uitfasering van de wet: behoefte aan remigratie blijft 56
5.8 Perspectief van de sociaal attachés 56
5.8.1 Doelgroep 56
5.8.2 Effect van de wetswijziging op de doelgroep 57
5.9 Deelconclusie 57
6. Effecten van de wetswijzigingen 58
6.1 De wetswijziging zorgt voor een piek in emigratie 58
6.2 Uitkeringsafhankelijkheid is hoog en vrijwel stabiel 59
6.3 Deelconclusie 62
7. Verwachting voor de toekomst 64
7.1 Omvang van de doelgroep neemt verder toe 64
7.2 Gebruik van de remigratievoorziening neemt naar verwachting licht toe 65
7.3 Blijvende behoefte van bestaande en nieuwe groepen 65
7.4 Deelconclusie 66
8. Conclusies en aanbevelingen 67
8.1 Wetswijziging goed uitgevoerd met piek in aanvraag van remigratievoorzieningen 67
8.2 Omvang van de doelgroep gedaald sinds wetswijziging 67
8.3 Oriëntatie op remigratie gedaald en voorlichting is complexer geworden 68
8.4 Gebruik remigratievoorziening is sterk afgenomen 69
8.5 Nog geen duidelijke aanwijzing voor behoud arbeidspotentieel of vermindering uitkeringsafhankelijkheid door wetswijziging 69
8.6 Beelden met betrekking tot effect op eigen verantwoordelijkheid lopen uiteen 70
8.7 Maatregelen sinds wetswijziging regelmatig toegepast 70
8.8 Behoefte aan remigratievoorziening blijft naar verwachting ook in 2025 70
8.9 Aanbevelingen 71
A. Onderzoeksverantwoording 74
A.1 Interviews met betrokken actoren 74
A.2 Dataverzameling Sociale Verzekeringsbank 74
A.3 Dataverzameling NMI 74
A.4 Dataverzameling CBS 75
B. Lijst van geraadpleegde bronnen 76

Managementsamenvatting

Inleiding, doelstelling en aanpak

01 Personen met een migratieachtergrond hebben vaak de wens om na hun werkzame leven in Nederland terug te keren naar het land van herkomst. Om dit mogelijk te maken is eerst een remigratieregeling en in april 2000 de Remigratiewet in het leven geroepen. Het doel van de Remigratiewet is om personen, die niet zelf hun remigratie kunnen bekostigen en waarvoor het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft[1], tegemoet te komen door hen een voorziening te bieden om vrijwillig terug te gaan naar hun land van herkomst. Per 1 juli 2014 is de Remigratiewet op een aantal punten gewijzigd om daarmee beter aan te sluiten bij het bredere kabinetsbeleid aangaande het behoud van arbeidspotentieel en verbetering van inburgering en integratie.

02 Het doel van de huidige evaluatie is vast te stellen in hoeverre de voorgenomen wijziging van de Remigratiewet is gerealiseerd en conform verwachtingen functioneert (waarbij de realisatie van de wijzigingen wordt afgezet tegen de verwachtingen). Het is daarmee dus zowel een proces- als een effectevaluatie van de wetswijziging. De evaluatie geeft antwoord op twee hoofdvragen:

a. Is het doel van de wetswijziging bereikt? Te weten: aanscherping van de Remigratiewet opdat die aansluit op de uitgangspunten en eisen van vigerend arbeidsmarktbeleid (behoud arbeidspotentieel, verkleining afstand tot de arbeidsmarkt) en verbetering van de integratie en participatie van personen met een migratieachtergrond;
b. En hoe werken de aanpassingen in de praktijk?

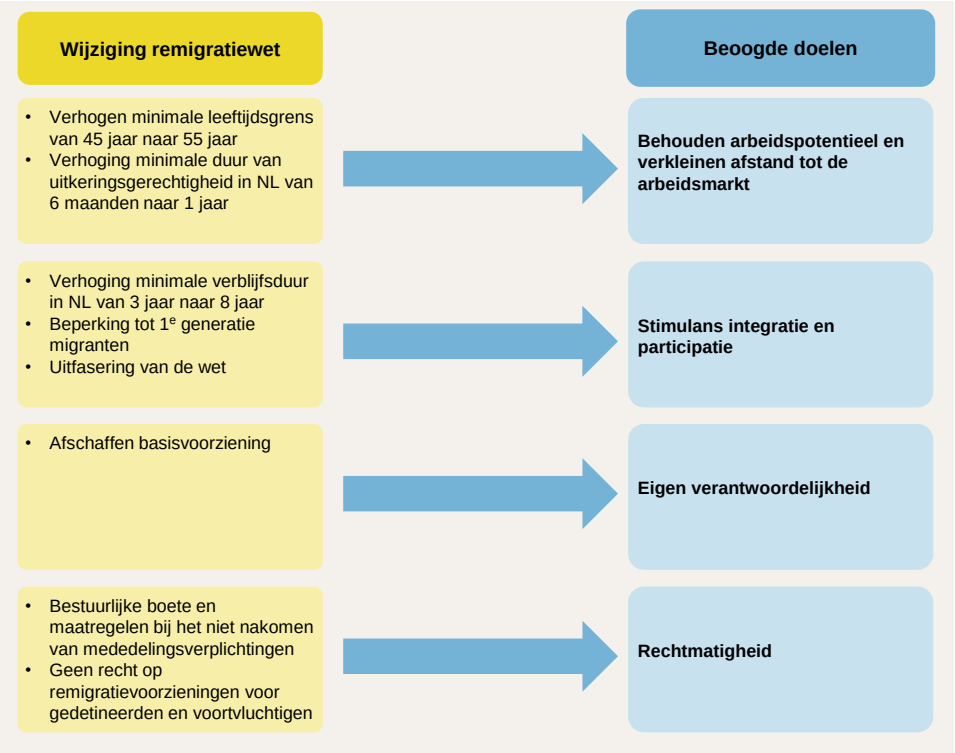
03 We hanteren verschillende onderzoeksmethoden om de wetswijziging te evalueren. Op deze wijze verkrijgen we inzicht in (macro) effecten en wat de wijzigingen van de Remigratiewet betekenen in de praktijk en welk effect deze hebben op het gedrag en de overweging van de doelgroep.

a. We voeren een documentstudie uit van alle relevante beleids- en Kamerstukken omtrent de wetswijziging;
b. We voeren kwantitatieve analyses uit op de beschikbare cijfers van het Nederlands Migratie Instituut (NMI) ver de behoefte naar remigratie;
c. We voeren kwantitatieve analyses uit op de beschikbare cijfers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) over daadwerkelijke remigratie;
d. We voeren kwantitatieve analyses uit op de beschikbare cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over algemene emigratie en uitkeringsafhankelijkheid van de doelgroep;
e. We voeren (diepte)interviews met relevante partijen in het veld, namelijk informanten die betrokken waren bij het opstellen van de wetswijziging, consulenten van het Nederlands Migratie Instituut (NMI), medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), sociaal attaches en belangenorganisaties.

[1] Het gaat hier in grote lijnen om personen die geboren zijn in en in het bezit zijn of zijn geweest van een nationaliteit van een land waarmee Nederland een wervingsverdrag of overeenkomst heeft gesloten, alsmede personen met de Nederlandse of Surinaamse nationaliteit die in Suriname geboren zijn, alsmede om vreemdelingen met rechtmatig verblijf, alsmede om personen onder de Wet Rietkerk uitkering (zie memorie van toelichting voor volledige omschrijving).

Reconstructie van de beleidstheorie

04 Het veronderstelde werkzame mechanisme dat volgens de Kamerstukken ten grondslag ligt aan de wijzigingen in de Remigratiewet is dat het beperken van de remigratievoorzieningen bijdraagt aan het behoud van arbeidscapaciteit en het bevorderen van integratie. Daarnaast wordt ook het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de remigrant genoemd, evenals het voorkomen van onrechtmatige situaties. Dit stellen we vast op basis van de memorie van toelichting en de memorie van antwoord bij de behandeling van de wijziging van de Remigratiewet. Zie onderstaand figuur voor een schematische weergave van de beoogde doelen van de wetswijziging.



Bevindingen

Wetswijziging goed uitgevoerd met piek in aanvraag van remigratievoorzieningen

05 Op basis van de procesevaluatie concluderen we dat de wetswijziging zelf goed is doorgevoerd. Het NMI en de SVB waren betrokken bij het opstellen van de wetswijziging waardoor ze al de nodige voorbereidingen hadden getroffen voor de uitvoering op het moment dat de wetswijziging werd ingevoerd. Vanuit de belangenorganisaties, verenigd in het LOM, is tegen de leeftijdsgrens van 55 jaar en het afschaffen van de basisvoorziening geadviseerd. Ook is gesignaleerd dat de doelgroep zelf relatief laat op de hoogte was van de aanstaande wetswijziging en de inhoud daarvan. Voorafgaand aan de wetswijziging op 1 juli 2014 is er een duidelijke piek in de aanvragen voor de remigratievoorziening omdat veel mensen hun recht hierop nog zeker wilden stellen. Deze piek is door het NMI en de SVB in goed overleg afgehandeld en heeft in de uitvoering niet tot grote knelpunten geleid.

Omvang van de doelgroep gedaald sinds wetswijziging

06 De aard en omvang van de groep die nog aanspraak kan maken op de remigratievoorziening is veranderd sinds de wetswijziging. Door de nadere afbakening van de doelgroep is de groep die aanspraak kan maken gedaald met ongeveer 40%. Wel is er ook na de wetswijziging nog een lichte groei van de doelgroep zichtbaar, met name in de leeftijdsgroep 65-plus. De belangrijkste redenen waardoor personen geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening zijn het beperken van de regeling tot personen die 18 jaar of ouder waren bij aankomst in Nederland (eerste generatie) en de leeftijdsverhoging van 45 naar 55 jaar.

Oriëntatie op remigratie gedaald en voorlichting is complexer geworden

07 Uit de gegevens van het NMI blijkt dat het aantal personen dat bij het NMI informatie vraagt over remigratie na de wetswijziging per 1 juli 2014 is gehalveerd. De voornaamste reden voor deze daling is de inperking van de doelgroep van de Remigratiewet. Het NMI heeft de voormalige doelgroep echter nog wel als een substantiële groep in haar klantenbestand. Hieruit blijkt dat het NMI ook na de wetswijziging een voorlichtende rol blijft vervullen voor personen die niet meer of nog niet in aanmerking komen voor de remigratievoorziening, maar zich wel op remigratie oriënteren. Voor de consulenten van het NMI is de voorlichting intensiever en complexer geworden. Consulenten moeten de cliënten vaker teleurstellen wanneer blijkt dat er geen mogelijkheden zijn voor terugkeer met remigratievoorziening. In de praktijk is dit voor consulenten moeilijk uit te leggen aan de cliënten omdat het hen op een aantal punten aan argumentatie ontbreekt. Dit geldt met name voor de beperking tot de eerste generatie, waarbij ook personen die in het herkomstland zijn geboren, maar als minderjarige naar Nederland zijn gekomen geen aanspraak maken op een remigratievoorziening. Volgens de consulenten zijn dit vaak migranten die als 15-16 jarigen naar Nederland zijn gekomen om te werken en daarmee gevoelsmatig tot de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet behoren.

Gebruik remigratievoorziening is sterk afgenomen

08 Het aantal aanvragen voor de remigratievoorziening is, zoals verwacht, sterk gedaald na de wetswijziging. Voor de wetswijzing ligt dit rond de 400 aanvragen per kwartaal. Na de wetswijziging is dit gedaald naar ongeveer 50 à 100 aanvragen per kwartaal. Ook in de groep die wel aan het leeftijdscriterium voldoet (55 jaar en ouder) is het aantal remigranten met tweederde afgenomen. Daarnaast is de daadwerkelijke remigratie na toekenning van het recht afgenomen. Voor de wetswijziging was het percentage dat remigreert na toekenning van de remigratievoorziening namelijk gemiddeld 93 procent, terwijl dit na de wetswijziging gemiddeld 84 procent is.

Nog geen duidelijke aanwijzing voor behoud arbeidspotentieel door wetswijziging

09 Een van de voornaamste doelen van de wetswijziging was om arbeidspotentieel voor Nederland te behouden en de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Zowel het NMI als de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties van personen met een migratieachtergrond ervaren in de praktijk niet dat de wijziging van de Remigratiewet haar doel bereikt. Analyse van CBS gegevens over de groep die sinds de wetswijziging

geen gebruik meer kan maken van de remigratievoorziening bevestigt dit beeld. Emigratiecijfers geven vooralsnog geen reden aan te nemen dat de wetswijziging heeft geleid tot een groter behoud van arbeidspotentieel: er lijkt eerder sprake van een tijdelijk verhoogde emigratie door de wetswijziging. In de jaren direct na de wetswijziging is het aandeel emigranten niet lager dan in de jaren voor de wetswijziging. In 2016 ligt het aantal emigranten verhoudingsgewijs wel wat lager dan begin 2012, maar dit compenseert niet de piek in emigratie rond de wetswijziging. Ook is er nog geen aanleiding aan te nemen dat de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner is geworden. De uitkeringsafhankelijkheid in de groep die sinds de wetswijziging geen gebruik meer kan maken van een remigratievoorziening is een jaar later met gemiddeld 95% hoog en vrijwel stabiel. De uitkeringsafhankelijkheid wijkt relatief weinig af van de groep die nog wel gebruik kan maken van de remigratievoorziening (97%). Lange termijn effecten op emigratie en uitkeringsafhankelijkheid zijn nog niet helemaal vast te stellen. De periode vanaf de wetswijziging op 1 juli 2014 en de beschikbaarheid van CBS data tot en met 2017 is daarvoor relatief kort.

Beelden met betrekking tot effect op eigen verantwoordelijkheid lopen uiteen

10 Met het afschaffen van de basisvoorziening is beoogd de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen te stimuleren. In hoeverre dit doel is bereikt is moeilijk vast te stellen en de beelden variëren. Vanuit het NMI en de belangenorganisaties ziet men in de praktijk niet dat de afschaffing van de basisvoorziening leidt tot een meer weloverwogen besluit. De medewerkers van de remigratieafdeling van de SVB signaleren echter wel dat aanvragers nu beter hebben nagedacht over remigratie dan voor de wetswijziging. Een indicatie daarvoor zien zij ook in de daling van het percentage remigranten dat binnen een jaar terugkeert naar Nederland. Deze daling kan echter ook komen doordat sinds de wetswijziging na terugkeer niet meer opnieuw een remigratievoorziening gebruikt kan worden.

Maatregelen sinds wetswijziging regelmatig toegepast

11 Met de wetswijziging is ook beoogd de rechtmatigheid te verbeteren. Vanuit de SVB is aangegeven dat met de wetswijziging het opleggen van maatregelen en boetes in lijn is gebracht met de AOW en andere sociale wetgeving. Sinds de wetswijziging wordt deze mogelijkheid regelmatig gebruikt (per jaar variërend van 2,4% tot 3,1% van de remigranten, met name in de vorm van maatregelen). Met de toepassing van maatregelen lijkt ook de rechtmatigheid van de uitvoering verbeterd. Gedetineerden en voortvluchtigen kunnen geen aanspraak meer maken op de remigratievoorziening, maar hiervan zijn ook geen voorbeelden bekend.

Behoefte aan remigratievoorziening blijft naar verwachting ook in 2025

12 De beoogde uitfasering van de wet in 2025 gaat niet gepaard met een verwachte afname van de doelgroep of verdere afname van het gebruik van de remigratievoorziening. De cijfers van de CBS prognose laten zien dat de omvang van de doelgroep tot 2025 naar verwachting toeneemt. Dit wijst er op dat de instroom van 55 plussers die aan de criteria van de voorziening voldoen voor deze jaren hoger geraamd wordt dan de uitstroom (door een andere inkomstenbron, emigratie of sterfte). Het huidige gebruik van de remigratievoorziening is in de doelgroep nog beperkt, maar neemt met een toename van de doelgroep naar verwachting eveneens licht toe. Naast groepen die aanspraak kunnen maken op een remigratievoorziening

conform de wet is er ook in andere groepen blijvende behoefte gesignaleerd aan remigratie in zijn algemeenheid. Het NMI biedt brede voorlichting, ook aan personen die niet of sinds de wetswijziging niet meer gebruik kunnen maken van de remigratievoorziening. Daarnaast is gesignaleerd dat nieuwe groepen vluchtelingen, die niet onder de criteria van de Remigratiewet vallen, (op termijn) ook een wens kunnen hebben om te remigreren naar het land of de regio van herkomst.

Aanbevelingen

13 Op basis van de resultaten van dit evaluatieonderzoek doen we een aantal aanbevelingen in het licht van zowel het doel van de onderzochte wetswijziging alsook het oorspronkelijk doel van de Remigratiewet:

a. Het oorspronkelijke doel van de Remigratiewet is om personen, die niet zelf hun remigratie kunnen bekostigen en waarvoor het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft2, tegemoet te komen door hen een voorziening te bieden om vrijwillig terug te gaan naar hun land van herkomst. De Remigratiewet biedt (sinds de invoering in april 2000) een uitweg aan degenen die naar Nederland kwamen voor arbeid en vestiging, maar nu een dringende wens tot terugkeer hebben doordat zij in een uitzichtloze situatie van uitkeringsafhankelijkheid verkeren en zelf hun remigratie niet kunnen bekostigen;
b. Het doel van de wetswijziging in 2014 is het in lijn brengen van de Remigratiewet met breder kabinetsbeleid op het terrein van arbeidsmarkt en inburgering. Specifiek benoemde aspecten hierbij zijn het behoud van arbeidspotentieel, verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid, verbeteren van rechtmatigheid, en het bevorderen van participatie en integratie.

14 De wetswijziging alleen lijkt ontoereikend om het arbeidspotentieel te behouden en te benutten van de groep die geen gebruik meer kan maken van de remigratievoorziening. De resultaten laten zien dat de uitkeringsafhankelijkheid van deze groep nog altijd hoog is. Hierbij zien wij de volgende aanbevelingen.

a. Zet in op vervolgonderzoek naar het arbeidsmarktpotentieel van deze groep zodat inzichtelijk wordt welke personen een realistische kans maken op de arbeidsmarkt en wanneer arbeidsparticipatie geen realistische verwachting is;
b. Overweeg om specifiek arbeidsmarktbeleid voor deze doelgroep te ontwikkelen waardoor het arbeidspotentieel mogelijk beter benut kan worden (waarmee het doel van de wetswijziging beter kan worden bereikt);
c. Overweeg om de criteria voor de remigratievoorziening (zoals leeftijdsgrenzen en duur van uitkeringsgerechtigdheid) aan te passen voor groepen waarbij toekomstige arbeidsparticipatie niet realistisch is (voor deze groep blijft het oorspronkelijk doel van de wet relevant).

[2] Het gaat hier in grote lijnen om personen die geboren zijn in en in het bezit zijn of zijn geweest van een nationaliteit van een land waarmee Nederland een wervingsverdrag of overeenkomst heeft gesloten, alsmede personen met de Nederlandse of Surinaamse nationaliteit die in Suriname geboren zijn, alsmede om vreemdelingen met rechtmatig verblijf, alsmede om personen onder de Wet Rietkerk uitkering (zie memorie van toelichting voor volledige omschrijving).

15 Uit het onderzoek komt naar voren dat met de wetswijziging de uitvoering van de remigratievoorziening is gewijzigd op een manier die op onderdelen moeilijk is uit te leggen en/of onbedoeld lijkt met het oog op het oorspronkelijke doel van de Remigratiewet. Hierbij geven wij de volgende aanbevelingen:

a. Overweeg of de definitie van eerste generatie kan aansluiten bij de algemeen geldende definitie waarbij personen die als minderjarige naar Nederland kwamen wél tot de eerste generatie worden gerekend en daarmee in aanmerking komen voor de remigratievoorziening. Over de voor de remigratievoorziening specifieke voorwaarde van komst naar Nederland vanaf 18 jaar bestaat veel onbegrip omdat een grote groep (arbeids)migranten uit landen waar Nederland een wervingsovereenkomst mee had of uit Suriname hierdoor wordt uitgesloten van de remigratievoorziening. Deze groep is niet volledig in Nederland opgegroeid en geschoold. Met name migranten van 16 jaar en ouder zijn direct in Nederland gaan werken en behoren volgens hen daarmee tot de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet;
b. Met de wetswijziging is het bestemmingsland beperkt tot geboorteland. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze beperking specifieke groepen treft. Personen die wel de nationaliteit hebben (gehad) van een van de landen genoemd in de wet, maar daar niet zijn geboren kunnen nu geen gebruik meer maken van de remigratievoorziening. Vluchtelingen die niet veilig kunnen terugkeren naar hun geboorteland, maar wel zouden willen remigreren naar een land in de regio van herkomst kunnen eveneens geen gebruik meer maken van de remigratievoorziening. Deze vreemdelingen behoren wel tot de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet. Overweeg of het criterium dat bestemmingsland gelijk moet zijn aan geboorteland verruimd kan worden op basis van nationaliteit en/of regio;
c. Het vertrek naar land van herkomst lijkt voor een deel van de doelgroep financieel moeilijk te realiseren, mede door de afschaffing van de basisvoorziening. Uit het onderzoek komt dit signaal met name naar voren met betrekking tot personen die langdurig in een uitkeringssituatie zitten, in het bijzonder een bijstandsuitkering. Voor deze specifieke groep lijkt zelf sparen voor de remigratie een belangrijke hindernis om de remigratiewens te realiseren. Het oorspronkelijke doel van de Remigratiewet om een voorziening te bieden voor hen die de remigratie niet zelf kunnen bekostigen wordt voor deze groep mogelijk niet volledig bereikt. Daarom doen we de aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre de financiële positie een barrière vormt voor het realiseren van de remigratiewens en hoe deze eventuele barrière in die gevallen kan worden weggenomen.

16 Met betrekking tot de toekomst laat het onderzoek zien dat de omvang van de doelgroep voor de Remigratiewet, behoefte aan voorlichting en gebruik van de remigratievoorziening tot het moment van de beoogde uitfasering van de wet per 2025 naar verwachting nog toeneemt. De doelstelling van de Remigratiewet lijkt daarmee ook in 2025 onverminderd relevant. In dat licht doen wij de volgende aanbevelingen:

a. Overweeg uitstel van de uitfasering van de wet per 2025. Op basis van de prognose lijkt de omvang van de huidige doelgroep verder toe te nemen. De instroom van 55 plussers die aan de criteria van de voorziening voldoen wordt hoger geraamd dan de uitstroom (door een andere inkomstenbron, emigratie of sterfte). De behoefte aan een remigratievoorziening in de huidige doelgroep is naar verwachting in 2025 niet lager dan direct na de wetswijziging. Daarnaast kan er in 2025 sprake zijn van een nieuwe remigratiebehoefte bij groepen die nu niet onder de doelgroep vallen doordat ze na 1 juli 2014 (of andere datum genoemd in de wet) naar Nederland zijn gekomen, zoals vluchtelingen. Overweeg of deze nieuwe groepen migranten passen binnen de doelstelling van de Remigratieweten overweeg als dit het geval is verruiming van de criteria voor de remigratievoorziening;

b. Borg de voorlichting, kennis en kunde over remigratie, ook bij uitfasering van de wet. De algemene voorlichtende functie van het NMI over mogelijkheden van terugkeer naar het herkomstland (zonder remigratievoorziening) blijft nodig en van belang. Gezien het specialistische karakter lijkt het wenselijk dit centraal te (blijven) uitvoeren.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

17 Personen met een migratieachtergrond hebben vaak de wens om na hun werkzame leven in Nederland terug te keren naar het land van herkomst. Uitgangspunt is dat ze daar een groot sociaal netwerk hebben waarop ze terug kunnen vallen op de 'oude dag' en ze zich daar toch meer thuis voelen wat positief kan bijdragen aan kwaliteit van leven. Om dit mogelijk te maken is eerst een remigratieregeling en in april 2000 de Remigratiewet in het leven geroepen.

18 Het doel van de Remigratiewet is om personen, die niet zelf hun remigratie kunnen bekostigen en waarvoor het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft[3], tegemoet te komen door hen een voorziening te bieden om vrijwillig terug te gaan naar hun land van herkomst. De Remigratiewet biedt (sinds de invoering in april 2000) een uitweg aan degenen die naar Nederland kwamen voor arbeid en vestiging, maar nu een dringende wens tot terugkeer hebben doordat zij in een uitzichtloze situatie van uitkeringsafhankelijkheid verkeren en zelf hun remigratie niet kunnen bekostigen. De voorziening bestond tot 2014 uit: een basisvoorziening (een eenmalige vergoeding van verhuis- en hervestigingskosten), een maandelijkse remigratievoorziening en een tegemoetkoming voor een ziektekostenverzekering.

19 Per 1 juli 2014 is de Remigratiewet op een aantal punten gewijzigd naar aanleiding van de motie van Van Toorenburg (2008) en de motie Dibi (2010) en de veranderde maatschappelijke situatie sinds het ontstaan van het remigratiebeleid. Het belang van maatschappelijke participatie, bij voorkeur op de arbeidsmarkt, was sindsdien veel centraler komen te staan. Het arbeidsmarktbeleid van het kabinet was erop gericht arbeidspotentieel zoveel mogelijk te behouden en het kabinet zette inmiddels sterker in op inburgering en integratie. Gesteld werd dat de Remigratiewet onvoldoende aansloot bij het bredere kabinetsbeleid aangaande de arbeidsmarkt en inburgering en integratie. Dit was de aanleiding een aantal wetswijzigingen door te voeren in de Remigratiewet:

a. Afschaffen van de eenmalige basisvoorziening;
b. Verhogen van de minimale leeftijdsgrens van 45 naar 55 jaar;
c. Verhogen van de minimale duur van uitkeringsgerechtigheid (in Nederland) van 6 maanden naar 1 jaar;
d. Verhogen van de minimale duur van rechtmatig verblijf in Nederland van 3 naar 8 jaar;
e. Beperking van de doelgroep tot de eerste generatie (personen die 18 jaar of ouder waren bij migratie naar Nederland);
f. Uitfasering van de wet door afbakening in de tijd:
    i. Alleen personen die naar Nederland zijn gekomen vóór inwerkingtreding van de wetswijzing (juli 2014) komen nog in aanmerking;
    ii. Een einddatum voor het indienen van de aanvragen tot 1 januari 2025;
g. Geen recht op remigratievoorzieningen voor gedetineerden en voortvluchtigen;

[3] Het gaat hier in grote lijnen om personen die geboren zijn in en in het bezit zijn of zijn geweest van een nationaliteit van een land waarmee Nederland een wervingsverdrag of overeenkomst heeft gesloten, alsmede personen met de Nederlandse of Surinaamse nationaliteit die in Suriname geboren zijn, alsmede om vreemdelingen met rechtmatig verblijf, alsmede om personen onder de Wet Rietkerk uitkering (zie memorie van toelichting voor volledige omschrijving).

h. Invoering van een bestuurlijke boete en maatregelen bij niet nakomen van mededelingsverplichtingen en de controlevoorschriften;
i. De keuzemogelijkheid van bestemmingslanden is beperkt tot het herkomstland.

20 Het doel van de huidige evaluatie is vast te stellen in hoeverre de voorgenomen wijziging van de Remigratiewet is gerealiseerd en conform verwachtingen functioneert (waarbij de realisatie van de wijzigingen wordt afgezet tegen de verwachtingen). De evaluatie geeft antwoord op twee hoofdvragen:
a. Is het doel van de wetswijziging bereikt? Te weten: aanscherping van de Remigratiewet opdat die aansluit op de uitgangspunten en eisen van vigerend arbeidsmarktbeleid (behoud arbeidspotentieel, verkleining afstand tot de arbeidsmarkt) en verbetering van de integratie en participatie van personen met een migratieachtergrond;
b. En hoe werken de aanpassingen in de praktijk?

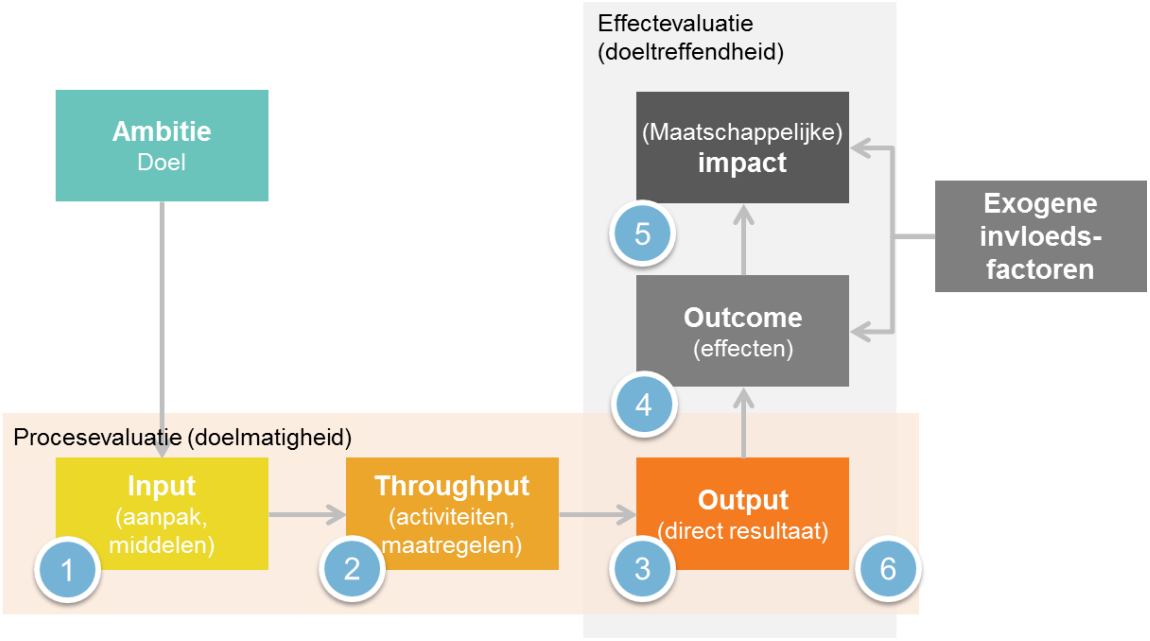
21 Dit onderzoek beperkt zich tot de evaluatie van de wijziging van de Remigratiewet. Dit betekent dat de effecten en werking van de Remigratiewet op zichzelf geen directe aandacht hebben in dit onderzoek, al zien wij dit wel als belangrijke context. Verder hangt de wijziging van de Remigratiewet samen met beleid en wetgeving op andere terreinen, zoals generiek arbeidsmarktbeleid (verhoging AOW-leeftijd, et cetera) en inburgering en integratie (zoals onder andere beschreven in de Wet inburgering). Dit onderzoek beslaat niet de evaluatie van aanpalend beleid en wetgeving, maar neemt dit wel mee als belangrijke contextfactor, bijvoorbeeld om bevindingen goed te kunnen duiden.

22 Categorieën die onder de huidige Remigratiewet vallen, en dus binnen de scope van het onderzoek, zijn:
a. Turkije, Marokko, Suriname, Tunesië, Kaapverdië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Macedonië (FYROM), Kosovo (indien hij/zij zich voor 1 juli 2014 in Nederland gevestigd heeft);
b. Kroatië (indien hij/zij zich voor 1 juli 2013 in Nederland gevestigd heeft);
c. Slovenië (indien hij/zij zich voor 1 juli 2004 in Nederland gevestigd heeft);
d. Griekenland, Italië, Portugal of Spanje (indien hij/zij zich voor 1 november 1993 in Nederland gevestigd heeft);
e. Erkende vluchtelingen en asielgerechtigden die willen vertrekken naar hun geboorteland en die voor 1 juli 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen;
f. Molukkers die in 1951 en 1952 naar Nederland zijn gekomen en die zijn opgenomen in het register van de 'Wet Rietkerk-uitkering'.

1.2 Onderzoeksvragen

23 De doelstelling van deze evaluatie is tweeledig. Enerzijds evalueren wij of de beoogde doelen van de wetswijziging zijn bereikt (effectevaluatie). Anderzijds evalueren we hoe de aanpassingen van de Remigratiewet in de praktijk werken (procesevaluatie). In Figuur 1 zijn beide onderzoekslijnen schematisch weergegeven in het conceptueel model waarbij de beleidstheorie centraal staat. De beleidstheorie is een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid. De ambitie, ook wel de doelstelling vormt het startpunt van de beleidstheorie. In deze evaluatie gaat het om de doelen van de wetswijziging van de Remigratiewet: met name het behoud van arbeidsmarktpotentieel. De inzet van middelen, aanpak en mensen ('input') maakt de uitvoering van activiteiten en concrete

beleidsactiviteiten mogelijk ('throughput'). Dit levert bepaalde resultaten op ('output'), zoals aanvragen en toekenningen van mensen uit de oorspronkelijke doelgroep die willen remigreren, of mensen uit de doelgroep die er juist voor kiezen om dit niet te doen en zich meer op de Nederlandse maatschappij gaan richten. Dit kan leiden tot de (gewenste) outcome, namelijk een betere arbeidsmarktparticipatie van de oorspronkelijke doelgroep en minder afhankelijkheid van uitkeringen. Deze 'outcome' kan tot slot bijdragen aan een 'maatschappelijke' impact, zoals een beter benut arbeidspotentieel en een grotere maatschappelijke participatie. In hoofdstuk 2 is deze beleidstheorie nader uitgewerkt.



Figuur 1. Conceptueel model beleidstheorie, inclusief onderzoeksvragen

24 In deze evaluatie staan zes onderzoeksvragen centraal. Deze sluiten aan bij de beleidstheorie en zijn weergegeven in Figuur 1. Onderzoeksvraag 1 richt zich op de verschillende (veranderde) aanpak die voortvloeit uit de wetswijziging (input).

Vraag 1: Is de wetswijziging uitgevoerd zoals beoogd?

a. Zijn de wijzigingen uitgevoerd conform de bedoeling van de wetswijziging? Zo niet, wat is daarvan de reden?
b. Wat waren knelpunten bij de implementatie? Hoe is daarmee omgegaan?
c. Hoe heeft de aard en omvang van de groep die nog aanspraak kan maken op de remigratievoorziening zich door de tijd heen ontwikkeld? Wat is de impact van de verschillende wijzigingen in de wet op de omvang van de doelgroep?

25 Onderzoeksvraag 2 heeft betrekking op de activiteiten die worden ondernomen om de doelen te verwezenlijken, zoals het geven van voorlichting (throughput).

Vraag 2: Hoe werken de aanpassingen van de Remigratiewet in de praktijk?

a. Wat zijn de ervaringen van het NMI aangaande de voorlichting over remigratie na de wetswijziging?
b. Wat zijn de ervaringen van uitvoerder Sociale Verzekeringsbank met de uitvoering van de gewijzigde regeling, evenals de bestuurlijke boete en maatregelen bij niet nakomen van mededelingsverplichtingen?
c. Welke knelpunten ervaren de betrokken organisaties in de praktijk bij het uitvoeren van de gewijzigde Remigratiewet?

26 Onderzoeksvraag 3 heeft betrekking op de output, het directe resultaat van de wetswijziging.

Vraag 3: Wat is het directe resultaat van de wetswijziging?

a. Wat is het effect van de wetswijziging, vergeleken door de tijd, op: het aantal aanvragen van de remigratievoorziening, toekenningen, afwijzingen, gebruik van de terugkeeroptie, uitkeringslasten en boetes?
b. Is er verandering in het type personen met een migratieachtergrond? Is het type uitkering van waaruit een remigratievoorziening wordt aangevraagd veranderd? Is er verandering in nationaliteiten en/of de landen waar naartoe men remigreert?
c. Wat is het effect van de wetswijziging op de voorlichting over remigratie? Is de behoefte aan bepaalde voorlichting veranderd sinds de wijziging van de remigratievoorziening? Worden er meer of minder of juist andere vragen gesteld over bepaalde onderwerpen?
d. Zijn deze gevolgen in overeenstemming met het doel van de wet? Op welke onderdelen zijn de gevolgen te zwaar/te licht in relatie tot het doel van de wet?

27 Onderzoeksvraag 4 heeft betrekking op de onderliggende mechanismen en beleidslogica van de wetswijziging van de Remigratiewet. Daarmee begeeft deze onderzoeksvraag zich op het snijvlak van het proces en de effectevaluatie.

Vraag 4: Wat is het effect van de verschillende aanpassingen die onderdeel zijn van de wetswijziging?

a. Wat is de consequentie van het afschaffen van de basisvoorziening? Is de eigen verantwoordelijkheid van potentiële remigranten gestimuleerd? Nemen potentiële remigranten door het afschaffen van de basisvoorziening nu een beter doordacht remigratiebesluit? Kunnen (meer) mensen hun remigratie zelf bekostigen? Wat is de reden daarvan?
b. Wat is het effect van invoering van bestuurlijke boetes, maatregelen en het uitsluiten van gedetineerden en voortvluchtigen? Is de rechtmatigheid van het gebruik van de remigratievoorzieningen verbeterd?
c. Draagt het uitfaseren van de wet (tot 1 januari 2025) bij aan een vergroting van de motivatie om zich hier blijvend te vestigen en in de Nederlandse samenleving te integreren?
d. Wat is het effect vanuit klantperspectief? Heeft de regeling voor betrokkenen het gewenste effect gehad? Kan men uit de voeten met meer eigen verantwoordelijkheid voor realisering van de remigratiewens?
e. Wat zijn de maatschappelijke effecten van de wijziging van de remigratievoorzieningen?

28 Onderzoeksvraag 5 van deze evaluatie heeft betrekking op de beoogde effecten van de wetswijziging. Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de groep met migratieachtergrond die na de

wetswijziging geen aanspraak meer maakt op de remigratievoorzieningen en de groep met migratieachtergrond die daar nog wel aanspraak op maken.

Vraag 5: Zijn de beoogde doelen voor de *verschillende groepen* die geen aanspraak meer maken op remigratievoorzieningen gerealiseerd?

a. Is het arbeidspotentieel behouden? Is de behoefte aan remigratie afgenomen? Wat is de oorzaak daarvan? In hoeverre is men daadwerkelijk in Nederland gebleven?
b. Is de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind? Is de uitzichtloze situatie van afhankelijkheid verminderd? In hoeverre is de arbeidsmarktparticipatie verhoogd en de uitkeringsafhankelijkheid verminderd)?
c. Is de integratie en participatie verbeterd?
d. Staat de wijziging van de wet en de gekozen doelgroep in verhouding tot de maatschappelijke situatie en behoefte?

29 Onderzoeksvraag 6 ten slotte gaat over een prognose van het aantal aanvragen in de toekomst en staat in die zin los van het conceptueel model, ook al gaat het om toekomstige output.

Vraag 6: Wat is de verwachting voor de toekomst?

a. Wat is de prognose voor de ontwikkeling van het aantal aanvragen voor de remigratievoorziening tot en met 2024?
b. Is de uitfasering van de remigratievoorziening per 1 januari 2025 passend bij deze prognoses?
c. Is de uitfasering van de remigratievoorziening per 1 januari 2025 passend voor vluchtelingen en asielgerechtigden die recenter in Nederland zijn gekomen?
d. Wat kan er gezegd worden over het toekomstperspectief van de wet in het licht van reeds zichtbare maatschappelijke trends en ontwikkelingen?

1.3 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

30 We hanteren verschillende onderzoeksmethoden om de wetswijziging te evalueren. Op deze wijze verkrijgen we inzicht in (macro) effecten en wat de wijzigingen van de Remigratiewet betekenen in de praktijk en welk effect deze hebben op het gedrag en de overweging van de doelgroep. (Zie bijlage A voor een gedetailleerde onderzoeksverantwoording).

a. We voeren een documentstudie uit van alle relevante beleids- en Kamerstukken omtrent de wetswijziging;
b. We voeren kwantitatieve analyses uit op de beschikbare cijfers van het Nederlands Migratie Instituut (NMI) ver de behoefte naar remigratie;
c. We voeren kwantitatieve analyses uit op de beschikbare cijfers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) over daadwerkelijke remigratie;
d. We voeren kwantitatieve analyses uit op de beschikbare cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over algemene emigratie en uitkeringsafhankelijkheid van de doelgroep;
e. We voeren (diepte)interviews met relevante partijen in het veld, namelijk informanten die betrokken waren bij het opstellen van de wetswijziging, consulenten van het Nederlands Migratie Instituut (NMI), medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), sociaal attaches en belangenorganisaties.

2. Reconstructie van de beleidstheorie

31 Op basis van beleidsdocumenten en Kamerstukken (zie bijlage B voor lijst van geraadpleegde bronnen) en gesprekken met de wetgevend jurist en een voormalig lid van de directie Samenleving en Integratie (verder: informanten) die beiden betrokken waren bij de totstandkoming van de wetswijziging remigratie komen we tot de beleidstheorie van de wetswijziging remigratie. De beleidstheorie is een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid. De beleidstheorie staat centraal in de evaluatie. Aan de hand van deze beleidstheorie toetsen we of de beoogde doelen van de wijzigingen zijn bereikt.

2.1 Totstandkoming van wetswijziging

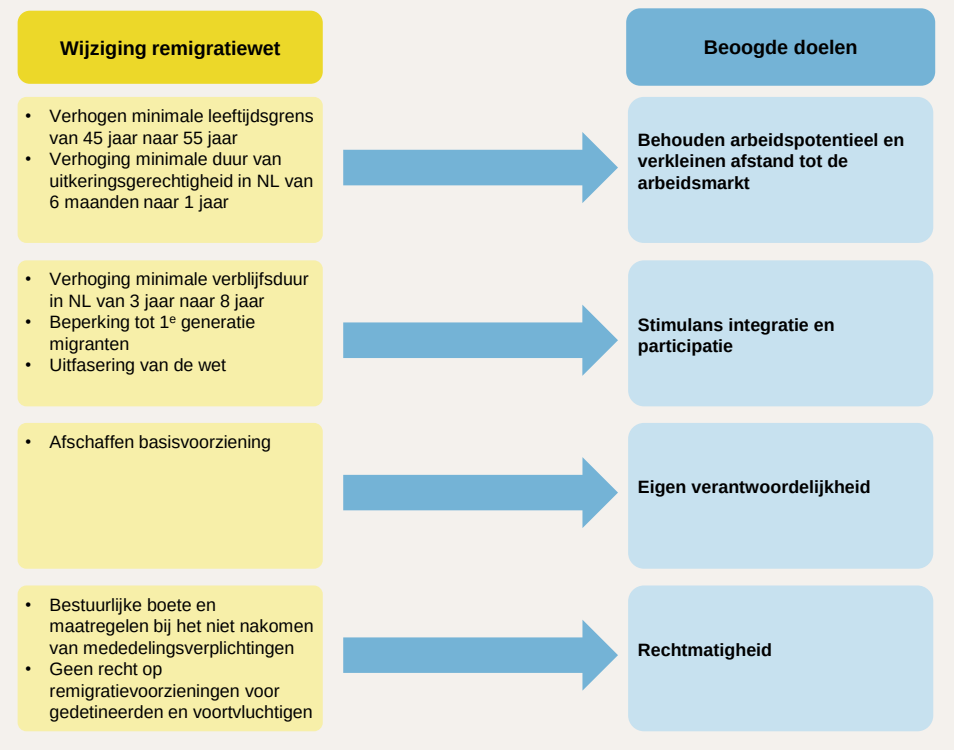
32 Uit de stukken en de gesprekken blijkt dat de wetswijziging remigratie 2014 een lange aanloop had. De eerste aanleiding voor de wetswijziging was de motie Van Toorenburg uit 2008. In deze motie werd verzocht om een heroverweging van de Remigratiewet. Het eerste punt daarin was dat de leeftijdsgrens (45 jaar) niet aansloot bij het arbeidsmarktbeleid omdat men daarmee te vroeg wordt afgeschreven van het arbeidsmarktbeleid. Het tweede punt was dat de landen en termijnen volgens het lid Toorenburg aan revisie toe waren. In 2010 werd vervolgens de motie Dibi ingediend om de doelgroep van de Remigratiewet te beperken tot de eerste generatie. Ter voorbereiding op de wetswijziging is in 2009 een profielonderzoek uitgevoerd door Regioplan naar de kenmerken en samenstelling van de doelgroep van de Remigratiewet. In 2011 is een eerste voorstel voor wetswijziging uitgegaan. Daarop volgen vier nota's van wijzigingen. Het betrof kleine wijzigingen zoals het actualiseren van uitkeringen en aanscherping rondom het opleggen van boetes en maatregelen om fraude te voorkomen. Totaal zijn er vijf amendementen en één motie ingediend die allemaal zijn afgewezen. De belangrijkste discussiepunten in de Tweede Kamer waren de verhoging van de leeftijd naar 55 jaar en het afschaffen van de basisvoorziening. Hieronder gaan we verder in op de afwegingen en discussies per wijziging. In april 2013 is het gewijzigde voorstel behandeld in de Tweede Kamer en in juni 2013 aangenomen.

2.2 Doelen en motivering van de wetswijziging

33 Het veronderstelde werkzame mechanisme dat volgens de Kamerstukken ten grondslag ligt aan de wijzigingen in de Remigratiewet is dat het beperken van de remigratievoorzieningen bijdraagt aan het behoud van arbeidscapaciteit en het bevorderen van integratie. Daarnaast wordt ook het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de remigrant genoemd, evenals het voorkomen van onrechtmatige situaties. Dit stellen we vast op basis van de memorie van toelichting en de memorie van antwoord bij de behandeling van de wijziging van de Remigratiewet (figuur 2). Verder wordt er in deze stukken expliciet gemaakt dat de wijzigingen niet zijn ingegeven vanuit financieel oogpunt.

34 Uit de documenten en de gesprekken met de informanten blijkt dat de wijzigingen ook grotendeels zijn ingegeven om de Remigratiewet in lijn te brengen met breder kabinetsbeleid op het terrein van arbeidsmarkt en inburgering. Daarmee zijn de beoogde doelen volgens de betrokkenen niet allemaal realistisch. Ook benoemen ze dat er wel degelijk een inverdieneffect is voor het Rijk en dat dit voor een aantal politieke partijen toch een relevant uitgangspunt is. Dit omdat de remigratievoorzieningen lager zijn dan uitkeringen van

de sociale zekerheid in Nederland doordat bij de Remigratiewet het woonlandbeginsel geldt. Dit betekent dat de hoogte van de remigratie uitkering is afgestemd op de levensstandaard in het remigratieland. Deze is veelal lager dan in Nederland, daarmee is de remigratie uitkering dan ook lager dan reguliere sociale uitkeringen in Nederland.



Figuur 2. Overzicht van wijzigingen van de Remigratiewet in relatie tot de beoogde doelen

35 Hieronder bespreken we de beleidslogica op basis van de Kamerstukken en de gesprekken met de informanten aan de hand van de wetswijzigingen. We geven hierbij aan in hoeverre de beleidslogica ten grondslag aan de wijzigingen standhoudt.

36 Het verhogen van de leeftijdsgrens voor remigratie van 45 naar 55 jaar: het kabinetsbeleid is gericht op het behoud van potentiële arbeidskrachten voor de arbeidsmarkt. Daarbij past geen beleid dat definitief uittreden op de arbeidsmarkt stimuleert, zoals onder de Remigratiewet tot 2014. De oorspronkelijke leeftijd van 45 jaar is te laag om mensen voor het arbeidsproces ‘af te schrijven’, zeker met het oog op de vergrijzing en de verhoogde AOW-leeftijd. Door deze verhoging van de leeftijdsgrens worden burgers tussen 45 en 55 jaar die tot aan 2014 in aanmerking kwamen voor de remigratievoorziening als potentiële arbeidskracht behouden voor de arbeidsmarkt. Dit is de achtergrond van de motie van Van Toorenburg. Over deze wijziging is veel discussie geweest in de Tweede Kamer. De aanname zoals geformuleerd in de memorie van toelichting achter deze wijziging is dat: ‘de doelgroep van de Remigratiewetvan 45-55 jaar in vele gevallen nog reïntegreerbaar zijn op de arbeidsmarkt’. Dit is gebaseerd op algemene CBS cijfers over arbeidsmarktparticipatie van ouderen (dus niet uitgesplitst voor de specifieke doelgroep met een migratieachtergrond). Daarmee zetten diverse politieke partijen vraagtekens bij de haalbaarheid van arbeidsmarktparticipatie van deze oudere personen met een migratieachtergrond. Het Landelijk Overleg

Minderheden (LOM) bepleitte dan ook dat werknemers van buitenlandse herkomst op 45-jarige leeftijd bij werkloosheid moeilijk re-integreerbaar zijn en daardoor in een uitzichtloze uitkeringssituatie terechtkomen. Het advies van de LOM om de leeftijdsgrens van 45 jaar niet te wijzigen is niet overgenomen.

37 Het afschaffen van de basisvoorziening: hiermee wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het realiseren van de remigratiewens. Personen die willen remigreren, dienen dan ook een eigen verantwoordelijkheid te nemen door de reis- en verhuiskosten zelf te bekostigen[4]. Het gaat daarbij om eenmalige kosten van gemiddeld € 2.100,- die voorheen onder de basisvoorziening[5] vielen, waarvoor mensen kunnen sparen. Ook wordt zo het risico verminderd van een onvoldoende doordacht remigratiebesluit in relatie tot de financiële positie hier en in het bestemmingsland. Dit beroep op de eigen verantwoordelijkheid is volgens de informanten een politieke overweging geweest die paste in het bredere kabinetsbeleid. Over deze wijziging is dan ook veel discussie geweest in de Tweede Kamer. Voornaamste discussiepunt was dat de afschaffing van de basisvoorziening voor een deel van de doelgroep wel degelijk een drempel opwerpt om te remigreren. Met name personen die langdurig in de bijstand zitten zouden dit bedrag voor de remigratie niet kunnen sparen. Hiermee zou de effectiviteit van de wet in het gedrang komen. Het lid Karabulut heeft op dit punt een amendement ingediend op 22 januari 2013 om de basisvoorziening te behouden voor personen met een minimuminkomen. Dit is afgewezen.

38 Het verhogen van de minimale duur van rechtmatig verblijf in Nederland van 3 naar 8 jaar: Deze heroverweging van de termijn houdt verband met het kabinetsbeleid ten aanzien van inburgering en integratie. De termijn voor het behalen van het inburgeringsexamen is op dit moment drie jaar. Het slagen van de integratie in de Nederlandse samenleving kan dan ook niet beoordeeld worden binnen een termijn van drie jaren. Een periode van 8 jaar wordt gezien als voldoende tijd voor een migrant om het inburgeringsexamen te behalen en een maatschappelijke bijdrage te leveren. Mocht de migrant alsnog niet kunnen integreren en is hij in een uitkeringsafhankelijke positie geraakt, dan kan vrijwillig vertrek uit Nederland wellicht uitkomst bieden[6]. Deze wijziging is dus ingegeven in lijn met het inburgeringsbeleid. Uit de gesprekken met de informanten blijkt dat men ten aanzien van het effect van deze wetswijziging op integratie en participatie geen hoge verwachtingen had. Volgens hen is dit eerder andersom aan de orde: dus groepen met migratieachtergrond die zijn ingeburgerd en geïntegreerd zullen wellicht minder snel willen remigreren. Echter, dat het beperken van de Remigratiewet zou aanzetten tot integratie is volgens de betrokkenen geen realistische verwachting.

39 Beperking van de doelgroep tot de eerste generatie: deze wijziging sluit aan bij de oorspronkelijke doelgroep van de remigratievoorziening, namelijk eerste generatie arbeidsmigranten waarvan het nooit de intentie was zich duurzaam in Nederland te vestigen. Bovendien heeft deze groep nooit inburgeringsvoorzieningen aangeboden gekregen. Inmiddels is het inburgering- en integratiebeleid zodanig dat het niet meer wenselijk is om personen van de tweede of latere generaties, een regeling te bieden voor

[4] Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Memorie van toelichting, 2011-2012, nr. 33085.

[5] De basisvoorziening was een aparte voorziening naast de remigratievoorziening. Voor de basisvoorziening golden niet dezelfde criteria als voor de remigratievoorziening. De basisvoorziening was daarmee voorheen toegankelijk voor een brede doelgroep, zoals ook expats en buitenlandse studenten.

[6] Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Memorie van toelichting, 2011-2012, nr. 33085.

remigratie naar het herkomstland van hun (voor-)ouders[7]. De definitie van de tweede generatie, die met deze wetswijziging dus is uitgesloten van de Remigratiewet, is echter opvallend. Deze wijkt namelijk af van de gangbare definitie in migratie- en integratiebeleid waarbij personen die in Nederland zijn geboren en van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren tot de tweede generatie behoren (CBS). Echter, na de wijziging van de Remigratiewet zijn ook personen die in het herkomstland zijn geboren en als minderjarige (jonger dan 18 jaar) naar Nederland zijn gekomen gedefinieerd als tweede generatie en daarmee uitgesloten van de Remigratiewet. De achterliggende gedachte die hiervoor in de memorie van toelichting wordt genoemd is dat deze groep grotendeels in Nederland is opgegroeid en hier onderwijs heeft gevolgd en de (eventuele) beroepsopleiding heeft afgerond. Deze generatie is in Nederland geworteld. Uit het gesprek met de wetgevend jurist blijkt aanvullend dat deze wijziging ook samenhangt met de uitfasering van de wet per 2025 (zie volgende alinea).

40 Uitfasering van de wet: de beleidstheorie is dat een te lang voortgezet remigratiebeleid contraproductief kan werken en de motivatie kan verminderen om zich hier blijvend te vestigen en in de Nederlandse samenleving te integreren. Alleen personen die voor inwerkingtreding van de wetswijziging (1 juli 2014) naar Nederland zijn gekomen komen nog in aanmerking voor remigratievoorzieningen. De periode voor het aanvragen van nieuwe remigratievoorzieningen wordt beperkt tot 1 januari 2025. De memorie van toelichting meldt dat in 2025 de eerste generatie immigranten waarvoor de Remigratiewet bedoeld is, niet meer zal bestaan of een dusdanige leeftijd bereikt dat ze met een exporteerbare uitkering (AOW-uitkering of pensioen) kunnen remigreren. Hierbij is de keuze gemaakt om een leeftijdsgrens van 18 jaar bij komst naar Nederland te hanteren voor de eerste generatie. De groep die vóór 1978 als volwassene naar Nederland is gekomen heeft in 2025 de leeftijd van 65 jaar bereikt. Daarom is er volgens de memorie van toelichting geen reden om ook na 2025 nog de mogelijkheid te bieden tot het aanvragen van remigratievoorzieningen. Verder vermeldt de memorie van toelichting dat het niet logisch is aan nieuwe groepen met migratieachtergrond remigratievoorzieningen aan te bieden. Dit aangezien zij door middel van een inburgeringstraject de mogelijkheid hebben om te integreren in de Nederlandse samenleving.

41 Het verhogen van de minimale duur van uitkeringsgerechtigheid van 6 maanden naar 1 jaar: de beleidstheorie achter deze wetswijziging op basis van de memorie van toelichting is dat mensen (55-plussers) die nog relatief kort geleden (korter dan 1 jaar) actief waren op de arbeidsmarkt een relatief grote kans hebben op re-integratie op de arbeidsmarkt[8]. Het verhogen van de minimale uitkeringsduur naar 1 jaar draagt dus bij aan behoud van arbeidspotentieel. Vanaf 1 jaar uitkeringsgerechtigheid liggen de re-integratiekansen een stuk lager.

42 Invoering van een bestuurlijke boete en maatregelen bij het niet nakomen van mededelingsverplichtingen: dit is ingesteld om onrechtmatige situaties te voorkomen[9].

43 Geen recht op remigratievoorzieningen voor gedetineerden en voortvluchtigen: dit is volgens de memorie van toelichting ingegeven doordat de aanvraag van remigratievoorzieningen geen uitweg mag vormen om

[7] Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Memorie van toelichting, 2011-2012, nr. 33085.

[8] Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Memorie van toelichting, 2011-2012, nr. 33085.

[9] Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Memorie van toelichting, 2011-2012, nr. 33085.

strafvervolging te ontlopen. Bovendien is ook deze wijziging conform de lijn in breder kabinetsbeleid waar deze groep is uitgesloten van sociale voorzieningen.

44 Voor vluchtelingen en asielgerechtigden is de keuzemogelijkheid van de bestemmingslanden beperkt tot het herkomstland. Deze wijziging is in lijn met het sinds 2011 geldende principe dat de remigrant de nationaliteit van het bestemmingsland moet hebben of hebben gehad.

3. Omvang van de doelgroep

45 Met de wetswijziging is de doelgroep die aanspraak kan maken op de remigratievoorziening ingeperkt. Tabel 1 geeft een overzicht van de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet en de groepen die na de wetswijziging nog wel en niet meer aanspraak kunnen maken op de remigratievoorziening.

Criterium	Oorspronkelijke doelgroep remigratievoorzieningen	Na wetswijziging *wel* aanspraak op remigratievoorzieningen	Na wetswijziging *geen* aanspraak op remigratievoorzieningen
Leeftijdsgrens	Vanaf 45 jaar	Vanaf 55 jaar	Vanaf 45 tot en met 54 jaar
Minimale verblijfsduur in Nederland	3 jaar	8 jaar	3 tot 8 jaar
Minimale duur uitkeringsgerechtigdheid in Nederland	6 maanden	12 maanden	6 tot 12 maanden
Generatie migranten	Niet gespecificeerd	Eerste generatie	Tweede en latere generaties
Moment van migratie	Niet gespecificeerd	Voor ingang van de wet	Na ingang van de wet
Leeftijd migratie	Niet gespecificeerd	Na 18e verjaardag	Voor 18e verjaardag
Groep genoemd in de wet	Op basis van nationaliteit	Op basis van geboorteland	Niet geboren in land genoemd in de wet
Specifieke groepen			Gedetineerden en voortvluchtigen

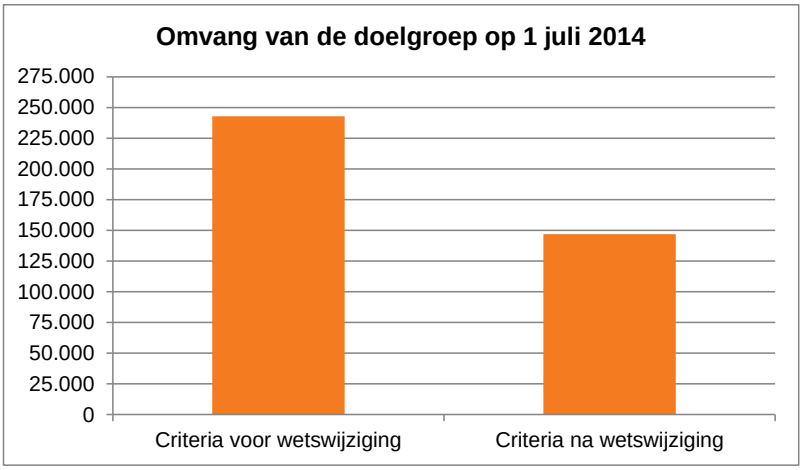
Tabel 1. Overzicht van de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet en de veranderingen door de wetswijziging

46 Op basis van bij het CBS beschikbare microdata onderzoeken wij in dit hoofdstuk de ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de doelgroep over de periode 2012 tot en met 2016. Hiervoor is informatie gebruikt over geboorteland, leeftijd, moment van migratie, leeftijd bij migratie, verblijfsduur in Nederland en duur van de uitkeringsafhankelijkheid. Hiermee is het grootste deel van de criteria voor remigratievoorzieningen afgedekt (zie tabel 1). Voor specifieke groepen is in de beschikbare microdata bestanden van het CBS geen (volledige) informatie: personen die ooit de nationaliteit van een van de herkomstlanden hebben gehad (inclusief eventuele tweede generatie migranten), status als vluchteling, en signalering als gedetineerde of voortvluchtige.[10] De cijfermatige analyse legt daarom de focus op de groep waarvan op basis van geboorteland vastgesteld kan worden dat deze tot de doelgroep van de wet behoort.

[10] Voor de wetswijziging was het mogelijk te remigreren als de persoon ooit de nationaliteit van het remigratieland heeft gehad. Hierdoor konden ook personen die niet in het remigratieland geboren waren (maar in een ander land of als volgende generatie in Nederland) gebruik maken van de remigratievoorziening. Nationaliteit is echter pas vanaf 1995 bekend vanuit het GBA. Het is daardoor niet goed vast te stellen of een persoon voor 1995 een nationaliteit heeft gehad van een van de landen genoemd in de wet. Wel is geboorteland (zoals na wetswijziging als criterium geldt) bekend. Het verschil tussen de criteria nationaliteit en geboorteland is in de vergelijking nu echter niet goed vast te stellen. Status als vluchteling is niet bekend uit de beschikbare microdata bestanden. Een analyse van vluchtelingen op casusniveau is daarmee nu niet mogelijk. Signalering als gedetineerde of voorvluchtige is niet in de CBS bestanden beschikbaar, dit betreft echter een zeer kleine groep.

3.1 Doelgroep is met name ingeperkt door leeftijdsgrenzen van migratie en remigratie

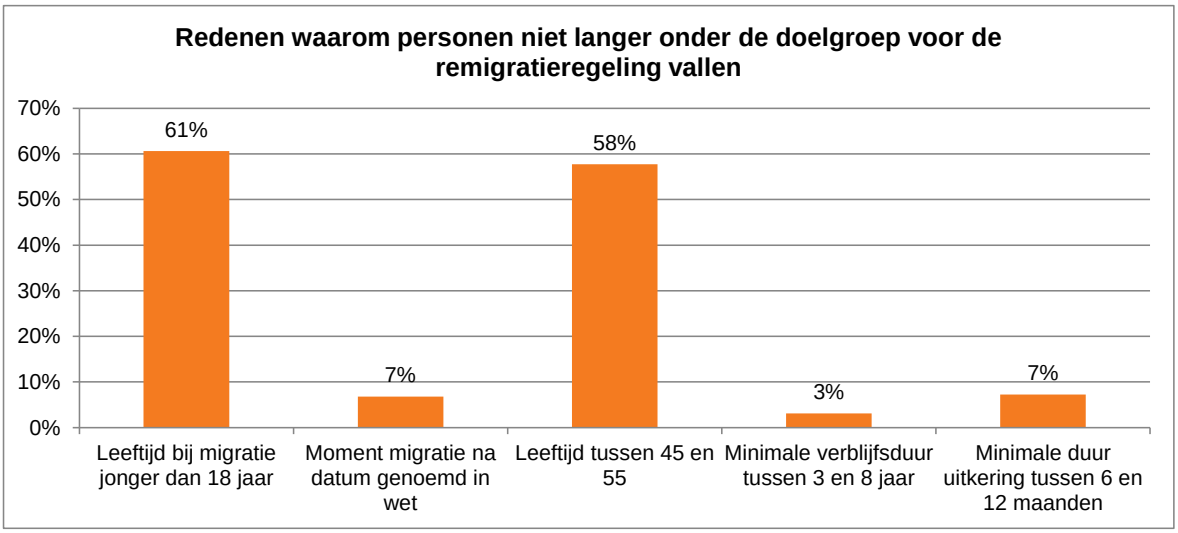
47 De omvang van de doelgroep is met de wetswijziging substantieel afgenomen: ongeveer twee op de vijf personen komen niet meer in aanmerking voor de remigratievoorziening (zie figuur 3). Op 1 juli 2014 zou volgens de oude regelgeving een groep van circa 242.000 personen aanspraak kunnen maken op een remigratievoorziening. Door de wetswijziging is deze groep met ongeveer 96.000 personen beperkt tot ongeveer 147.000 personen.



Figuur 3. Omvang van de doelgroep op het moment van wetswijziging (personen geboren in landen genoemd in de wet)

48 De redenen waarom personen geen aanspraak meer kunnen maken op de remigratievoorziening liggen besloten in de wijziging van de criteria. Een uitsplitsing (zie figuur 4) laat de belangrijkste wijzigingen zien, waarbij een onderscheid is te maken tussen criteria die onveranderlijk zijn (zoals moment van migratie) en criteria die kunnen veranderen door de tijd (leeftijd, verblijfsduur, duur uitkeringsafhankelijkheid).

a. Het moment van migratie is onveranderlijk. Hierbij vormt de leeftijd van jonger dan 18 jaar bij migratie een belangrijke beperking. Voor 61% van de groep die voorheen wel aanspraak kon maken op de remigratievoorziening is dit na de wetswijziging een reden waarom zij hier in het geheel geen gebruik meer van kunnen maken. Daarnaast is er een deel na een datum genoemd in de wet gemigreerd naar Nederland, waardoor zij geen aanspraak meer kunnen maken;
b. De verhoging van de leeftijdsgrens is voor 58% van de groep een reden waarom zij op het moment van de wetswijziging niet meer in aanmerking komen voor de remigratievoorziening. De minimale verblijfsduur van 8 jaar en de minimale duur van de uitkeringsafhankelijkheid zijn voor een relatief klein deel van invloed op de mogelijkheid voor de remigratievoorziening. Op termijn kunnen deze personen alsnog gebruik kunnen maken van de remigratievoorziening mits zij op dat moment aan de andere criteria voldoen.



Figuur 4. Redenen waarom personen (geboren in landen genoemd in de wet) niet langer onder de doelgroep van de remigratievoorziening vallen (op peildatum 1 juli 2017; personen geboren in landen genoemd in de wet; N = 95.984)

49 Naast de landen zoals genoemd in de wet, kunnen ook vluchtelingen gebruik maken van de remigratievoorziening. Op basis van CBS microdata is niet bekend welk deel van de vluchtelingen door de wetswijziging geen aanspraak meer kan maken op de remigratievoorziening. Wel kunnen we op basis van geaggregeerde informatie hier een grove inschatting van maken. Eind 2014 waren er volgens de VN vluchtelingenorganisatie UNHCR 82.494 vluchtelingen[11] in Nederland. Uit eerdere publicaties[12] is bekend dat vluchtelingen relatief jong zijn. Uit CBS gegevens maken we op dat circa 13% van de vluchtelingen in Nederland in de leeftijdscategorie van 45-55 jaar valt[13]. Hiermee ramen we de omvang van de groep die geen aanspraak meer kan maken op de remigratievoorziening tussen de 10.000 en 11.000 vluchtelingen. Het CBS heeft geen geaggregeerde informatie over leeftijd van aankomst in Nederland voor vluchtelingengroepen. Om deze reden kunnen we deze inschatting niet verder aanscherpen op het andere voorname criterium van de remigratievoorziening (18+ bij aankomst in Nederland).

3.2 Omvang van de doelgroep groeit na wetswijziging minder snel

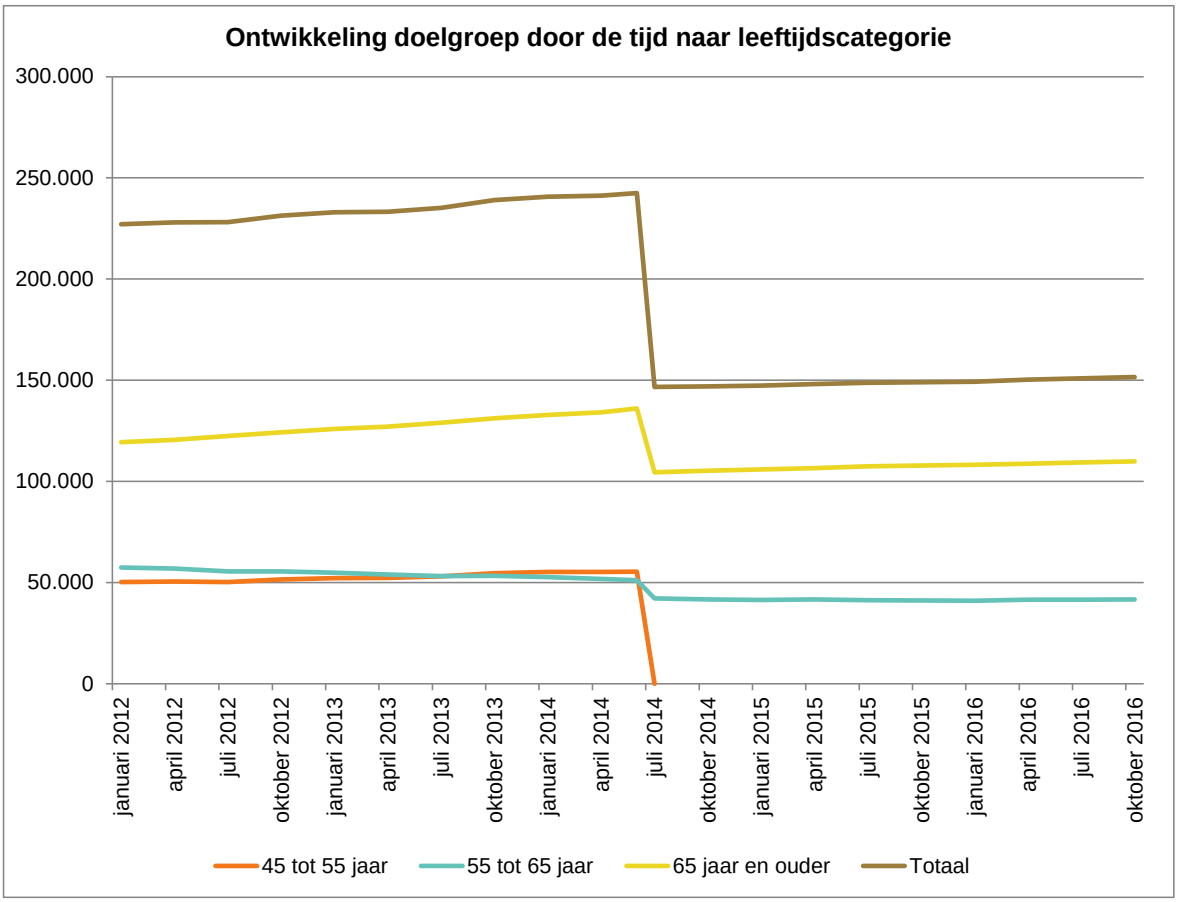
50 De omvang van de doelgroep groeit na de wetswijziging minder snel (zie figuur 5). Voor de wetswijziging was er sprake van ongeveer 7% toename van in de doelgroep van ca. 227.000 personen begin 2012 naar

[11] Personen met een vluchtelingenstatus (a-grond) en personen die aanvullende vormen van bescherming krijgen (b-, c- en d-grond; zie uitleg onder Beschermingsgronden Vreemdelingenwet 2000, p. 11). Ook gezinsleden die binnen de nareistermijn van drie maanden zijn herenigd met een familielid met een asielvergunning tellen mee (nareizigers). Personen die asiel hebben aangevraagd en een andere verblijfsvergunning hebben gekregen (bijvoorbeeld pardon of medisch) en alleenstaande minderjarigen tellen niet mee.

[12] Dourleijn, E. en Dagevos, J. (2011). Vluchtelingen in Nederland. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

[13] Zoals benoemd is bij het CBS geen onderscheid naar vluchtelingenstatus mogelijk, maar wel naar herkomstland. Op basis van CBS gegevens van de vier grootste vluchtelingengroepen destijds (herkomstlanden: Irak, Afghanistan, Somalië en Iran) maken we een inschatting van het aandeel vluchtelingen in de leeftijd 45 - 55 jaar. Volgens het CBS waren er in 2014 171.335 personen afkomstig uit deze herkomstlanden in Nederland (inclusief gezinsherenigers), waarvan 22.436 in de leeftijd van 45-55 jaar. Dit maakt 13%.

243.000 personen vlak voor de wetswijziging. Deze toename zat met name in de leeftijdscategorie van 65 jaar en ouder, maar ook in de leeftijdsgroep tussen de 45 en 55 jaar. Na de wetswijziging is de doelgroep als geheel afgenomen, maar is ook de groei beperkt tot ongeveer 3% in de periode vanaf de wetswijziging (ca. 147.000 personen) tot oktober 2016 (ca. 152.000) personen. Na de wetswijziging is het aantal 65-plussers nog wat toegenomen, terwijl het aantal personen in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar stabiel is.



Figuur 5. Ontwikkeling van de omvang van de doelgroep (personen geboren in landen genoemd in de wet)

3.3 Deelconclusie

51 Met de wijziging van de Remigratiewet is de omvang van de doelgroep met ongeveer twee vijfde afgenomen. De belangrijkste redenen waarom personen na de wetswijziging geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening is een leeftijd onder de 18 jaar bij migratie naar Nederland en een leeftijd tussen de 45 en 55 jaar. Met de wetswijziging is niet alleen de omvang van de doelgroep kleiner geworden, ook groeit deze minder snel dan voorheen. De leeftijdscategorie van 65 jaar en ouder neemt na de wetswijziging weer licht toe, terwijl de groep tussen de 55 en 65 jaar in omvang in de jaren na de wetswijziging relatief stabiel is gebleven.

4. Remigratiebehoefte: dichtbij de doelgroep

4.1 Inleiding

52 Het Nederlands Migratie Instituut (NMI) heeft als doel om onafhankelijk en objectief samenhangende informatie, advies en begeleiding te verstrekken aan groepen met migratieachtergrond en erkende vluchtelingen die in het kader van de Remigratiewet overwegen om te terug te keren naar het land van herkomst. Het NMI verstrekt informatie over de wet en de aanverwante regelingen. Het NMI ondersteunt de cliënten om een overwogen keuze te maken door met de cliënt te inventariseren of de cliënt een beroep kan doen op de regeling in het kader van de Remigratiewetof eventuele andere wettelijke regelingen.

53 De oriëntatie op de remigratie is een voor de evaluatie van de wijzigingen in de Remigratiewetinteressant voorstadium van daadwerkelijk gebruik van de remigratievoorziening. Immers, de omvang en samenstelling van de groep die gebruikmaakt van de dienstverlening van het NMI zou na de wetswijziging veranderd kunnen zijn. Ook het type vragen of onderwerpen in de informatievoorziening is mogelijk gewijzigd. Het Nederlands Migratie Instituut (NMI) registreert een aantal persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, land van herkomst) van potentiële remigranten die voor informatie contact opnemen met het NMI. Op basis van deze gegevens kunnen we inzicht geven in de ontwikkeling van het aantal contactmomenten, zowel eenmalig als langdurig in een traject.

54 Het directe resultaat van de wetswijziging is (mogelijk) zichtbaar in de ontwikkeling van het aantal aanvragen en toekenningen van de remigratievoorziening. Immers, het aantal aanvragen zou over het algemeen flink gedaald moeten zijn na invoering van de wetswijziging doordat minder personen in aanmerking komen. Tegelijkertijd is het mogelijk dat er een verschuiving is opgetreden, bijvoorbeeld in het aantal aanvragen in de categorie 55+. Deze groep is verhoudingsgewijs mogelijk meer vertegenwoordigd (omdat men tot de leeftijd tot 55 jaar niet meer in aanmerking komt). Verder is het interessant om te bezien of er een piek is van aanvragen vlak voor de invoering van de wetswijziging.

4.1.1 Verstrekte data

55 Het NMI heeft voor dit onderzoek beschikbare data uit systemen aangeleverd vanaf het eerste kwartaal van 2013 tot en met het laatste kwartaal van 2016. Het NMI registreert contacten, dossiers en trajecten met betrekking tot de oriëntatie op remigratie. Personen die (overwegen te) remigreren kunnen contact leggen met het NMI om (samenhangende) informatie in te winnen. Deze personen registreert het NMI als een contact. Personen die verder gaan in hun oriëntatie op remigratie krijgen een dossier en vervolgens wordt gekeken welk traject van toepassing is. Personen kunnen meerdere contacten hebben gehad en kunnen ervoor kiezen om eventueel een anoniem contact te laten registreren. Dat betekent dat het NMI bij anoniem contact geen persoonsnummer registreert waarmee de persoon te achterhalen is.

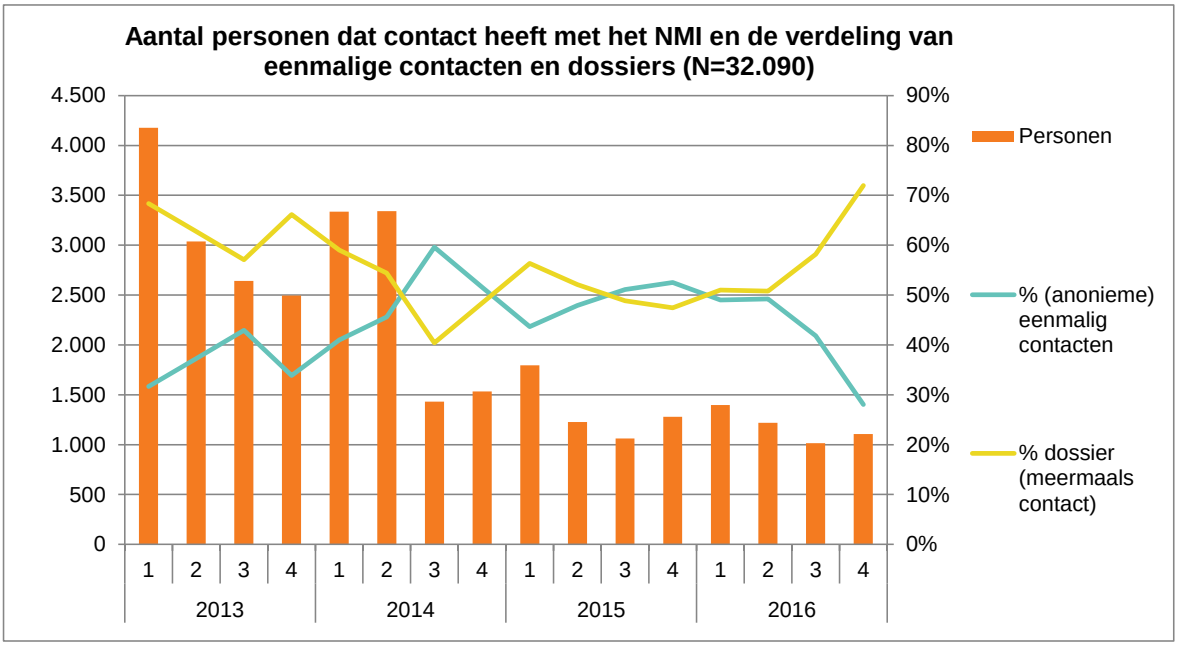
56 Vanaf het eerste kwartaal van 2016 is het NMI overgaan op een ander registratiesysteem. Door deze systeemwisseling zijn sommige data niet meer beschikbaar of juist alleen vanaf het eerste kwartaal van 2016 beschikbaar.

57 De verstrekte data van de NMI zijn voor individuele gevallen niet volledig te relateren aan de wijzigingen van de Remigratiewet die vanaf 1 juli 2014 zijn ingegaan. Zo is bijvoorbeeld niet te achterhalen hoe lang iemand uitkeringsafhankelijk is en hoe lang de persoon in Nederland woont. Het is op basis van de beschikbare data niet volledig vast te stellen of iemand als gevolg van de wijzigingen in de Remigratiewet geen gebruik meer kan maken van deze wet.

58 De volledigheid van de datavelden is voor zover deze het primaire proces van advisering en begeleiding betreft goed gevuld. Andere datavelden over de achtergrond van de personen, zoals opleiding of het hebben van een arbeidsverleden, zijn niet altijd ingevuld (deze kenmerken zijn ook niet van invloed op het recht op een remigratievoorziening). Uitkomsten van analyses gebaseerd op dit soort variabelen hebben daarom slechts betrekking op een beperkt deel van de totale populatie van personen die remigratie overweegt. Bij de uitkomsten hebben we dat aangegeven.

4.2 Aantal personen dat contact opneemt met het NMI meer dan gehalveerd

59 De wetswijziging beperkt de doelgroep van de remigratievoorziening. Hierbij is een duidelijke invloed zichtbaar op het aantal mensen dat contact zoekt met het NMI. In de onderstaande figuur 6 hebben we het aantal personen weergegeven dat contact gezocht heeft met het NMI en hoe de verdeling van het aantal eenmalige contacten en dossiers zich verhoudt[14].



Figuur 6. Aantal personen dat contact gezocht heeft met het NMI en de verdeling van de contacten en dossiers

[14] Dossiers hebben betrekking op personen die meerdere malen contact hebben met het NMI. Het aantal unieke personen dat contact zoekt met NMI in de onderzochte periode bedraagt 32.090, maar het totaal aantal contacten en dossiers in dezelfde periode is aanzienlijk hoger, namelijk 50.854.

60 Uit de figuur blijkt dat het aantal personen dat contact heeft gezocht met het NMI na 1 juli 2014 meer dan gehalveerd is van tussen de 2.500 en 3.500 naar 1.500 personen per kwartaal[15]. Er is in het tweede kwartaal 2014, net voor de wetswijziging, een sterke toename waar te nemen. Een groep personen met remigratiewensen heeft voorafgaand aan de wetswijziging nog gebruik willen maken van de oude regeling. Voor de wetswijziging waren er relatief wat minder eenmalige contacten en meer personen die meerdere keren contact hadden met het NMI (dossiers). Direct na de wetswijziging zijn er in het derde kwartaal van 2014 relatief meer eenmalige contacten dan voor de wetswijziging. Mogelijk komt dit doordat voor een deel van de mensen die contact opnemen met het NMI in het eerste contact reeds duidelijk is dat zij geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening.

4.2.1 Herkomst van cliënten is vergelijkbaar gebleven

61 De remigratievoorziening is geldig voor een aantal eerste generatie groepen met migratieachtergrond, namelijk:

a. Groep 1: Turkije, Marokko, Suriname, Tunesië, Kaapverdië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Macedonië (FYROM), Kosovo (indien hij/zij zich voor 1 juli 2014 in Nederland gevestigd heeft);
b. Groep 2: Kroatië (indien hij/zij zich voor 1 juli 2013 in Nederland gevestigd heeft);
c. Groep 3: Slovenië (indien hij/zij zich voor 1 juli 2004 in Nederland gevestigd heeft);
d. Groep 4: Griekenland, Italië, Portugal of Spanje (indien hij/zij zich voor 1 november 1993 in Nederland gevestigd heeft);
e. Groep 5 bestaat uit vluchtelingen en asielgerechtigden die willen vertrekken naar hun geboorteland en die voor 1 juli 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen;

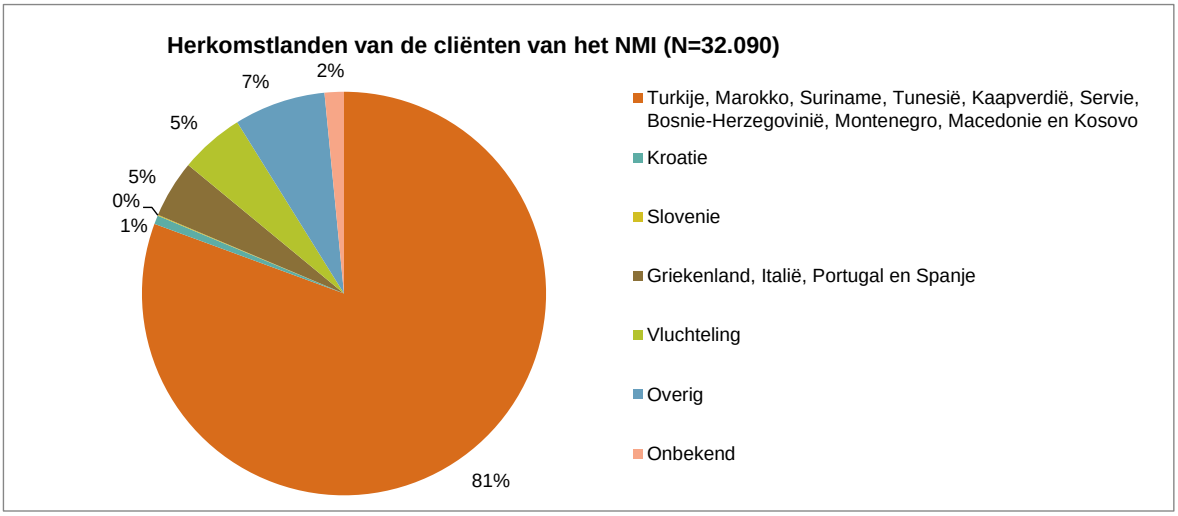
Naast de groepen die onder de wet vallen onderscheiden we voor de analyse nog de volgende groepen op basis van herkomst die geen gebruik kunnen maken van een remigratievoorziening:

f. Groep 6 bestaat uit alle andere bekende herkomstlanden[16];
g. Groep 7 bestaat uit personen van wie het herkomstland onbekend is.

62 In het taartdiagram hieronder hebben we de verdeling van de verschillende groepen weergegeven. Het aandeel van de cliënten van het NMI uit de herkomstlanden is voor en na de wetswijziging niet substantieel veranderd en hebben we daarom verder niet in de tijd weergegeven.

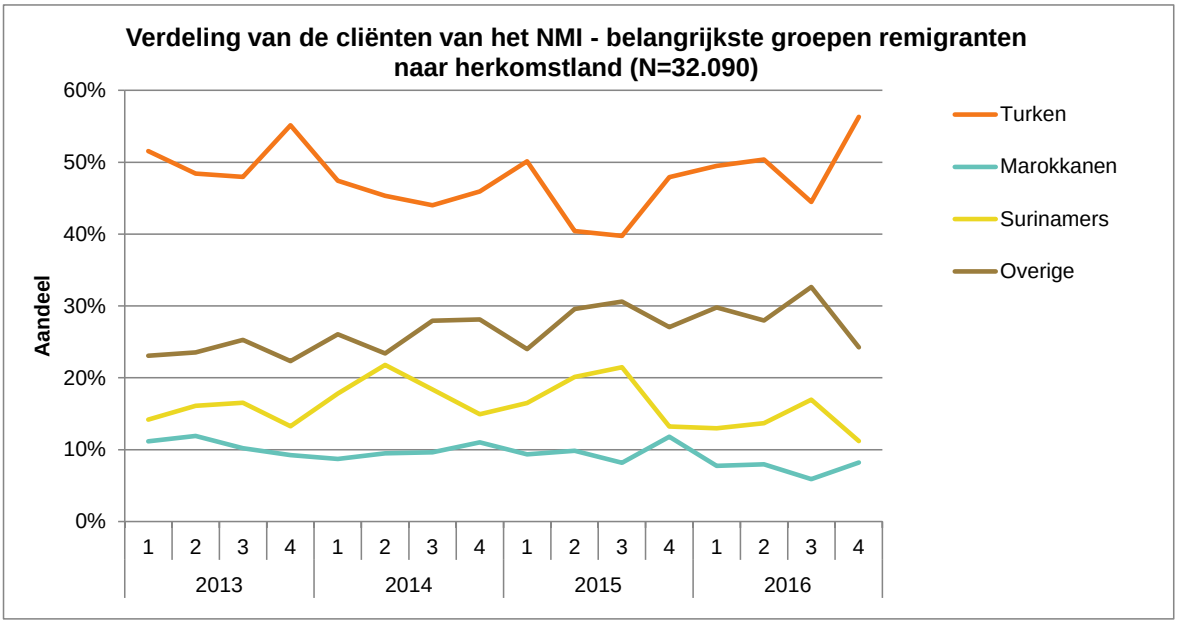
[15] In het eerste kwartaal van 2013 is het aantal getelde personen hoog. Dit heeft te maken met het feit we vanaf het eerste kwartaal van 2013 de data aangeleverd gekregen hebben. Hierdoor tellen we in dat kwartaal ook personen mee die niet alleen in het betreffende kwartaal, maar ook voor 2013 al contact hebben gehad met het NMI. In de beschikbare data is dit onderscheid niet te maken.

[16] Inclusief Molukkers die in 1951 en 1952 naar Nederland zijn gekomen en die zijn opgenomen in het register van de 'Wet Rietkerk-uitkering'. Deze groep kunnen we op basis van de aangeleverde data niet identificeren en kwantificeren.



Figuur 7. Herkomstlanden van de cliënten van het NMI

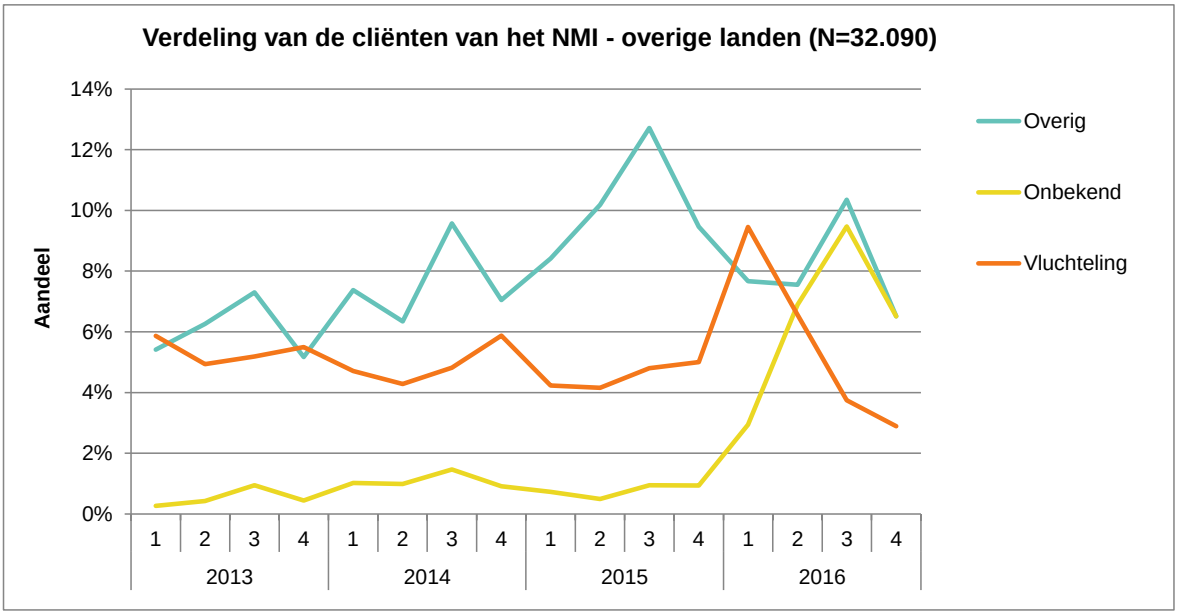
63 De bovenstaande figuur 7 laat zien dat ruim 90% van de personen die zich bij het NMI melden met een remigratiewens vallen in een van de in de wet genoemde landen, inclusief 5% vluchtelingen. Van de verschillende herkomstlanden blijken met name Turken, Marokkanen en Surinamers relatief sterk vertegenwoordigd (zoals gepresenteerd in figuur 8). De percentages per herkomstland fluctueren wel wat door de tijd, maar er is daarbij geen duidelijke relatie zichtbaar met het de wetswijziging per 1 juli 2014.



Figuur 8. Ontwikkeling herkomstlanden van de cliënten van het NMI

64 De groep andere herkomstlanden hebben we verder in de tijd uitgesplitst naar overig, vluchteling en onbekend (zie figuur 9). In de loop van de tijd zijn daarin fluctuaties te zien. Door personen uit landen die niet genoemd zijn in de wet is ook na de wetswijziging nog gebruik gemaakt van de dienstverlening door het NMI. De stroom overige en onbekende landen neemt verhoudingsgewijs niet af na de wijziging van de wet. Het NMI geeft aan dat erkende vluchtelingen (doelgroep van de Remigratiewet) het NMI beduidend minder hebben

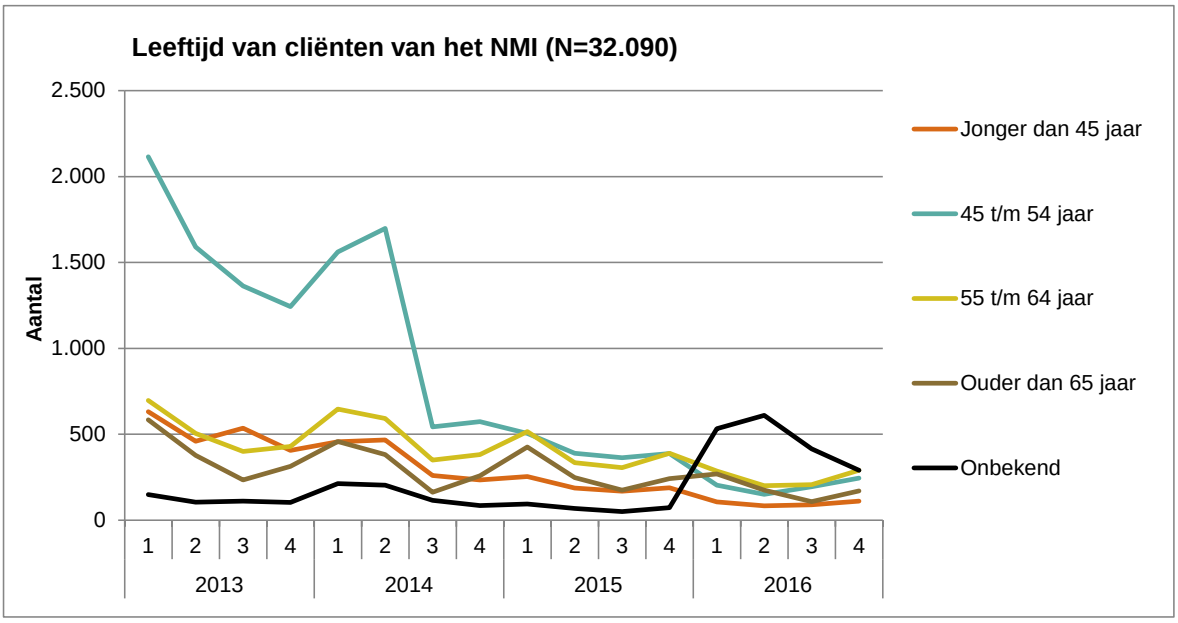
benaderd na afschaffing van doormigratie als gevolg van de wetswijziging van 2014. De term doormigratie doelt hier op de mogelijkheid om met de remigratievoorziening naar een ander land dan het herkomstland te emigreren. In de percentages is geen daling in het aandeel vluchtelingen zichtbaar, kennelijk is deze daling niet sterker geweest dan de algemene daling in het aantal personen dat zich bij het NMI meldt. Het NMI duidt dit als het gevolg van de beperkte impact van deze wetswijziging op de voormalige Joegoslaven, de grootste doelgroep onder de vluchtelingen die het NMI heeft geholpen in de periode 2013-2016. Voor vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië was doormigratie niet nodig, aangezien het land van herkomst ten tijde van de wetswijziging weer veilig was. Daarnaast is in 2016 de registratie veranderd, wat mogelijk tot vertekening leidt in de aantallen vluchtelingen en personen met onbekend herkomstland. Het NMI geeft aan dat de categorie vluchtelingen niet helemaal volledig wordt geregistreerd. Voormalig Joegoslaven melden zich soms aan als vluchteling en soms als migrant, zij hebben een keuze. Als vluchteling moet men meer documentatie meenemen dan als migrant. Aanmelding als migrant is daarmee eenvoudiger. Voor de uitvoering van de regeling maakt dit geen verschil. Beleidsmatig heeft dat wel impact, het waren immers wel vluchtelingen.



Figuur 9. Verdeling van de cliënten van het NMI naar groepen genoemd in de Remigratiewet

4.2.2 Leeftijdsgroep onder de 55 jaar is afgenomen maar blijft substantieel

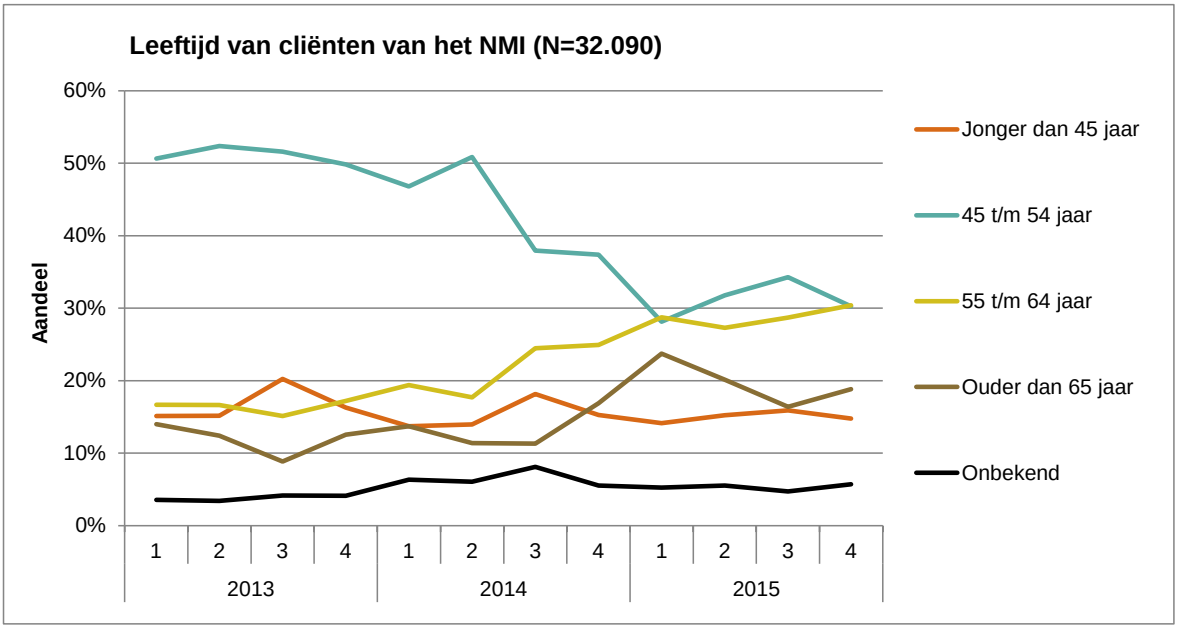
65 Vanuit de wijzigingen van de Remigratiewet is de verdeling van de leeftijd van de personen die bij de NMI aankloppen belangrijk. Een van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste, reden dat mensen geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening is de verhoging van de leeftijdsgrens van 45 jaar naar 55 jaar. In de onderstaande figuur 10 hebben we het aantal cliënten van het NMI binnen de leeftijdscategorieën weergegeven gedurende het eerste kwartaal van 2013 tot en met het vierde kwartaal van 2016.



Figuur 10. Aantal cliënten van het NMI per leeftijdsgroep

66 Duidelijk is in deze verdeling te zien dat in het tweede kwartaal van 2014 (net voor de wijziging van de Remigratiewet) een piek optrad in het aantal aanvragen van cliënten tussen de 45 en 55 jaar. Dit is de groep die na de wijziging geen gebruik meer kon maken van de regeling. Na de wetswijziging is met name het aantal cliënten in deze leeftijdsgroep bij het NMI sterk gedaald. Echter, ook na de wetswijziging vormt de groep personen tussen de 45 en 55 jaar nog steeds een belangrijk deel van de cliënten van het NMI (zie ook figuur 11)[17]. Waar voor de wetswijziging ongeveer de helft van de cliënten tussen de 45 en 55 jaar oud is, schommelt dat een jaar na de wetswijziging rond een derde van de cliënten.

[17] In deze figuur zijn de percentages over 2016 buiten beschouwing gelaten omdat in dat jaar voor een groot deel van de cliënten de leeftijdscategorie niet uit de registratie bekend is.



Figuur 11. Verdeling van de leeftijd van de cliënten van het NMI

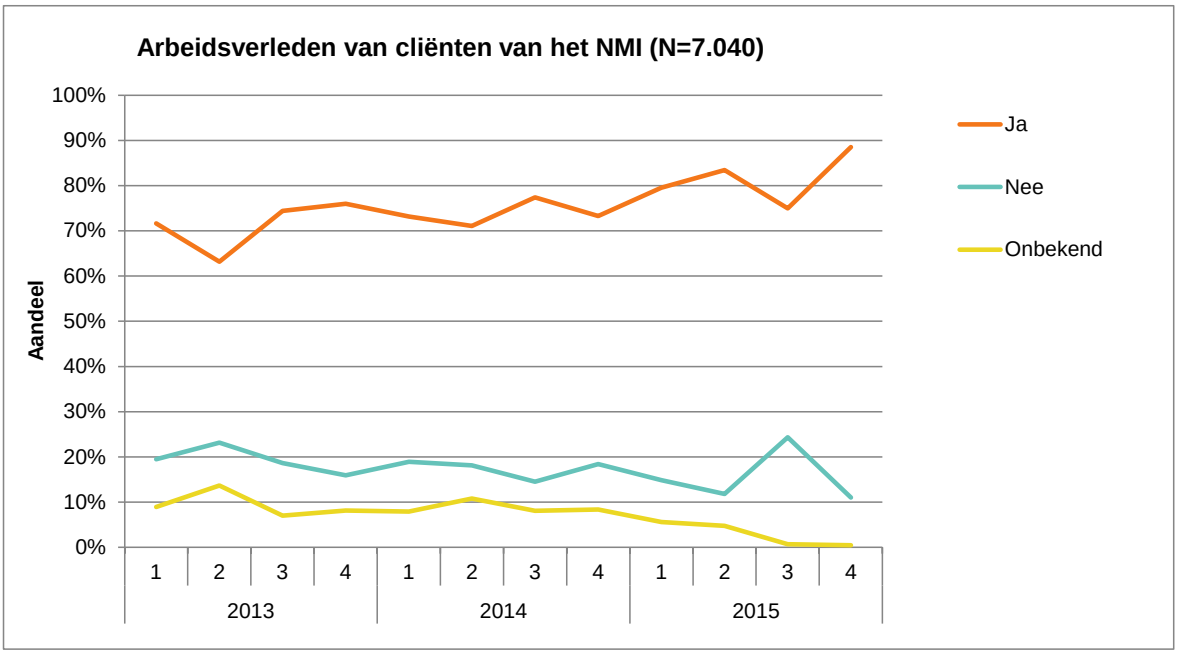
67 Het NMI licht toe dat dit bij een leeftijd van 53 of 54 jaar het ook oriëntatie kan zijn op remigratie over enkele jaren. Daarnaast zoeken mensen beneden de 55 jaar ook nog steeds alternatieven om te remigreren en komen daarvoor toch bij het NMI voor informatie. Ook kan het zijn dat men zich oriënteert op mogelijkheden voor de verdere toekomst (ook in verband met de uitfasering van de wet). Daarnaast ziet het NMI dat een deel van de oude doelgroep hoop heeft dat de wet gaat wijzigen en daarover vragen stelt.

68 Het NMI signaleert toename in de belangstelling in de leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder. Dit heeft echter geen directe relatie met de wijziging van de Remigratiewet . Het NMI relateert dit aan een wijziging in de regelgeving voor 65-plussers. De AOW-partnertoeslag is gestopt, wat effect heeft op de inkomenspositie van personen met een partner onder de 65 jaar. Ook is voor de aanvulling van de AOW tot het sociaal minimum (de aanvullende inkomensvoorziening ouderen, afgekort AIO) het vermogensonderzoek belangrijker geworden. Personen met migratieachtergrond met bijvoorbeeld een woning in het buitenland krijgen dan geen AOW-aanvulling. Door deze veranderingen is de financiële situatie van oudere personen met migratieachtergrond verslechterd en een deel van hen komt bij het NMI informeren of remigratie een optie is.

4.2.3 Cliënten hebben meestal een arbeidsverleden in Nederland

69 Een van de belangrijkste redenen om de vereisten voor remigratie te verscherpen, is het behoud van arbeidspotentieel. Arbeidsverleden en opleiding in Nederland kunnen als indicaties van potentieel voor de Nederlandse arbeidsmarkt worden opgevat. Het NMI heeft bijgehouden of een persoon een arbeidsverleden heeft en welke opleiding de persoon genoten heeft. De registratie van deze variabelen is echter beperkt en de resultaten dienen dan ook voorzichtig te worden geïnterpreteerd. Voor de personen (in totaal 7.040) waarvan het hebben van wel of geen arbeidsverleden bekend was, of expliciet aangegeven is dat het onbekend was, is de informatie in de tijd weergegeven in figuur 12. Op basis van beschikbare gegevens over de cliënten van

het NMI heeft ongeveer driekwart een arbeidsverleden en lijkt er een lichte toename zichtbaar te zijn van het aantal cliënten met een arbeidsverleden. Het arbeidspotentieel van de personen die zich oriënteren op remigratie lijkt op basis van deze informatie na de wetswijziging niet minder groot dan voor de wetswijziging. Wel is het aantal personen dat zich bij het NMI op remigratie oriënteert door de wetswijziging afgenomen (zie figuur 10 hierboven), waardoor arbeidspotentieel voor Nederland kan zijn behouden.

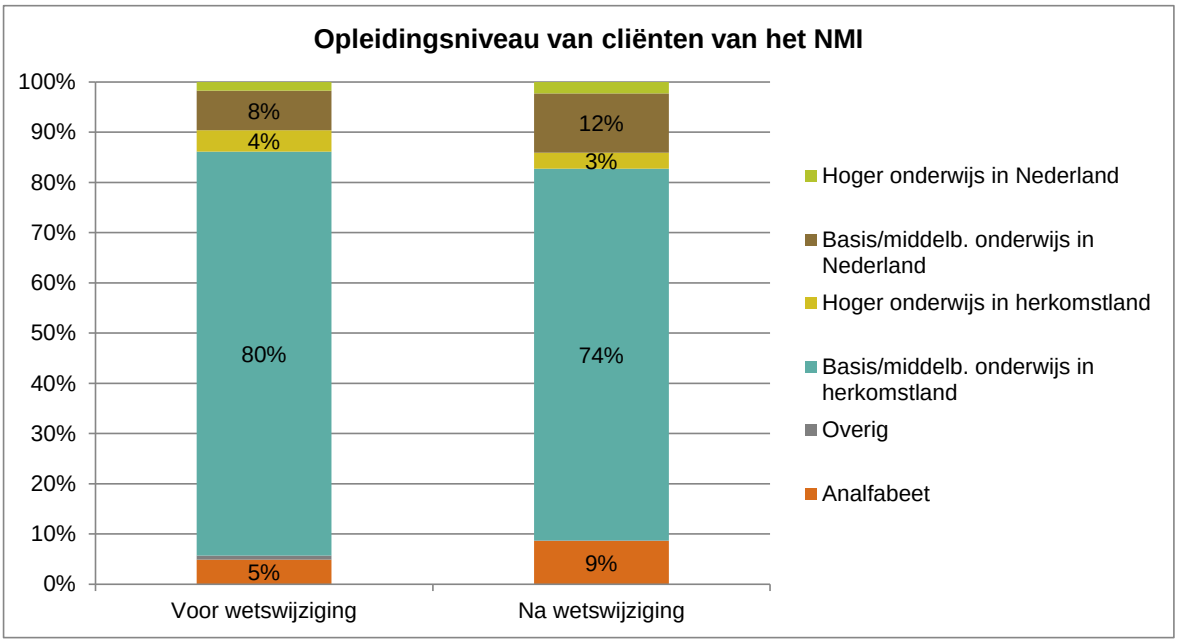


Figuur 12. Arbeidsverleden van cliënten van het NMI[18]

4.2.4 Cliënten hebben meestal alleen een opleiding in het land van herkomst

70 Het opleidingsniveau van de cliënten van het NMI geeft verder beeld bij de achtergrond en samenstelling van de doelgroep. Het opleidingsniveau is voor een deel van de cliënten geregistreerd en deze informatie is uitgesplitst naar de situatie voor en na wetswijziging (zie figuur 13). Het overgrote deel van deze cliënten heeft een opleiding in het land van herkomst genoten, en een kleine minderheid heeft een opleiding in Nederland gevolgd. De wetswijziging lijkt maar beperkt een relatie te hebben met het opleidingsniveau van de personen die zich op remigratie oriënteren. Zowel het aandeel analfabeten onder de cliënten van het NMI als het aandeel personen met een Nederlandse opleiding ligt na de wetswijziging wat hoger dan daarvoor, terwijl het percentage personen met basisonderwijs of middelbaar onderwijs in het land van herkomst juist wat lager ligt.

[18] Data van 2016 zijn niet beschikbaar.



Figuur 13. Opleidingsniveau van cliënten van het NMI (N = 7.050, in de periode 2013 tot 2015)[19]

4.3 De leeftijdsgrens is de meest voorkomende beperking in de remigratievoorziening

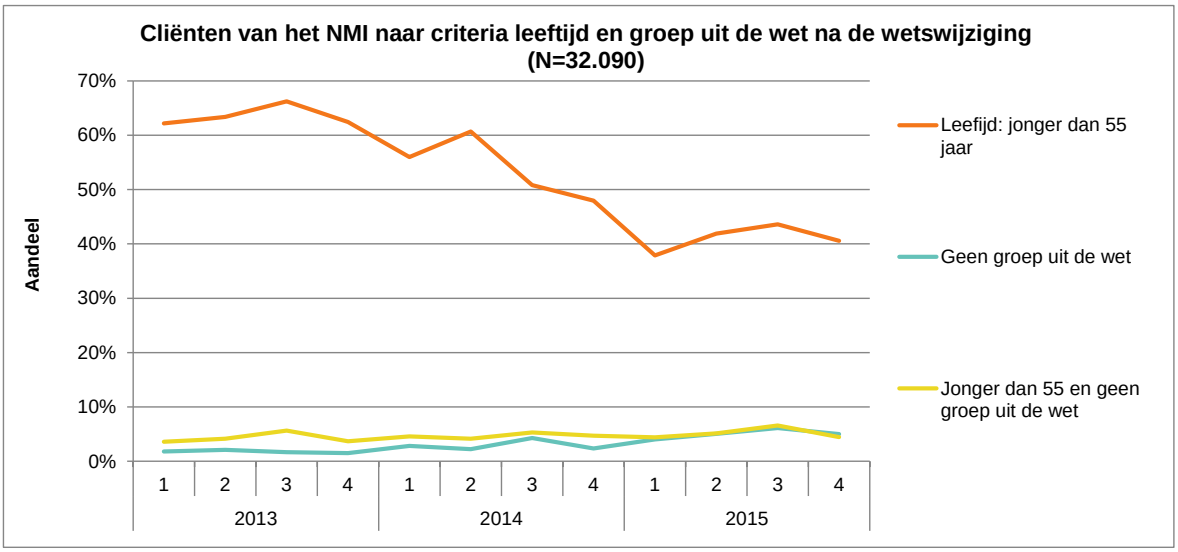
71 In het kader van de doelen van de wijzigingen in de Remigratiewet is het relevant om te weten in hoeverre informatieverzoeken afnemen of blijven komen uit groepen die niet (meer) voor de regelingen in aanmerking komen.

72 De eisen om in aanmerking te komen voor de remigratievoorziening zijn in de huidige wetgeving veranderd ten opzichte van de oude:

a. Leeftijdsgrens van 45 naar 55 jaar;
b. Na de 18e verjaardag naar Nederland gekomen;
c. Minimale verblijfsduur in Nederland van 3 naar 8 jaar;
d. Minimale uitkeringsduur: van 6 naar 12 maanden;
e. Generatie van niet gespecifieerd voor de wetswijziging naar alleen nog eerste generatie;
f. Geen verdachten en voortvluchtigen;
g. Alleen naar land van herkomst (bestemmingsland anders dan land van herkomst).

73 De redenen waarom personen na de wetswijziging geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening (op basis van de leeftijd en het migratieland) is weergegeven in de onderstaande figuur 14.

[19] Gegevens over 2013 tot en met 2015. Data van 2016 zijn niet beschikbaar.



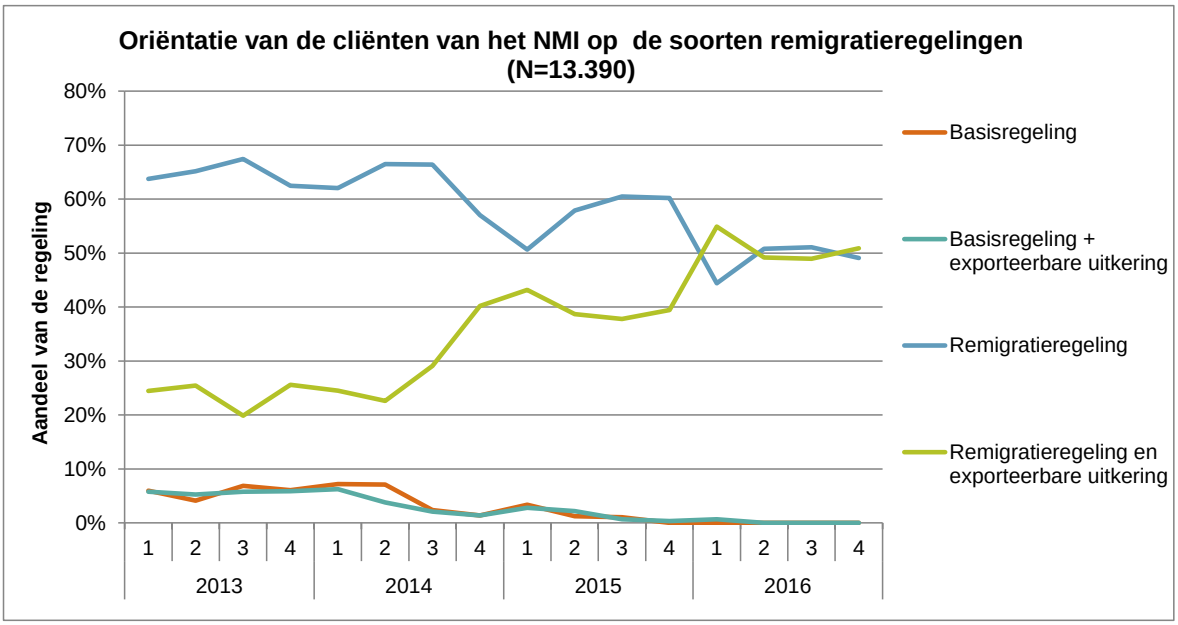
Figuur 14. Redenen waarom cliënten van het NMI geen gebruik kunnen maken van de remigratievoorziening na wetswijziging 1 juli 2014

74 Een leeftijd onder de 55 jaar is sinds de wetswijziging een belangrijke reden dat personen geen gebruik kunnen maken van een remigratievoorziening. Dit geldt in 2015 nog voor ruim 40% van de NMI cliënten. Ook kan sinds de wetswijziging ongeveer 5% geen gebruik maken van de remigratievoorziening omdat ze niet behoren tot een groep zoals benoemd in de wet (zie paragraaf 4.2.1). Daarnaast komt nog eens ongeveer 5% van de cliënten niet in aanmerking voor de remigratievoorziening omdat ze aan beide criteria niet voldoen.

75 Uitsluiting als gevolg van het voor de achttiende verjaardag in Nederland zijn en remigreren naar een ander land dan waar men vandaan komt, hebben we niet in deze figuur weergegeven, omdat de data hiervoor slechts voor een klein deel van de remigranten is vastgelegd. De leeftijd waarop de cliënt in Nederland kwam is in totaal voor 3.675 personen vastgelegd. In die gevallen is 22% voor de achttiende verjaardag woonachtig in Nederland en komt daarom niet aanmerking voor een remigratievoorziening. Van 5.388 personen is bekend of het land van herkomst overeenkomt met het land waar men naar toe wil remigreren. Van 6% van deze personen komen deze landen niet overeen en deze personen kunnen dan geen gebruik maken van de remigratievoorziening.

4.4 Oriëntatie op remigratievoorziening met exporteerbare uitkering toegenomen

76 Cliënten van het NMI oriënteren zich op verschillende soorten regelingen, zoals de remigratievoorziening, exporteerbare uitkering en de basisregeling of combinaties daarvan. Onderstaande figuur 15 laat voor de cliënten waarover deze informatie beschikbaar is zien dat sinds de wetswijziging de oriëntatie op de combinatie van remigratievoorziening met een exporteerbare uitkering sterk is toegenomen tot rond de 50% van de cliënten in 2016. Omgekeerd is het percentage cliënten dat zich oriënteert op enkel de remigratievoorziening (zonder exporteerbare uitkering) gedaald tot ongeveer 50%. De basisvoorziening is met de wetswijziging afgeschaft en de vragen daarover zijn kennelijk naar verloop van tijd vrijwel geheel afgenomen.



Figuur 15. Oriëntatie op remigratie naar soorten (remigratie)regelingen

4.5 Praktijkervaringen NMI

77 In de voorgaande paragraaf hebben we de consequenties van de wetswijziging voor de stroom aan cliënten van het NMI in kwantitatieve zin besproken. Ter completering van dit beeld zijn als onderdeel van de procesevaluatie (onderzoeksvragen 2 en 3) interviews gehouden met consulenten die de dienstverlening aan cliënten van het NMI uitvoeren evenals medewerkers van het bureau. In deze paragraaf geven we de hoofdlijn van kwalitatieve bevindingen weer vanuit het perspectief van het werk van het NMI.

4.5.1 Remigranten redden zich vaak moeilijk in Nederland

78 Het NMI signaleert in de dienstverlening samenhangende problemen bij cliënten, zoals: gebrek aan zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving; te oud om nog aan het werk te komen; laaggeletterd en analfabeet; moeite hebben met de digitalisering van de samenleving. In de praktijk blijkt dat veel cliënten niet zo zelfredzaam zijn, dit is volgens het NMI mede het gevolg van hun migratieachtergrond. Hun verblijf was aanvankelijk tijdelijk bedoeld. Zowel door de overheid als individueel werd daarom niet zo zeer ingezet op integratie. Veel cliënten vinden het moeilijk om zelfstandig de remigratie voor te bereiden en de remigratievoorziening aan te vragen. Consulenten van het NMI verzorgen de aanvraag voor de remigratievoorziening en begeleiden daarnaast bij alle werkzaamheden die nodig zijn voor het goed voorbereiden van het vertrek naar het land van herkomst. Uit de cliëntcontacten blijkt dat vaak sociaal-maatschappelijke motieven (zoals sociaal isolement, gebrek aan zelfredzaamheid, niet kunnen aarden in Nederland) én economisch motieven een belangrijke rol spelen bij de keuze voor remigratie in combinatie met het verlangen om terug te keren.

4.5.2 Het werk voor consulenten is intensiever en complexer geworden.

79 De wetswijziging heeft onder de doelgroep veel onrust teweeg gebracht, omdat de wet werd versoberd. Consulenten moesten cliënten erop wijzen dat het na wetswijziging niet meer zeker is of ze nog in aanmerking komen voor de remigratievoorziening, omdat ze pas op oudere leeftijd (vanaf 55 jaar) met de remigratievoorziening mogen vertrekken. Er kwamen nieuwe afwegingen bij: kan iemand met een andere uitkering remigreren of is het überhaupt nog mogelijk om te remigreren? Uit gesprekken met cliënten bleek dat de onzekerheid over de toekomst veel impact had. Belangenorganisaties hebben ook nog handtekeningen verzameld tegen de wetswijziging in de hoop dat het voorstel wel ongedaan gemaakt kon worden. Deze handtekeningen werden echter pas ingediend toen het voorstel al door de Tweede Kamer was behandeld, en konden daarmee de besluitvorming niet meer beïnvloeden.

80 Voordat de wetswijziging op 1 juli 2014 tot stand kwam, heeft het NMI een grote stroom aan aanvragen gehad. Dit zorgde voor een piekbelasting bij het NMI. Met de SVB zijn afspraken gemaakt over de afhandeling van deze aanvragen. Om nog in aanmerking te komen voor de oude regeling moest dat op 30 juni 2014 voor 23.59 uur per e-mail bij de SVB bekend zijn. In vrijwel alle gevallen is het NMI erin geslaagd deze aanvragen onder de regeling voor de wetswijziging nog tijdig af te handelen.

81 De wetswijziging zorgde voor een andere manier van werken bij het NMI. De dienstverlening is intensiever en complexer geworden. Een deel van de cliënten komt door de wetswijziging niet meer in aanmerking voor de remigratievoorziening. Sinds de wetswijziging wordt daarom vaker naar andere opties dan de remigratievoorziening gekeken. Ook vergt de wijziging van de wet de nodige uitleg aan cliënten. Veel mensen met een remigratiewens hebben over de remigratievoorziening gehoord van andere mensen die nog voor de wetswijziging zijn teruggekeerd onder de remigratievoorziening. De cliënten die zich bij het NMI melden zijn er echter nog niet altijd van op de hoogte dat de wet veranderd is. Het NMI merkt dat er veel vragen zijn over de achtergrond van de wetswijziging. Het ontbreekt hen aan argumenten om uit te leggen waarom de remigratievoorziening voor de ene categorie personen wel geldt en voor de andere niet, in het bijzonder in relatie tot de leeftijdsgrens. De verhoging van de leeftijdsgrens van 45 naar 55 jaar zorgt ervoor dat veel cliënten (nog) niet kunnen vertrekken met behulp van de remigratievoorziening. Daarnaast is de leeftijdsgrens vanaf 18 jaar in Nederland, voor de afbakening van de eerste generatie, moeilijk met argumenten uit te leggen in de praktijk. Veel personen met migratieachtergrond zijn als 16 of 17 jarige in Nederland gekomen en meteen gestart met werken. Bij deze cliënten is veel teleurstelling en onbegrip over de gehanteerde leeftijdsgrens voor het bepalen van de eerste generatie. In de dagelijkse praktijk van het NMI komt het herhaaldelijk voor dat cliënten teleurgesteld zijn of zich verontwaardigd opstellen als ze vernemen dat ze niet in aanmerking komen voor de remigratievoorziening. Dit heeft immers vaak ingrijpende gevolgen op het verdere leven van een oudere migrant.

4.5.3 Wetswijziging beperkt de doelgroep maar verbetert hun situatie niet

82 Bij de wetswijziging zijn diverse samenhangende doelen gesteld: het arbeidspotentieel behouden, de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen, de integratie en participatie stimuleren, eigen verantwoordelijkheid en rechtmatigheid bevorderen. Het NMI signaleert in de praktijk niet dat de wijziging (c.q. versobering) van de Remigratiewet helpt om de kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Dat lijkt ook niet altijd realistisch: als

men hier al lang woont en het is nog niet gelukt te integreren, dan gaat het vermoedelijk ook niet meer gebeuren. Mensen die echt terug willen zoeken alle mogelijkheden om terug te gaan, ook zonder remigratievoorziening.

83 Per wijziging van de wet komt het volgende beeld vanuit het NMI naar voren, gebaseerd op praktijkervaringen (zie ook hoofdstuk 3 voor de invloed van de wijzigingen op de omvang van de doelgroep):

a. Minimale leeftijd naar 55 jaar. Het NMI ervaart niet dat de verhoging van de leeftijdsgrens bijdraagt aan het behoud van arbeidspotentieel. Tijdens gesprekken merkt men dat cliënten moeilijk toegang vinden tot de arbeidsmarkt. Hoe ouder mensen worden, hoe lastiger het is om een baan te vinden in het algemeen, is de ervaring van de consulenten. Dit geldt in het bijzonder voor de doelgroep waarvoor de Remigratiewet bedoeld is. Voor de remigratie speelt de verhoging van de leeftijdsgrens ook nog een andere rol. Bij een leeftijd van 45 jaar zijn de kinderen vaak nog klein en gaan daarmee vanzelfsprekend mee terug naar het herkomstland bij remigratie van de ouders. Bij een leeftijd van 55 of ouder zijn de kinderen vaak op een leeftijd dat ze zelf beslissingen kunnen nemen. Wanneer kinderen niet mee terug willen kan dit een drempel zijn voor de ouders om te remigreren. Het toekomstperspectief in het land van herkomst is over het algemeen ook minder rooskleurig, nadat cliënten 55 jaar oud zijn geworden. De ervaring van het NMI is dat in de praktijk relatief veel alleenstaande mannen remigreren met de remigratievoorziening, de vrouwen blijven vaak in Nederland voor de kinderen;
b. Beperking tot eerste generatie. De leeftijdsgrens van 18 jaar of ouder voor vestiging in Nederland, is in de ervaring van het NMI in de praktijk moeilijk uit te leggen door een gebrek aan argumentatie op dit punt. Deze eis is - specifiek voor de Remigratiewet - gesteld om onderscheid te maken tussen eerste generatie allochtonen en latere generaties. Het onderscheid tussen eerste en tweede generatie op basis van leeftijd is voor de doelgroep van het NMI in het algemeen ongebruikelijk. Cliënten die 16 of 17 jaar oud waren bij aankomst in Nederland zijn vaak gewoon direct gaan werken en men voelt zich onderdeel van de eerste generatie;
c. Minimaal 8 jaar in Nederland. De ervaring van het NMI is dat de doorgevoerde verhoging van de verblijfsduur in Nederland van 3 naar 8 jaar nauwelijks toegevoegde waarde heeft voor de mogelijkheden voor toegang tot de arbeidsmarkt, omdat veel cliënten reeds jarenlang - veel langer dan acht jaar - in een uitkeringssituatie zitten. De uitzichtloze situatie blijkt een belangrijk kenmerk van NMI-cliënten. Daarnaast maakt de bepaling van minimaal 8 jaar verblijf in Nederland en vestiging vóór 1 juli 2014 het voor ‘nieuwe’ vluchtelingen onmogelijk gebruik te maken van de remigratievoorziening;
d. Minimaal 1 jaar uitkeringsafhankelijk. De meeste remigranten hebben reeds langer dan een jaar een uitkering. De verhoging van de minimum duur van 6 maanden naar 1 jaar heeft daardoor beperkt effect. Wel ziet men vanuit het NMI situaties waarin dit toch lastig kan zijn en dit de remigratiemogelijkheden daadwerkelijk beperkt. Als voorbeeld is genoemd dat bijstandsgerechtigden een tijdelijke sociale werkvoorziening krijgen via gemeente of uitlener: dan is de persoon uit de bijstand (maar heeft nog geen perspectief op een reguliere baan). In dat geval kan de persoon voorlopig geen aanspraak meer maken op de remigratievoorziening, omdat de termijn (van minimaal 1 jaar een uitkering) opnieuw start. De uitzichtloosheid voor de cliënt blijft echter bestaan;
e. Afschaffing basisvoorziening. Met deze wijziging doet de wet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van remigranten. Hiermee is ook beoogd het risico op een onvoldoende doordacht remigratiebesluit te verminderen. Vanuit het NMI ervaart men niet dat de afschaffing van de

basisvoorziening leidt tot een meer weloverwogen besluit. Wel is de afschaffing een extra drempel voor het remigreren. De kosten voor het opzetten van een nieuw leven in het land van herkomst zijn hoog. Ook de kosten van de reis kunnen hoog oplopen, waardoor in het bijzonder Surinamers zonder spaargeld praktisch niet meer kunnen remigreren. Sparen voor remigratie is lastig terwijl men in een uitkering zit, dat duurt misschien wel twee jaar voor het bij elkaar is gespaard. Het type uitkering maakt daarbij ook verschil. Cliënten die al lang in de bijstand zitten, kunnen eigenlijk helemaal niet sparen om de kosten van de reis te betalen. Het kan daarom voorkomen dat mensen die een remigratiewens hebben dit niet kunnen uitvoeren. Ook zijn er cliënten die dit oplossen door bijvoorbeeld de huur op te zeggen en dan bij een familielid of bekende een periode te logeren en de uitgespaarde huur te gebruiken voor de realisatie van de remigratiewens;

f. Alleen remigratie naar land van herkomst. Hierbij signaleert het NMI zowel effecten op doormigratie als ook aandachtspunten bij het geboorteland van potentiële remigranten;
   i. Vanuit het NMI wordt opgemerkt dat het schrappen van doormigratie uit de wet, ertoe heeft geleid dat er geen tot nauwelijks vluchtelingen kunnen vertrekken met behulp van de remigratievoorziening. De vereiste dat iemand alleen mag remigreren naar het geboorteland geeft ook problemen. Er zijn vluchtelingen die wel terug willen naar de regio waar ze vandaan komen, maar niet veilig terug kunnen keren naar het land waar men vandaan kwam. Vaak hebben vluchtelingen die willen remigreren ook geen enkel arbeidsverleden in Nederland. Het NMI signaleert dat voor vluchtelingen geen uitweg mogelijk is, wat hun situatie uitzichtloos maakt;
   ii. Het criterium van remigratie naar het geboorteland maakt het ook moeilijk voor bepaalde minderheden om terug te keren naar het land waar zij zich het best thuis voelen. Een voorbeeld hiervan zijn de Bulgaarse Turken en de Surinamers die geboren zijn op de Nederlandse Antillen. Bij deze groepen komt het geboorteland niet voor in de Remigratiewet . Zij kunnen hierdoor geen gebruik maken van de remigratievoorziening;

g. Geen voortvluchtigen of gedetineerden. Bij het NMI kan men zich niet herinneren te maken te hebben gehad met voortvluchtigen of gedetineerden. Wel zijn er gevallen geweest met een taakstraf of reclassering, die kunnen pas remigreren als de straf is afgerond;

h. Uitfasering van de wet. De uitfasering van de wet is volgens het NMI geredeneerd vanuit de combinatie van vestiging voor 1-7-2014 en ouder dan 55 jaar, deze personen zijn in 2025 al 65 jaar of ouder. Volgens de consulenten is de behoefte aan een remigratievoorziening in 2025 daarmee nog niet verdwenen. Ook na 2025 is er volgens het NMI behoefte aan een remigratievoorziening voor diverse groepen:
   i. De remigratievoorziening kan ook na de AOW-leeftijd in een behoefte voorzien. Er zijn nog steeds veel cliënten met een lage AOW (als gevolg van beperkte opbouw in Nederland), waarbij de AOW niet genoeg is om van te leven na remigratie. Het vervallen van de partnertoeslag bij de AOW is voor een deel van de remigranten ook niet voordelig. Migranten-echtparen verschillen vaak meer in leeftijd dan Nederlandse paren, waardoor zij langer last hebben van de afschaffing. De remigratievoorziening vult de AOW nu in meerdere opzichten aan. Ook vult de remigratievoorziening de periode op vanaf 55 jaar tot de leeftijd van de AOW;
   ii. De uitfasering houdt geen rekening met nieuwe remigratiebehoeften. Er komen steeds nieuwe 55-plussers die een remigratie behoefte kunnen hebben en niet zelf hun verblijf kunnen bekostigen. Daarnaast is voor nieuwe eerste generatie personen met een migratieachtergrond nu geen remigratievoorziening meer mogelijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan nieuwe vluchtelingen,

ook die willen liefst terug. Definitief vestigen in Nederland valt voor deze groep vaak tegen, bijvoorbeeld door scholing die stuk loopt op een taalbarrière. De kansen in de regio van herkomst zijn voor deze vluchtelingen vaak beter, maar doormigratie kan niet met de remigratievoorziening.

4.6 Perspectief belangenorganisaties

84 In het kader van deze evaluatie is ook gesproken met een aantal belangenorganisaties die (onder andere) de doelgroep van de Remigratiewet vertegenwoordigen. Dit om de betekenis en de impact van de wetswijziging op de doelgroep goed in beeld te krijgen. We hebben gesproken met het NOOM (Netwerk van organisaties van oudere migranten), het IOT (Inspraakorgaan Turken in Nederland), het SMN (Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders) en Pharos als vertegenwoordiger van vluchtelingengroepen.

4.6.1 Implementatie

85 De gesproken belangenorganisaties waren allen betrokken bij het LOM die in de aanloop naar de wetswijziging sterk tegen een aantal wijzingen heeft geadviseerd, met name de verhoging van de leeftijdsgrens naar 55 jaar en het afschaffen van de basisvoorziening. Het advies was om de leeftijd maximaal tot 50 jaar te verhogen en de basisvoorziening te behouden voor personen die langdurig afhankelijk zijn van de bijstand. Dit advies is door de Kamer niet overgenomen. Ook vanuit de doelgroep zijn protesten geweest tegen deze wetswijziging. De Turkse gemeenschap heeft actief 55.000 handtekeningen verzameld en aangeboden aan de Kamer, maar ook dit had geen effect.

4.6.2 Effect op de doelgroep: langer in uitzichtloze situatie

86 De belangenorganisaties geven aan dat volgens hen de gevolgen van de wijzigingen in de Remigratiewet per 2014 niet in overeenstemming zijn met het doel van de wet, namelijk personen in een uitzichtloze situatie ondersteunen bij terugkeer naar het herkomstland. Allereerst stellen ze dat het een illusie is om te verwachten dat groepen met een migratieachtergrond tussen de 45 en 55 jaar die al langere tijd werkloos zijn na de wetswijziging behouden blijven voor de arbeidsmarkt. Ook nu de arbeidsmarkt aantrekt zien ze in hun gemeenschap dat het erg moeilijk is op deze leeftijd nog een baan te vinden. Dit hangt ook samen met de gezondheidsklachten die vaak al rond de 45 jaar optreden bij deze groepen met migratieachtergrond doordat ze een fysiek zwaar arbeidsverleden hebben. Een bijkomend effect van de verhoging van de leeftijdsgrens is dat niet alleen de potentiële remigrant maar ook eventuele kinderen ouder zijn. Toen remigratie op 45 jarige leeftijd mogelijk was remigreerden de nog minderjarige kinderen vaak vanzelfsprekend mee. Boven de leeftijdsgrens van 55 jaar hebben potentiële remigranten vaak volwassen kinderen en wellicht kleinkinderen die in Nederland blijven. Dit kan potentiële remigranten weerhouden van remigratie op latere leeftijd. Gevolg van de verhoging van de leeftijdsgrens is volgens de belangenorganisaties dan ook dat men langer in deze uitzichtloze situatie blijft zitten en wellicht helemaal afziet van remigratie.

87 Een onderliggende verwachting van het verhogen van de leeftijd naar 55 jaar was dat het een stimulans zou zijn voor personen met een migratieachtergrond om (alsnog) te integreren in Nederland. Deze wijziging werkt volgens de belangenorganisaties juist averechts. Het beperken van remigratie wetgeving voelt als

(onterechte) inperking van mogelijkheden voor personen met een migratieachtergrond, het doet afbreuk aan het vertrouwen in de Nederlandse overheid.

88 Het beperken van de doelgroep die gebruik kan maken van de Remigratiewet tot de eerste generatie is het tweede voorname punt wat volgens de belangenorganisaties niet overeenstemt met het doel van de wet. De kritiek op dit punt ligt op de definitie van de tweede generatie, waaronder ook personen vallen die als minderjarige met hun ouders naar Nederland zijn gekomen. Gevolg is dat personen die op hun 15de, 16de, 17de naar Nederland kwamen om in de fabrieken te werken nu (na de wetswijziging 2014) geen gebruik meer kunnen maken van de Remigratiewet, terwijl ze fysiek wel 'op' zijn en geen kans meer maken op de arbeidsmarkt. Hierover bestaat veel onbegrip, omdat de wet oorspronkelijk toch voor deze (arbeids)migranten is bedoeld.

89 Ook het volledig afschaffen van de basisvoorziening heeft volgens de belangenorganisaties niet het met de wetswijziging beoogde gevolg. Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid is niet aan de orde. Ze stellen dat personen die langdurig afhankelijk zijn van de bijstand simpelweg niet kunnen sparen voor de overtocht, al zouden ze dat wel willen, en daarom in de uitzichtloze situatie in Nederland blijven zitten.

90 De vertegenwoordiger van het IOT onderstreept het psychologisch effect van de wetswijzing voor de doelgroep. Voor veel Turken is de mogelijkheid tot remigratie van grote waarde, ook als men hier helemaal geen gebruik van gaat maken. Het geeft een gevoel van veiligheid en zekerheid dat ze altijd nog terug kunnen, een escape hebben (bijvoorbeeld als het politieke klimaat in Nederland toch omslaat en ze in Nederland niet meer welkom zijn). Met de wetswijziging is deze mogelijkheid (voor een deel van de doelgroep) nu weggevallen.

91 Over het algemeen stellen de belangenorganisaties dat de wetswijziging in 2014 alleen een politiek doel dient. Het draagt volgens hen niet bij aan het beoogde doel, maar beperkt juist de mogelijkheden voor remigratie voor de doelgroep waar het oorspronkelijk voor bedoeld is. Gevolg is dat men langer in een uitzichtloze uitkeringsafhankelijke situatie zit wat ook weer negatieve gevolgen heeft voor hun welzijn, gezondheid en kwaliteit van leven.

4.6.3 Maatschappelijke effecten: hogere kosten voor Nederland

92 De belangenorganisaties benadrukken dat het voor de Nederlandse samenleving goedkoper is wanneer meer mensen remigreren. De belangenorganisaties gaan er hierbij van uit dat potentiële remigranten nu in Nederland langer in een uitzichtloze situatie zitten en daarmee meer kosten voor de Nederlandse samenleving. Hierbij verwijzen zij naar onderzoek in opdracht van het NMI dat het financiële voordeel van de Remigratiewet voor de Nederlandse samenleving raamt op circa 25.087 euro over een periode van 10 jaar per remigrant met een nihil beschikking en met een niet-nihil beschikking[20]. Ze begrijpen de inperking van de doelgroep dan ook niet en pleiten voor een bredere openstelling van de Remigratiewet.

[20] Berkhout, A. (2009) Actualisatie Kosten en baten van de Remigratiewet. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

4.6.4 Uitfasering van de wet: behoefte aan remigratie hangt af van kansen in Nederland

93 Volgens de belangenorganisaties is er altijd een zekere behoefte aan remigratie, een vorm van heimwee, onder groepen met een migratieachtergrond. De werkelijke remigratiewens hangt af van de situatie in het herkomstland en in Nederland. Wanneer er in Nederland voldoende kansen zijn is de behoefte aan remigratie kleiner. Het verleden heeft geleerd dat ook vluchtelingengroepen terug willen naar het herkomstland wanneer de situatie in het herkomstland verbetert of weer veilig is. Dit was ook zichtbaar bij de (voormalig) Joegoslaven die na de oorlog terugkeerden met behulp van de remigratievoorziening. Dat deze wens mogelijk ook leeft bij de recente vluchtelingengroepen lijkt dan ook reëel. Aan de andere kant benadrukken vluchtelingenorganisaties dat de huidige vluchtelingen uit bijvoorbeeld Syrië veelal jong zijn en gedreven om hun leven en dat van hun kinderen tot een succes te maken. Wanneer ze daarvoor voldoende mogelijkheden krijgen in Nederland en hier hun leven kunnen opbouwen zal de wens om terug te keren naar verwachting beperkt zijn. Wanneer deze vluchtelingengroepen naar verloop van tijd geworteld zijn zal de terugkeerwens ook op latere leeftijd beperkt zijn omdat ze naar hoge waarschijnlijkheid in de buurt van kinderen en kleinkinderen willen blijven.

4.7 Deelconclusie

94 Uit de gegevens van het NMI blijkt dat het aantal contacten en dossiers (van personen die geïnteresseerd zijn in remigratie) na de wetswijziging per 1 juli 2014 is gehalveerd. De voornaamste reden voor deze daling is de verhoging van de leeftijdsgrens naar 55 jaar om aanspraak te kunnen maken op de Remigratiewet. Het NMI heeft deze (uitgesloten) doelgroep echter nog wel als een substantiële groep in haar klantenbestand. Hieruit blijkt dat het NMI ook na de wetswijziging een rol blijft vervullen voor personen die niet meer of nog niet in aanmerking komen voor de remigratievoorziening, maar zich wel op remigratie oriënteren. De leeftijdsgrens van 55 jaar is hierbij de meest voorkomende beperking in de remigratievoorziening.

95 Voor de consulenten van het NMI is het werk en ook de voorlichting veranderd na invoering van de wetswijziging. Het werk is intensiever en complexer geworden en in de voorlichting worden ook alternatieven voor de Remigratiewet besproken en onderzocht om toch te kunnen terugkeren naar het herkomstland. Verder merken de consulenten dat cliënten vaker teleurgesteld zijn wanneer blijkt dat er geen mogelijkheden zijn voor terugkeer. In de praktijk ervaren consulenten dat dit moeilijk is uit te leggen aan de cliënten. Dit geldt met name voor de beperking tot de eerste generatie, waarbij ook personen die in het herkomstland zijn geboren, maar als minderjarige naar Nederland zijn gekomen worden uitgesloten van de Remigratiewet. De vertegenwoordigers van de belangenorganisaties onderstrepen dit. In de uitvoering van de Remigratiewet worden daarnaast enkele aandachtspunten gesignaleerd:

a. Afschaffing van de basisvoorziening in combinatie met hoge remigratiekosten maakt het in praktijk voor een deel van de doelgroep lastig de remigratiewens te realiseren. Dit geldt met name voor personen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering;
b. Beperking tot remigratie naar het geboorteland (in plaats van nationaliteit zoals voor de wetswijziging) pakt beperkend uit. Dit geldt met name voor vluchtelingen die vaak niet veilig terug kunnen keren naar hun geboorteland. Daarnaast komen er situaties voor waarbij men wil remigreren naar een land dat wel in de wet voorkomt en waarvan de persoon ook de nationaliteit heeft (of heeft gehad), maar dat niet geboorteland van de persoon is;

c. Ook na de beoogde uitfasering van de wet kan na 2025 nog behoefte bestaan aan een remigratievoorziening. De uitfasering houdt geen rekening met nieuwe remigratiebehoeften bij personen die de leeftijdsgrens van 55 jaar bereiken of nieuwe stromen vluchtelingen. Ook voor de bestaande doelgroep, die dan grotendeels de pensioenleeftijd heeft bereikt, biedt een remigratievoorziening voor betrokkene voordelen boven een exporteerbare AOW-uitkering. Ten slotte houdt de uitfasering geen rekening met de behoefte aan algemenere voorlichting ten aanzien van remigratie in brede zin, los van het gebruik van de remigratievoorziening.

96 Zowel het NMI als de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties van (oudere) personen met een migratieachtergrond stellen dat deze wijziging van de Remigratiewet haar doel niet bereikt: de arbeidsmarktparticipatie van de uitgesloten groep (45-55 jaar) blijft beperkt en deze personen zitten door deze wijziging dus juist langer in een uitzichtloze uitkeringssituatie in Nederland. Ze stellen dat met name door de fysiek zware arbeid die deze groep hoofdzakelijk heeft verricht het risico op uitval en ziekte voor deze groepen met migratieachtergrond hoger is dan gemiddeld. Bovendien heeft de verhoging van de leeftijdsgrens mogelijk afstel van de remigratiewens tot gevolg. Omdat men wegens (klein)kinderen en afnemende gezondheid toch in Nederland blijft.

5. Uitvoering remigratievoorziening door de SVB

5.1 Inleiding

97 De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Remigratiewet. Haar rol is om aanvragen voor de remigratievoorziening te beoordelen en de regelgeving uit te voeren voor personen die de remigratievoorziening al ontvangen. Het gaat hier om het onderhouden van contact, verwerken van mutaties en signaleren van vermoedens van fraude. De SVB heeft ook een informerende rol. In de praktijk blijkt dat potentiële remigranten zich voor informatie vooral tot het NMI wenden. De SVB ontvangt slechts sporadisch telefonische vragen.

98 In dit hoofdstuk geven we inzicht in het beoordelingsproces van een remigratieaanvraag. De eerste stap is beoordelen of de persoon aan de voorwaarden van de remigratievoorziening voldoet. In sommige gevallen is hier extra onderzoek voor nodig, bijvoorbeeld om te bepalen of de persoon inderdaad acht jaar aaneengesloten in Nederland woont. Vervolgens wordt de uitkeringssituatie in kaart gebracht om de omvang van het recht te bepalen (nihil, deels, volledig). Dan volgt het schuldenonderzoek. Personen met een overheidsschuld bij het Rijk (namelijk belastingdienst, CJIB) hebben geen recht op de remigratievoorziening, tenzij een betalingsregeling is getroffen[21]. Wanneer er geen schulden zijn gevonden (of wanneer een betalingsregeling is getroffen), volgt voor personen met een dubbele nationaliteit, het verzoek om afstand te doen van het Nederlanderschap. Tot slot volgt dan de beslissing: de remigratievoorziening wordt toegekend of afgewezen. Het beoordelingsproces duurt 2 tot 4 maanden. Dit is met name afhankelijk van de volledigheid van de aanvraag. Soms ontbreken er stukken die nog uit het buitenland moeten komen, dat vertraagt het proces.

99 Indien de remigratievoorziening wordt toegewezen kan de persoon ervoor kiezen om er gebruik van te maken, of de keuze maken om toch af te zien van remigratie. Tot 6 maanden na de toekenning hebben personen de tijd om werkelijk te remigreren en zo van hun toegekende recht gebruik te maken. Doen ze dit niet dan komt het recht te vervallen. Tot één jaar na de daadwerkelijke remigratie heeft de persoon de mogelijkheid om terug te keren naar Nederland (de terugkeeroptie). Daarnaast geldt er vanaf het moment van aanvraag een mededelingsverplichting. Het gaat hier om het doorgeven van mutaties over de leefsituatie en het jaarlijks indienen van een levensbewijs. Indien niet aan deze verplichting wordt voldaan kan er een boete en/of maatregel worden opgelegd.

100 Op basis van gegevens van de SVB geven we inzicht in de centrale stappen van het uitvoeringsproces zoals geschetst in figuur 16. Het aantal aanvraagformulieren (paragraaf 5.2), aantal toekenningen en afwijzingen (paragraaf 5.3) en het daadwerkelijk gebruik van het remigratierecht (paragraaf 5.4). In paragraaf 5.5 geven we inzicht in het gebruik van de terugkeeroptie en opgelegde maatregelen en boetes. De resultaten betreffen de periode 2012 tot en met 2016. Op deze wijze zijn veranderingen op deze centrale aspecten voor

[21] Particuliere schulden en schulden bij gemeenten zijn voor de wet geen bezwaar dus worden niet in dit onderzoek meegenomen.

en na de invoering van de wetswijziging in juli 2014 zichtbaar. Op basis van interviews met SVB medewerkers geven we inzicht in beroep- en bezwaarzaken omtrent de Remigratiewet (paragraaf 5.6) en de ervaringen van medewerkers in de uitvoering van de Remigratiewet (paragraaf 5.7 en 5.8).



Figuur 16. Proces na het indienen van een aanvraagformulier bij de SVB

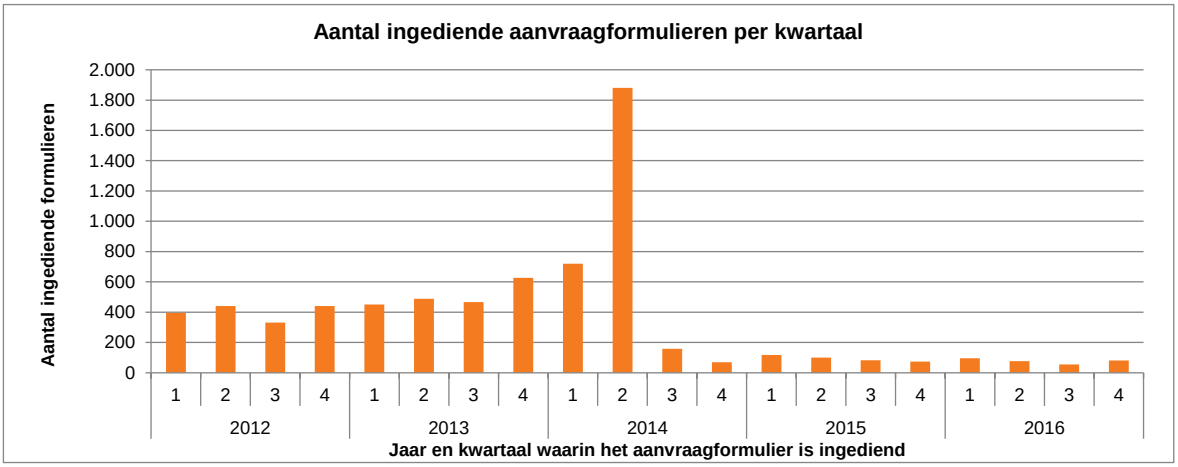
5.2 Aanvragen remigratievoorziening sterk afgenomen na wetswijziging

101 Personen die de intentie hebben om te remigreren dienen bij de SVB een aanvraagformulier in. Dit formulier bevat onder andere gegevens over de persoon zelf, zoals leeftijd, geslacht en geboorteland, informatie over de remigratie, zoals remigratieland, aantal mee-remigrerende gezinsleden en geplande datum van het vertrek, als ook informatie over de eventuele partner.

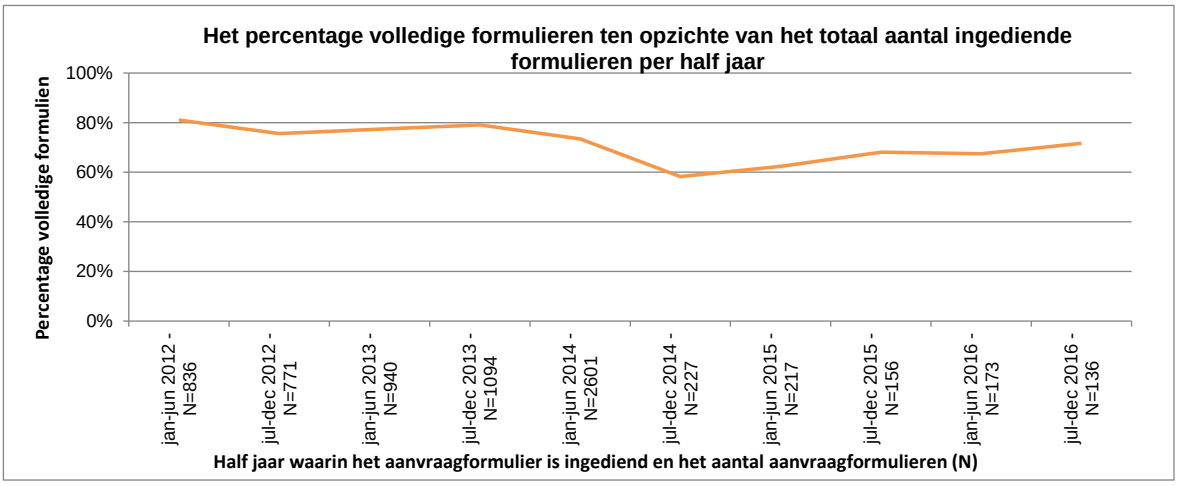
102 In figuur 17 zijn het aantal ingediende en behandelde aanvraagformulieren bij de SVB per jaar en kwartaal weergegeven van januari 2012 tot en met december 2016. Uit de figuur blijkt dat het aantal ingediende aanvraagformulieren sterk stijgt in het tweede kwartaal van 2014, vlak voor de invoering van de wetswijziging. In dit tweede kwartaal zijn er bijna 5 maal zoveel aanvragen ingediend dan gemiddeld in de voorgaande jaren. Na de wetswijziging is het aantal ingediende aanvraagformulieren kleiner dan in de jaren voor de wetswijziging. Voor de wetswijzing ligt dit rond de 400 aanvragen per kwartaal. Na de wetswijziging is dit gedaald naar ongeveer 50 à 100 aanvragen per kwartaal. De wetswijziging heeft dus als gevolg dat er substantieel minder aanvragen voor de remigratievoorziening binnenkomen bij de SVB.

103 De SVB beoordeelt alle ingediende aanvraagformulieren op volledigheid. Indien een aanvraagformulier onvolledig is ingevuld, wordt de persoon daarvan op de hoogte gebracht met het verzoek het formulier aan te vullen. In figuur 18 is het percentage volledige aanvraagformulieren weergegeven. In de periode van de wetswijziging daalt het percentage volledige aanvraagformulieren van gemiddeld 73 procent in het eerste half jaar van 2014 naar gemiddeld 58 procent in het tweede half jaar. Het interview met de uitvoerende afdeling van de SVB onderstreept deze bevindingen. Ze geven aan dat er vlak voor de wetswijziging inderdaad een enorme toename van aanvragen was voor de remigratievoorziening om het recht veilig te stellen, onafhankelijk of men ook werkelijk de intentie had om te remigreren. Deze aanvragen waren vaak verre van

volledig. Na de wetswijziging stijgt het percentage volledige aanvraagformulieren weer tot rond de 70 procent in 2016.



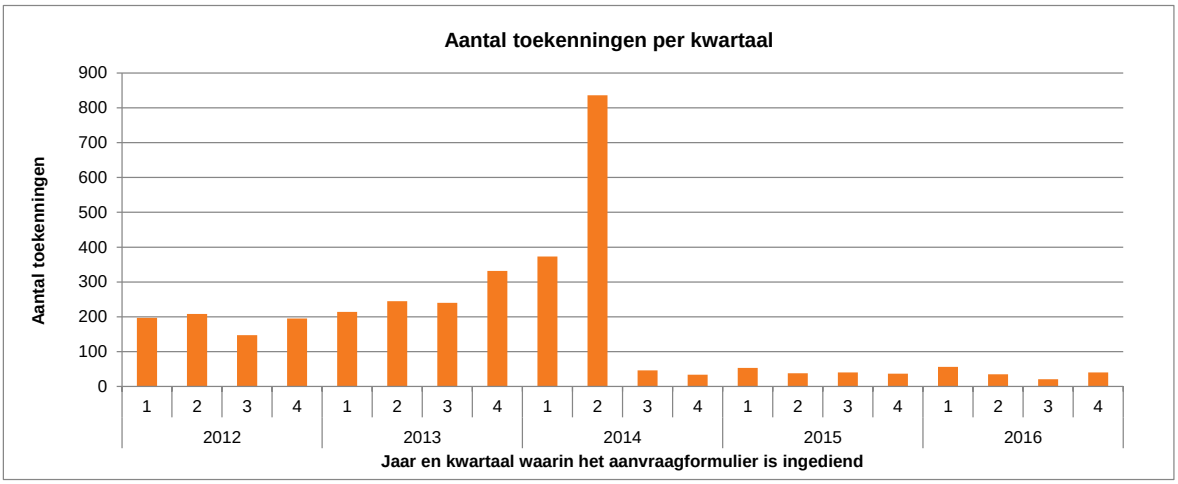
Figuur 17. Aantal ingediende aanvraagformulieren per kwartaal



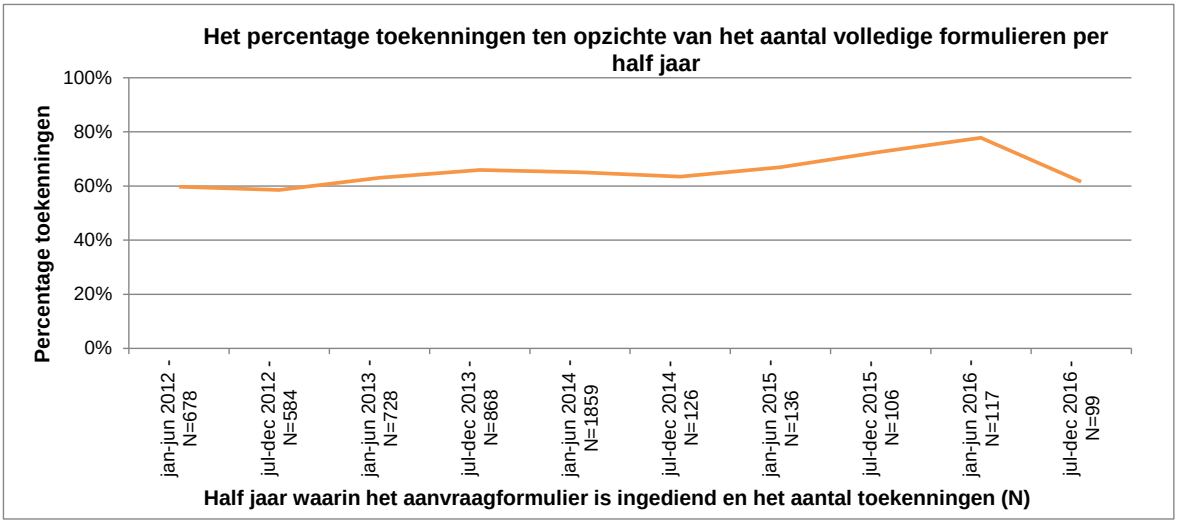
Figuur 18. Het percentage volledige formulieren ten opzichte van het totaal aantal ingediende formulieren per half jaar

5.3 Afwijzing aanvraag remigratievoorziening is niet toegenomen

104 Wanneer een aanvraagformulier volledig is, beoordeelt de SVB of de persoon die een formulier heeft ingediend recht heeft op een remigratievoorziening. Dit wordt bepaald aan de hand van de criteria die in tabel 1, pagina 13 staan weergegeven. Voor de wetswijziging was het percentage toekenningen stabiel (gemiddeld 63 procent), zie figuur 20. Het percentage toekenningen fluctueert wat, maar is na wetswijziging gemiddeld licht hoger (69 procent) dan in de periode voor de wetswijziging (63 procent). De beperking van de doelgroep voor de remigratievoorziening heeft kennelijk niet geleid tot een toename in onterechte aanvragen en daarmee afwijzingen voor de remigratievoorziening.



Figuur 19. Aantal toekenningen per kwartaal

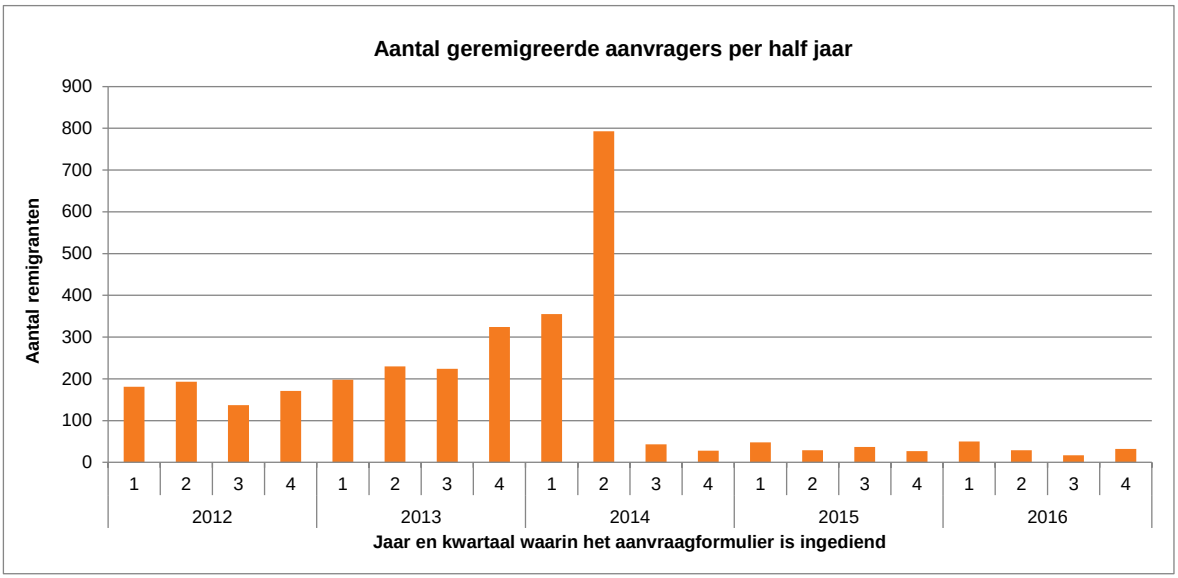


Figuur 20. Het percentage toekenningen ten opzichte van het aantal volledige formulieren per half jaar

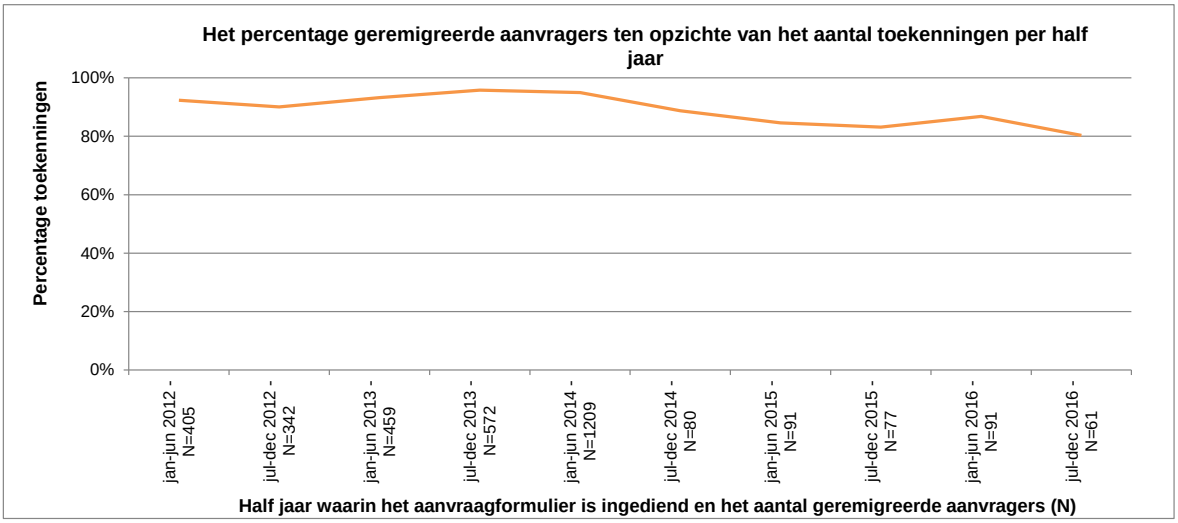
5.4 Toegekende remigratievoorziening wordt minder vaak gebruikt

105 Na toekenning van de remigratievoorziening kan de persoon besluiten om wel of niet te remigreren. Het kan ook voorkomen dat de persoon uiteindelijk niet in staat is om binnen de zes maanden na toekenning de stap te zetten tot remigratie. In figuur 21 is het aantal personen weergegeven dat een aanvraagformulier heeft ingediend en na toekenning van de remigratievoorziening daadwerkelijk is geremigreerd. Aangezien het aantal toegekende remigratievoorzieningen voor de wijziging van de wet sterk afwijkt van het aantal toegekende remigratievoorzieningen na de wijziging van de wet, beschrijven we het gebruik van de remigratievoorziening aan de hand van percentages. In figuur 22 is het percentage remigranten dat een aanvraag heeft ingediend ten opzichte van het totaal aantal personen met een toegewezen remigratievoorziening weergegeven. Ondanks dat er na de wijziging van de wet gemiddeld meer toekenningen van de remigratievoorziening zijn (zie paragraaf 5.3), zorgt dit er niet voor dat er procentueel meer gebruik van wordt gemaakt. Voor de wetswijziging was het percentage dat remigreert na toekenning van de remigratievoorziening namelijk gemiddeld 93 procent, terwijl dit na de wetswijziging gemiddeld 84 procent is. Een voorlopige mogelijke verklaring is dat het ontbreken van de basisvoorziening maakt dat een deel van

de groep die wel het recht op de remigratievoorziening krijgt toegekend toch niet kunnen sparen voor de remigratie en hervestiging en daarmee afzien van remigratie (zie ook hoofdstuk 4). Ook kunnen veranderingen in de persoonlijke omstandigheden (die mogelijk samenhangen met de verhoogde leeftijd naar 55 jaar), zoals ziekte of het krijgen van kleinkinderen, een rol spelen in de beslissing om toch niet te remigreren.



Figuur 21. Aantal geremigreerde personen dat een aanvraagformulier heeft ingediend

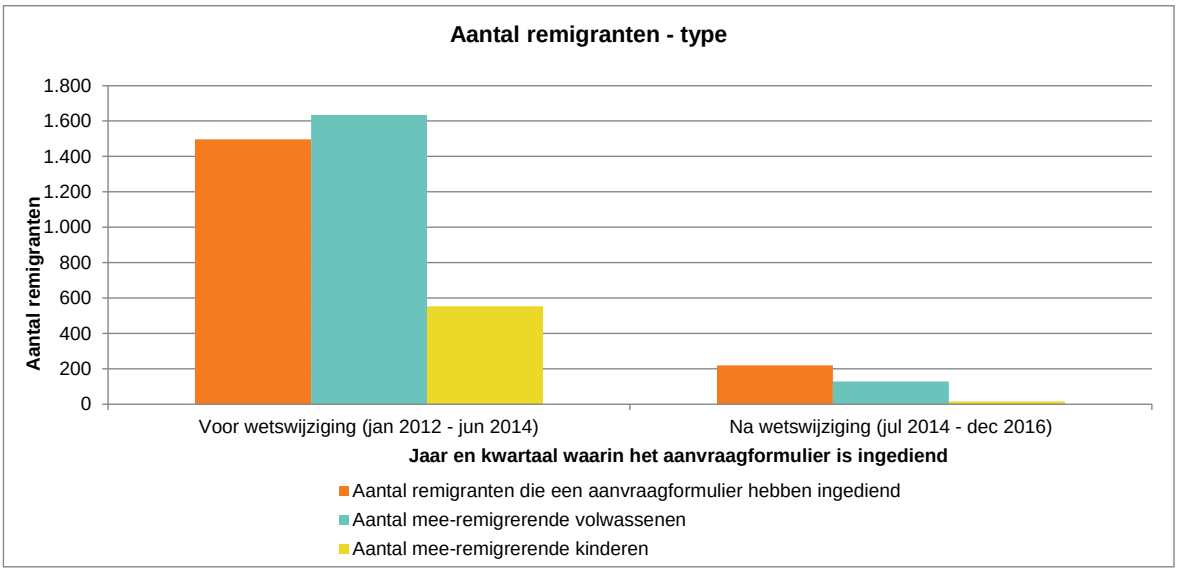


Figuur 22. Het percentage geremigreerde personen dat een aanvraagformulier heeft ingediend ten opzichte van het aantal toekenningen per halfjaar

5.4.1 Minder mee-remigrerende volwassenen en kinderen

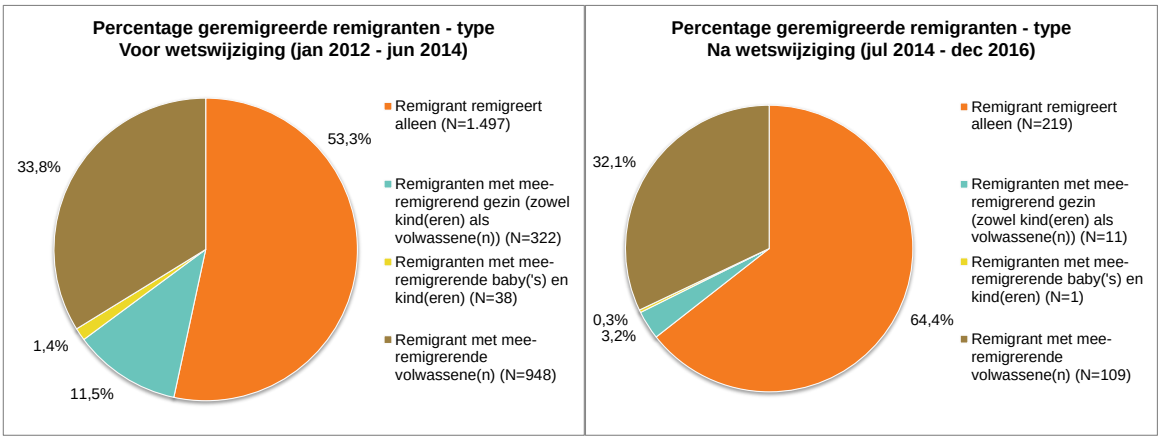
106 De aanvraag voor de remigratievoorziening wordt zowel voor als na de wetswijziging in de meerderheid van de gevallen gedaan door een man (70% voor en 68% na wetswijziging). Wel is het aantal mee-remigrerende volwassenen en kinderen sinds de wetswijziging sterk afgenomen. In figuur 23 zijn de aantallen

remigranten weergegeven naar type over een periode van 2,5 jaar voor en na wetswijziging. Zo zijn er de remigranten die zelf de aanvraag hebben gedaan, mee-remigrerende volwassenen en mee-remigrerende baby's en kinderen. Voor de wetswijziging waren er meer mee-remigrerende volwassenen (1.635 personen) dan dat er remigranten waren die een aanvraagformulier hebben ingediend (1.497 personen). Dit betekent dat er 9,2 procent meer mee-remigrerende volwassenen waren dan dat er aanvragers waren. Na de wetswijziging verandert dit beeld. In deze periode waren er meer aanvragers (219 personen) dan mee-remigrerende volwassenen (128 personen). Dit houdt in dat er 42 procent minder mee-remigrerende volwassenen waren dan dat er aanvragers waren. Voor beide perioden geldt dat het aantal mee-remigrerende kinderen relatief laag is. Voor de wetswijziging remigreerden regelmatig kinderen mee (553 personen), na de wetwijziging is dit nog slechts incidenteel het geval (15 personen).



Figuur 23. Aantal geremigreerde remigranten naar type

107 Per saldo is het percentage remigranten dat met kinderen remigreert na de wetswijziging sterk afgenomen terwijl het percentage dat alleen remigreert is toegenomen. In figuur 24 zijn de percentages weergegeven van personen met migratieachtergrond die alleen, met hun gezin (ten minste een volwassene en een baby of kind), met andere volwassenen en met baby's en/of kinderen zijn geremigreerd, met een uitsplitsing voor en na de wetswijziging. Het percentage remigranten dat alleen remigreert is gestegen met ruim 11 procentpunten na de wetswijziging. In verhouding zijn er in de periode na de wetswijziging dus meer personen die alleen remigreren (64,4%) en hun eventuele partner en/of kinderen achterlaten in Nederland dan in de periode voor de wetswijziging (53,3%). Het percentage personen dat remigreert met het gezin is gedaald van 11,5 procent in de periode voor de wetswijziging naar 3,2 procent in de periode na de wetswijziging. Het percentage dat remigreert met een andere volwassene is nagenoeg gelijk gebleven. Het remigreren met een baby of kind komt na de wetswijziging bijna niet meer voor (0,3%).

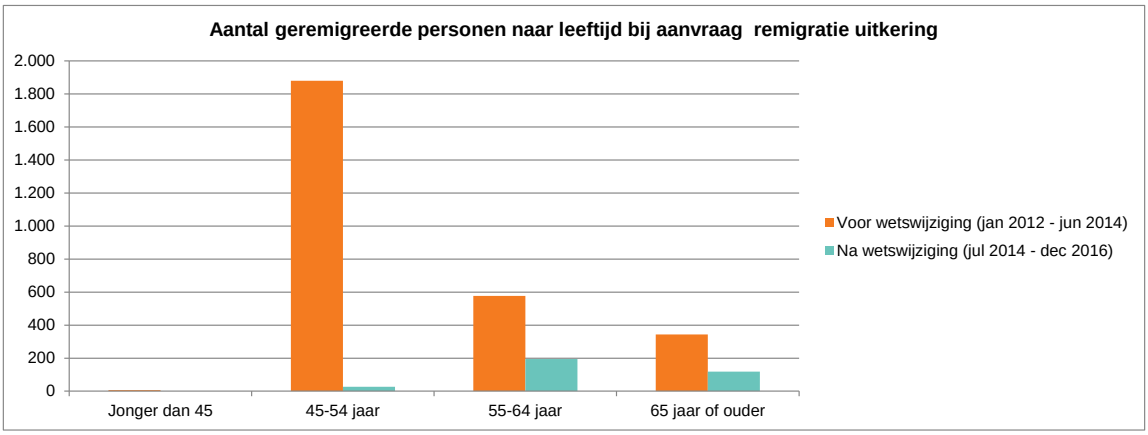


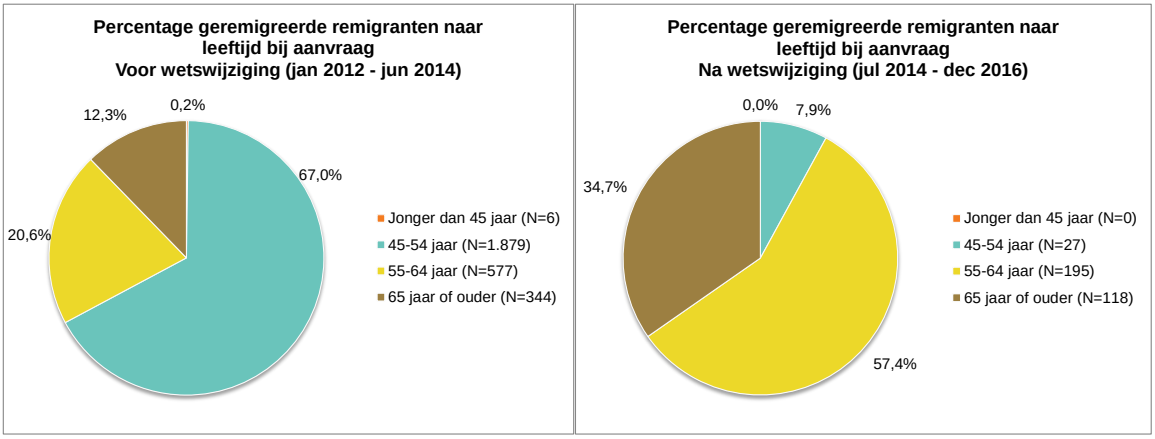
Figuur 24. Percentage geremigreerde remigranten naar type - periode voor en na de wetswijziging

5.4.2 Aantal remigranten ook in 55+ leeftijdsgroepen sterk gedaald

Aangezien de wetswijziging ook een aanpassing betekent voor de leeftijd waarop men recht heeft op een remigratievoorziening is het van belang om te kijken naar de leeftijd waarop men een aanvraag heeft gedaan. In figuur 25 staan de percentages weergegeven van de aanvragers[22] die geremigreerd zijn naar diverse leeftijdscategorieën. De leeftijdscategorie jonger dan 45 jaar bevat personen die een aanvraag voor een remigratievoorziening hebben gedaan toen ze 44 jaar oud waren. In de periode voor de wetswijziging hebben ze immers mogelijk recht op een remigratievoorziening op het moment dat ze 45 jaar zijn. Deze leeftijd is met de wetswijziging gestegen naar 55 jaar. Deze stijging is goed terug te zien in de percentages. Voor de wetswijziging was 67 procent van de aanvragers tussen de 45 en de 54 jaar, terwijl na de wetswijziging 57 procent tussen de 55 en de 64 jaar was. Na de wetswijziging is ook het percentage remigranten dat 65 jaar of ouder is toegenomen, van 12 procent voor de wetswijziging naar 34 procent na de wetswijziging. De verandering is echter niet beperkt tot de leeftijdsgroep van 45 tot en met 54 jaar. Ook in leeftijdsgroepen boven de 55 jaar is het aantal remigranten in absolute aantallen met ongeveer tweederde gedaald.

[22] In de hierop volgende subparagrafen hebben wij het telkens over deze groep remigranten. Kenmerken van mee-remigrerende volwassenen, kinderen en baby's worden buiten beschouwing gelaten.

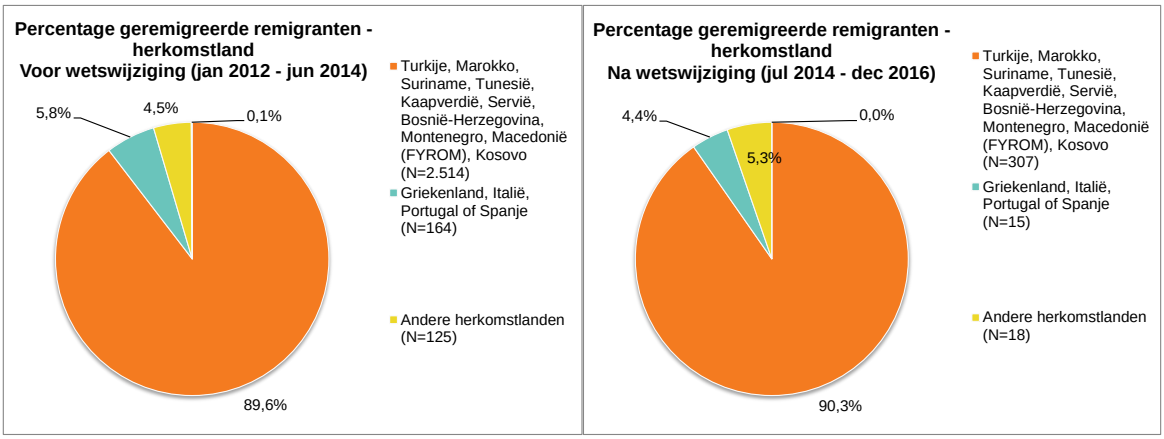




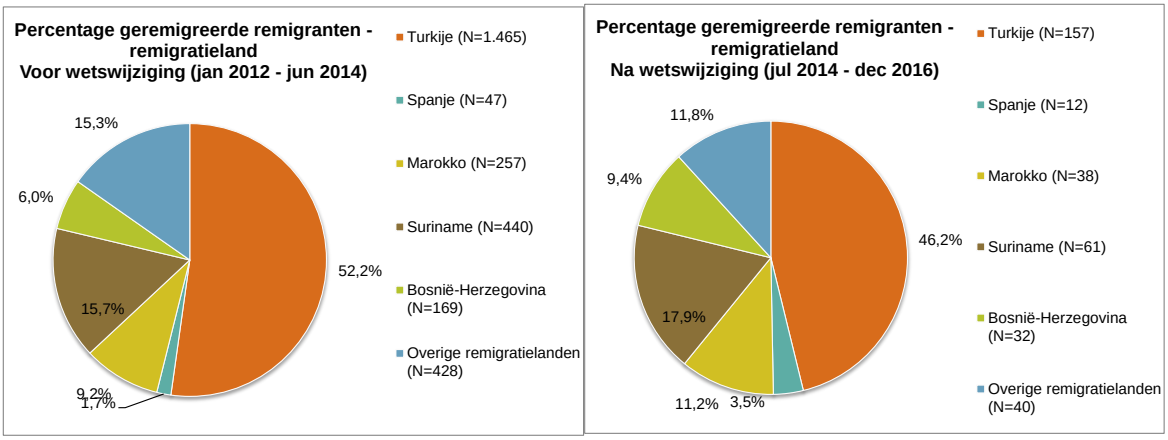
Figuur 25. Aantal en percentages geremigreerde remigranten naar leeftijd bij aanvraag - periode voor en na de wetswijziging

5.4.3 Herkomstlanden en remigratielanden vergelijkbaar na wetswijziging

108 Voor de analyse van het herkomstland hebben wij de herkomstlanden gegroepeerd naar de groepen die in de wetswijziging zijn opgenomen. Een kanttekening hierbij is dat er bij de SVB geen uitkeringen zijn verstrekt aan personen die oorspronkelijk uit Kroatië of Slovenië komen. In figuur 26 is de procentuele verdeling te zien van de remigranten over de diverse groepen herkomstlanden zoals genoemd in de wet. De verdeling van deze groepen is vrijwel gelijk gebleven over de tijd heen. Wanneer we kijken naar de meest voorkomende landen (dit zijn Turkije, Suriname, Marokko, Bosnië-Herzegovina en Spanje) zijn wel enkele verschillen te zien (zie figuur 27). De grootste verandering na de wetswijziging is dat er procentueel minder remigranten terug migreren naar Turkije (52,5% voor de wijziging en 46,2% na de wijziging). De verhouding van de overige remigratielanden zijn redelijk stabiel gebleven ondanks de wetswijziging, met verschillen van maximaal 2 procentpunten.



Figuur 26. Percentage geremigreerde remigranten - herkomstland - periode voor en na de wetswijziging



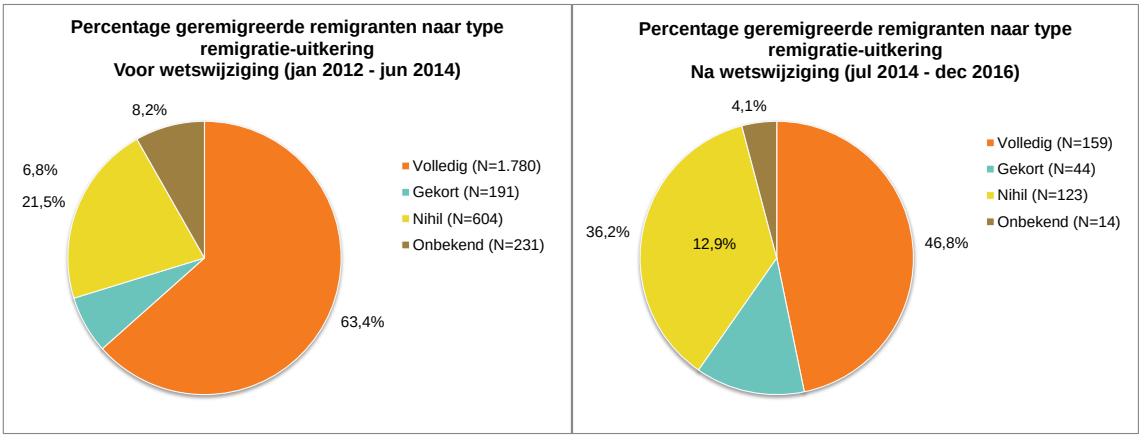
Figuur 27. Percentage geremigreerde remigranten - remigratieland - periode voor en na de wetswijziging

5.4.4 Aandeel nihil en gekorte uitkering is toegenomen

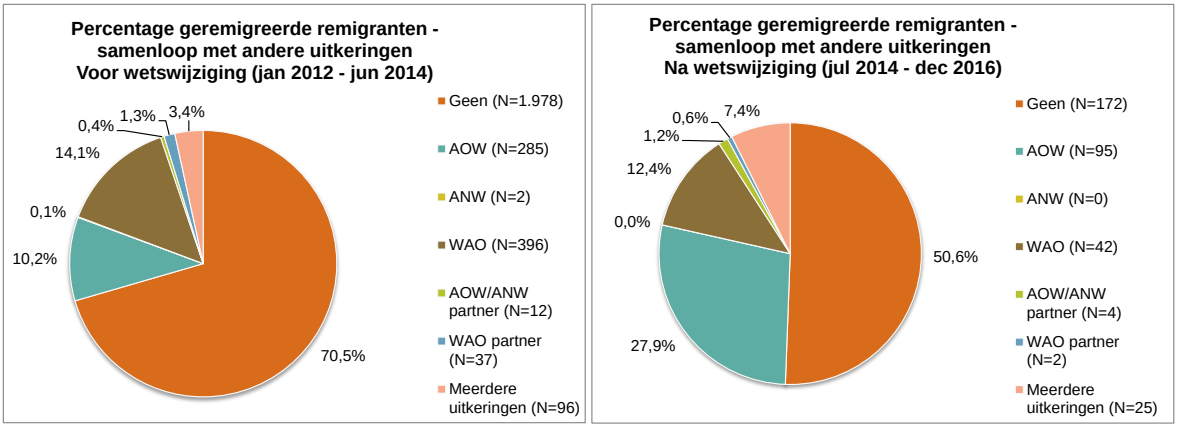
109 Niet alle geremigreerden ontvangen een volledige remigratie uitkering. De remigratie uitkering kan samen gaan met een andere uitkering, bijvoorbeeld de AOW. De remigratie uitkering wordt dan gekort. Als de andere uitkering hoger is dan de remigratie uitkering, dan wordt de remigratie uitkering niet uitbetaald (dit wordt een 'nihil uitkering' genoemd). In figuur 28 is weergegeven met welk type uitkering de remigranten zijn geremigreerd in de periode voor en na de wetswijziging. Opvallend is dat voor de wetswijziging het merendeel van de remigranten een volledige remigratievoorziening heeft gekregen (63%) terwijl in de periode na de wetswijziging dit veel minder vaak voorkomt (47%). Na de wetswijziging ontvangen procentueel gezien meer remigranten een gekorte of nihil uitkering. Een mogelijke verklaring hiervoor is de verhoging van de leeftijdsgrens naar 55 jaar. Er zijn daardoor in verhouding meer oudere remigranten waardoor de kans op samenloop met andere uitkeringen toeneemt.

110 In figuur 29 is weergegeven wat de samenloop met andere uitkeringen is in de periode voor en na de wetswijziging. Voor de wetswijziging had 71 procent van de remigranten geen andere uitkering dan de remigratievoorziening terwijl dit na de wetswijziging is gedaald naar 51 procent. Daarentegen is de samenloop met een AOW-uitkering fors gestegen na de wijziging, van 10 procent naar 28 procent. Dit is een mogelijke verklaring voor de stijging in het aantal gekorte en nihil uitkeringen na de wetswijziging. De samenloop met de

WAO is min of meer stabiel gebleven over de tijd heen. Na de wetswijziging komt het vaker voor dat er een samenloop is met meerdere uitkeringen (7,4%) dan voor de wetswijziging (3,4%).



Figuur 28. Percentage geremigreerde remigranten naar type remigratievoorziening - periode voor en na de wetswijziging



Figuur 29. Percentage geremigreerde remigranten - samenloop met andere uitkeringen - periode voor de wetswijziging

5.5 Na remigratie

5.5.1 Gebruik terugkeeroptie is afgenomen

111 Remigranten hebben de mogelijkheid weer terug te keren naar Nederland. Sinds de wetswijziging kan men slechts één keer remigreren en één keer gebruik maken van de terugkeeroptie. Als de remigrant na 1 juli 2014 terugkeert naar Nederland na remigratie (met gebruik van de voorziening), voldoet hij niet meer aan de voorwaarden voor een (nieuw) recht op remigratievoorzieningen. Hij heeft zich dan immers niet voor 1 juli 2014 in Nederland gevestigd. Sinds de wetswijziging is het gebruik van de terugkeeroptie duidelijk afgenomen. Voor de wetswijziging was het percentage remigranten dat terugkeerde naar Nederland 4,8 procent, na de wetswijziging is een sterke daling te zien naar 1,8 procent.[23]

[23] Van de 2.875 remigranten in de periode januari 2012 tot en met juni 2014 keerden er 134 terug; van de 340 remigranten in de periode juli 2014 tot en met december 2016 keerden er 6 terug.

5.5.2 Maatregelen sinds wetswijziging regelmatig toegepast

112 De SVB kan sinds de wetswijziging per 1 juli 2014 boetes en maatregelen opleggen wanneer een remigrant zich niet aan bepaalde afspraken en eisen houdt. Van de personen die in de periode vanaf 2012 tot voor de wetswijziging per 1 juli 2014 een remigratie hebben aangevraagd (en vervolgens zijn geremigreerd), zijn in totaal 226 boetes en maatregelen of waarschuwingen bekend (dit komt overeen met 8,1% van de remigranten, per jaar variërend van 2,4% tot 3,1% van de remigranten). Bij personen die na de wetswijziging zijn geremigreerd zijn nog relatief beperkt boetes en maatregelen of waarschuwingen daarvoor bekend (12 gevallen), maar lijkt het patroon niet afwijkend wanneer gecorrigeerd wordt voor de kortere periode waarop deze betrekking hebben.

113 In de meeste gevallen gaat het om maatregelen. Waarschuwingen en boetes komen slechts incidenteel voor. De meest voorkomende redenen om een boete of maatregel op te leggen zijn het niet verstrekken van een levensbewijs (70%), het niet tonen van informatiebronnen aan de SVB (18%) en het niet verstrekken van een verhuisbericht van Nederland naar het buitenland (3,4%). Andere mogelijke redenen zijn het niet naar waarheid invullen van het formulier, geen controle mogelijk door de SVB door gebrek aan gegevens, het niet tijdig melden van een nieuw inkomen, het niet tijdig melden van het overlijden van een partner, het niet tijdig melden van een verhuizing in het buitenland, het niet tijdig melden van een wijziging in de leefsituatie en het niet tijdig aanleveren van de gevraagde informatie. Voorgaande redenen komen zelden voor als reden voor het opleggen van een boete of een maatregel zowel voor als na de wetswijziging.

5.6 Bezwaar en beroep

114 Wanneer een persoon het oneens is met de beslissing van de SVB, de afwijzing van de remigratieaanvraag, kan deze bezwaar maken. Dan volgt een heroverweging van het eerdere besluit waarbij de mogelijkheid bestaat om het bezwaar mondeling toe te lichten op het SVB kantoor of telefonisch. Indien gewenst is hier een tolk bij aanwezig. Ook kunnen aanvullende stukken worden verstrekt. Bij deze herbeoordeling bekijkt de SVB of er in eerste instantie goed uitleg is gegeven aan de wet. Eventuele nieuwe informatie wordt ook meegenomen in deze tweede beoordeling.

115 Er zijn enkele bezwaarprocedures bekend die verband houden met de wetswijziging 2014. Drie voorwaarden van de gewijzigde Remigratiewet worden genoemd als reden voor bezwaar. De eerste is het beperken van remigratie (met uitkering) tot het herkomstland voor vluchtelingen. Er zijn zaken bekend waarin vluchtelingen niet willen remigreren naar het land van herkomst. De tweede is het niet voldoen aan de uitkeringsvereisten van één jaar. De derde is het beperken van remigratie (met uitkering) tot de eerste generatie (leeftijdsgrens van 18 jaar bij aankomst in Nederland). In deze gevallen claimen personen in de tussentijd uit Nederland te zijn weggeweest. Dan geldt namelijk de laatste datum van binnenkomst als grens voor het bepalen van het recht op de remigratievoorziening. Als dit kan worden aangetoond kan de beslissing van de SVB worden aangepast.

116 Een andere voorwaarde, die losstaat van de wetswijziging 2014, waartegen met enige regelmaat bezwaar wordt gemaakt is het hebben van schulden zonder een betalingsregeling. Het hebben van schulden zonder

een betalingsregeling is een reden voor afwijzing van de remigratieaanvraag. Wanneer op een later moment toch een betalingsregeling is getroffen kan deze beslissing worden herzien.

117 In omvang zijn de bezwaarprocedures die verband houden met de wetswijziging 2014 beperkt. De voornaamste redenen voor bezwaar zijn in de fase na de remigratie, ten aanzien van beslaglegging en herziening van uitkeringsrecht. Wanneer personen met schulden (privaat of bij de Belastingdienst vanwege toeslagen die niet zijn stopgezet) remigreren hanteert de SVB de beslagvrije voet van de beslaglegger. In het uiterste geval betekent dit dat de volledige remigratievoorziening kan worden ingehouden. In deze gevallen wordt in de bezwaarprocedure beoordeeld of de SVB het beslag juist heeft uitgevoerd. De herziening van het uitkeringsrecht is bijvoorbeeld aan de orde bij verbreking van gezamenlijk huishouden, want dan krijgen beide partners een alleenstaanden uitkering. In deze gevallen gaat de bezwaarprocedure met name om de ingangsdatum van de verbreking, de feitelijke datum van scheiding of de datum dat de partners niet meer op hetzelfde adres wonen.

118 Wanneer personen het oneens zijn met de beslissing op het bezwaar kan men in beroep gaan. De SVB stuurt het dossier dan naar de bestuursrechter, reageert op de beroepsgronden en schrijft een verweerschrift. Dan volgt een zitting. Het merendeel van de beroepen aangaande de Remigratiewet is ongegrond, dus stelt de rechter de SVB in die gevallen in haar gelijk. Ook in de beroepszaken zijn enkele gevallen bekend die verband houden met de wetswijziging 2014. Zo loopt er een zaak waarbij het verblijf van 8 jaar in Nederland ten tijde van de aanvraag ter discussie staat. Een beroepszaak van een vluchteling over remigratie naar een ander land dan het herkomstland is ongegrond verklaard, zo ook een beroepszaak waarbij de leeftijdsgrens van 18 jaar bij aankomst in Nederland ter discussie stond. De oninbare schulden (wat losstaat van de wetswijziging) is ook een reden voor beroep. Wederom geldt ook voor de beroepszaken dat het merendeel zaken betreft van personen die al geremigreerd zijn. Het gaat dan om het (met terugwerkende kracht) intrekken van de remigratievoorziening vanwege vermogen in het buitenland, waardoor de persoon ten onrechte bijstand heeft ontvangen, waarmee de grond van het remigratierecht vervalt. Andere algemene redenen voor beroep gaan over de leefsituatie (gescheiden wonen) en duurzame vestiging in het herkomstland.

5.7 Perspectief van de SVB uitvoering

5.7.1 Implementatie wetswijziging goed verlopen, aantal knelpunten in de uitvoering

119 De afdeling remigratie[24] is positief over de implementatie van de wetswijziging in 2014. Als uitvoerder zijn ze meegenomen in het proces en hebben zelf ook input geleverd. Hierdoor waren ze al voorbereid op het moment dat de wijziging in werking trad. Wel signaleren de medewerkers enkele knelpunten in de uitvoering die echter los staan van de wetswijziging als zodanig. Personen met overheidsschulden (bij het Rijk) kunnen geen aanspraak maken op de remigratievoorziening, zolang ze geen betalingsregeling hebben. Het komt voor dat personen schulden hebben, maar dat de Belastingdienst heeft vastgesteld dat deze oninbaar zijn. De schulden worden hiermee niet kwijtgescholden, maar worden ook niet actief ingevorderd. Formeel blijft de schuld dus staan waardoor de persoon geen aanspraak kan maken op de remigratievoorziening. In deze

[24] Drie personen die al geruime tijd op de afdeling remigratie werken zijn face to face geïnterviewd.

situatie zit de persoon dus klem tussen twee overheidsregelingen. Ook komen er na remigratie soms schulden naar boven die voorheen niet bekend waren, bijvoorbeeld huurachterstanden of private schulden. Er wordt dan beslag gelegd op de uitkering, dit komt regelmatig voor. Bijkomend probleem is dat betalingen vanuit het buitenland geld kosten. Dit maakt het terugbetalen van deze nagekomen openstaande schulden dus extra kostbaar.

5.7.2 Direct resultaat van de wetswijziging: minder aanvragen, betere voorbereiding en andere doelgroep

120 De medewerkers van de remigratieafdeling signaleren, zoals ook blijkt uit de cijfers, dat het aantal aanvragen voor de remigratievoorziening sterk is gedaald sinds de wetswijziging in 2014. Dit is duidelijk merkbaar omdat het team sindsdien is gehalveerd. De belangrijkste reden voor deze daling is volgens hen de verhoging van de leeftijdsgrens naar 55 jaar en het afschaffen van de basisvoorziening. Voorheen waren er veel aanvragen voor alleen de basisvoorziening. Deze voorziening was behoorlijk ruim, ook buitenlandse studenten en expats maakten hier gebruik van. De inperking van de doelgroep is volgens de medewerkers terecht en passend bij het doel van de wet (remigratie voor personen in uitzichtloze situatie). Wel vraagt men zich af of de afschaffing van de basisvoorziening nu geen drempel is voor de groep die de wet nu juist wenst te bedienen: zij die afhankelijk zijn van een uitkering.

121 De medewerkers van de remigratieafdeling signaleren dat men nu vaak beter heeft nagedacht over remigratie. Vlak voor de wetswijziging was er ‘een hoos’ van aanvragen van mensen die hun eventuele recht zeker wilden stellen. Ook kwam de groep tussen 45 en 55 jaar voorheen na remigratie relatief vaak weer terug omdat ze toch niet slaagden in het herkomstland. Sommigen dienden herhaaldelijk aanvragen in, en remigreerden meerdere keren. Dit kan nu niet meer. Sinds de wetswijziging kan men slechts één keer remigreren en één keer gebruik maken van de terugkeeroptie. Als de remigrant na 1 juli 2014 terugkeert naar Nederland na remigratie (met gebruik van de voorziening), voldoet hij niet meer aan de voorwaarden voor een (nieuw) recht op remigratievoorzieningen. Hij heeft zich dan immers niet voor 1 juli 2014 in Nederland gevestigd. Ook zijn de aanvragen nu (t.o.v. voor de wetswijziging) vaker compleet. Met name wanneer de aanvraag is begeleid door het NMI. De SVB medewerkers geven aan dat ongeveer driekwart van de aanvragen via het NMI binnen komen. Men is positief over deze voorlichting en begeleiding omdat een compleet dossier de verwerking van de aanvraag bespoedigt. Afwijzingen van dossiers die via het NMI zijn voorbereid komen dan ook niet zo vaak voor. Het NMI doet een goede voorselectie.

122 Ook signaleren de medewerkers veranderingen in de doelgroep die de remigratievoorziening aanvragen. Zo noemen de medewerkers dat er meer aanvragen zijn van AOW’ers die dus eventueel recht hebben op een nihil uitkering. Een nihil uitkering houdt in dat het recht op de remigratievoorziening wel wordt toegekend, maar niet uitgekeerd omdat de bestaande sociale voorziening, zoals de AOW, voorliggend is. Voordelen van een nihil-uitkering zijn: dat de partner bij overlijden of scheiding recht heeft op de remigratievoorziening (de partner heeft in deze situaties geen recht op de AOW-uitkering), dat de remigrant een meerjarenvisum kan aanvragen wat reizen naar Nederland makkelijker maakt, dat de aanspraak op ziektekostenvergoeding blijft bestaan en dat bij eventuele beëindiging van de WIA- of WAO-uitkering alsnog de remigratievoorziening wordt uitbetaald.

123 Het grootste deel van de bestuurlijke maatregelen die worden opgelegd zijn voor het niet opsturen van het levensbewijs of het niet of te laat doorgeven van wijzigingen (omtrent de leefsituatie, bijvoorbeeld scheiden of apart wonen) die gevolg hebben voor het recht. In deze gevallen wordt de remigratievoorziening geschorst zolang er onduidelijkheid is over de situatie. De maatregel die per 1 juli 2014 is ingevoerd bestaat uit het inhouden van 25 euro van de remigratievoorziening wanneer deze wordt hervat. De medewerkers geven aan dat de achtergrond van deze wijziging (dus het opleggen van maatregelen en boetes) conform dergelijke procedures in de AOW en andere sociale voorzieningen is. Daarmee is de Remigratiewet ook op dit vlak in lijn gebracht met de AOW en andere sociale wetgeving.

5.7.3 Uitfasering van de wet: behoefte aan remigratie blijft

124 Vanuit de optiek dat de originele doelgroep van de Remigratiewet de eerste generatie arbeidsmigranten is lijkt de uitfasering van de wet volgens de SVB medewerkers wel logisch. Maar in breder maatschappelijk perspectief vragen de medewerkers zich wel af of de behoefte aan remigratie na 2025 vervalt, zeker met het oog op de instroom van nieuwe vluchtelingengroepen. “Deze mensen geven we dus niet meer de kans om terug te keren terwijl die wens er mogelijk wel is.” Het is volgens de medewerkers in ieder geval te verwachten dat er vlak voor de einddatum in 2025 weer een hoos aanvragen binnen zal komen van mensen die er nog gebruik van willen maken.

5.8 Perspectief van de sociaal attachés

125 Turkije en Marokko hebben een sociaal attaché (in dienst van de SVB) die gevestigd is op het bureau Sociale Zaken van de Nederlandse Ambassade aldaar[25]. Beide zijn face to face geïnterviewd in het kader van deze evaluatie tijdens een werkbezoek aan Nederland. De rol van het bureau Sociale zaken in Turkije en Marokko is tweeledig: dienstverlening en handhaving. Remigranten kunnen met hun vragen terecht bij het loket en via de telefoon. Dit zijn vragen omtrent het levensbewijs, het wijzigen van de leef/woonsituatie of over de hoogte van de uitkering. De sociaal attachés geven aan dat de remigranten deze vragen vaak ook rechtstreeks aan het UWV of de SVB stellen. Ook is het NMI voor remigranten nog vaak een belangrijke bron voor informatie en vraagbaak. Daarnaast doet het bureau Sociale zaken, wanneer daar signalen voor zijn, controle onderzoeken, bijvoorbeeld naar de leefsituatie. Een voorbeeld is dat remigranten zich voordoen als gescheiden, zodat ze beiden een alleenstaanden remigratie uitkering ontvangen, samen hoger dan een gehuwden remigratievoorziening, terwijl ze toch samen leven.

5.8.1 Doelgroep

126 Ook de sociaal attachés signaleren dat er, met name naar Turkije, een flinke hoos van remigranten was vlak voor de invoering van de wetswijziging in juli 2014. Ook benoemen ze dat volgens hen de remigratievoorziening vaker wordt aangevraagd als een vangnet (nihil uitkering). De bestaande WAO of WIA uitkering is op zodanig niveau dat de remigratievoorziening wel wordt toegekend, maar niet uitgekeerd. In

[25] In Suriname is een attaché medewerker werkzaam op het bureau Sociale Zaken van de Nederlandse ambassade. Op Nederlandse ambassades in Spanje, Portugal, Italië, Griekenland, Kaapverdië en voormalig Joegoslavië is geen sociaal attaché meer werkzaam op dit thema.

geval van overlijden of scheiding ontvangt de partner de remigratievoorziening (dit geldt niet voor de WAO of WIA uitkeringen). Mogelijke verklaring voor het grote aantal arbeidsongeschikten dat remigreert is dat de economische situatie in Turkije behoorlijk goed is waardoor, naar inschatting van de sociaal attaché, remigranten de verwachting hebben dat ze aldaar nog een baan kunnen vinden of een onderneming kunnen starten[26]. Daarnaast noemt ook de sociaal attaché dat de goede gezondheidszorg in Turkije en het sociaal vangnet aldaar een belangrijke reden zijn voor remigratie.

5.8.2 Effect van de wetswijziging op de doelgroep

127 Uit de interviews met de sociaal attachés van Marokko en Turkije blijkt, overeenkomstig met de cijfers, dat remigratie naar Turkije vele malen populairder is dan naar Marokko. Sinds de wetswijziging is het aantal remigranten naar Marokko sterk gedaald. Hiervoor worden twee voorname redenen genoemd. Nu de leeftijd voor remigranten is verhoogd naar 55 jaar is de zorg in het remigratieland een belangrijke factor in de overweging. In Turkije is de zorg zeer goed geregeld. De staat van het zorgstelsel in Marokko is volgens de geïnterviewden zeer slecht en daarmee een drempel om terug te keren. Een ander gevolg van de leeftijdsverhoging naar 55 jaar is dat kinderen vaak volwassen zijn en niet meer mee terug gaan naar het herkomstland. Voor Marokkaanse Nederlanders was de remigratievoorziening voorheen nog wel interessant. In de leeftijd tussen 45 en 55 jaar zijn er in Marokko nog volop mogelijkheden een onderneming te starten. Op deze manier kon men met behoud van de remigratievoorziening een nieuw leven opbouwen in Marokko waar dat in Nederland niet (meer) lukte.

5.9 Deelconclusie

128 Uit de analyse van de SVB gegevens en de gesprekken met de afdeling remigratie van de SVB en de sociaal attachés blijkt dat de implementatie van de wetswijziging wat betreft de uitvoering soepel is verlopen. Het directe resultaat van de wetswijziging is een duidelijke afname van het aantal aanvragen, conform de verwachting door inperking van de doelgroep. Opvallend is dat de daadwerkelijke remigratie na toekenning van het recht relatief is afgenomen sinds de wetswijziging. De kenmerken van de groep die daadwerkelijk remigreert zijn veranderd na de wetswijziging: er remigreren meer alleenstaanden (zonder partner en kinderen). Sinds de wetswijziging wordt ook de mogelijkheid van boetes, maatregelen of waarschuwingen regelmatig gebruikt, terwijl dit voor wetswijziging vanuit de Remigratiewet niet mogelijk was. Wat betreft de uitfasering van de wet in 2025 verwachten de betrokkenen dat de behoefte aan remigratie blijvend is. Bijvoorbeeld ook voor nieuwe groepen met een migratieachtergrond of vluchtelingengroepen.

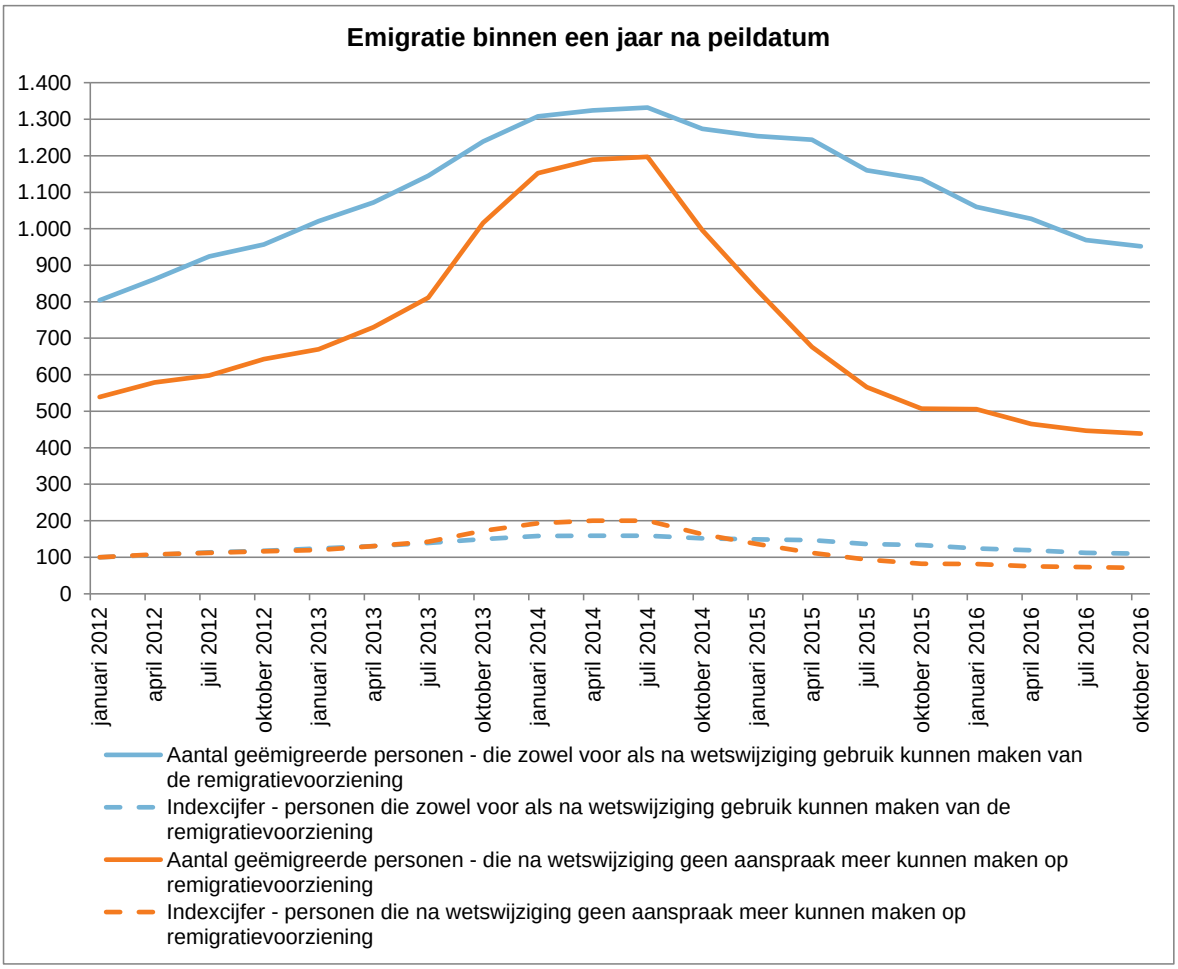
[26] Inkomsten in het herkomstland worden niet ingehouden op de remigratievoorziening.

6. Effecten van de wetswijzigingen

129 De wijziging van de Remigratiewet had onder meer als doel om arbeidspotentieel voor Nederland te behouden, de afstand tot de arbeidsmarkt te beperken en het stimuleren van integratie en participatie (zie hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk onderzoeken we in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn. Hiervoor maken we gebruik van de CBS microdata waarbij we specifiek kijken naar afname van emigratie en afhankelijkheid van een uitkering. Hierbij ligt de focus op de groep die sinds de wetswijziging geen aanspraak meer maakt op de remigratievoorziening (zie hoofdstuk 3). Aangezien conjunctuureffecten een rol kunnen spelen wordt deze groep vergeleken met de groepen waarvoor de wet niet is veranderd.

6.1 De wetswijziging zorgt voor een piek in emigratie

130 Behoud van het arbeidspotentieel wordt alleen gerealiseerd als de groep waarvoor de remigratievoorziening is ingeperkt ook daadwerkelijk in Nederland blijft. Het is echter mogelijk dat personen die willen remigreren dat nog steeds doen, maar dan zonder een remigratievoorziening. Om te onderzoeken in hoeverre dit het geval is, is voor een reeks peildatums vastgesteld welke personen op basis van de criteria na de wetswijziging niet meer in aanmerking komen voor een remigratievoorziening (zie figuur 30). Voor deze groep personen is vervolgens vastgesteld of zij een jaar na de peildatum zijn geëmigreerd of niet. In deze periode is de omvang van de groep die sinds wetswijziging geen aanspraak meer kan maken op de remigratievoorziening gegroeid van ongeveer 86.000 personen begin 2012 naar ongeveer 99.000 personen in 2016. Met het berekenen van indexcijfers is gecorrigeerd voor de wisseling van de omvang van deze doelgroep. Het indexcijfer van 100 op 1 januari 2012 correspondeert met 0,6% migratie binnen een jaar na peildatum. De resultaten laten zien dat rond de wetswijziging een duidelijke piek in emigratie is geweest. Het aantal emigranten in de doelgroep is rond de wetswijziging tweemaal zo hoog als begin 2012. Na de wetswijziging keert het aantal emigranten terug naar het niveau dat ook voor de wetswijziging gangbaar was in deze groep. Vanaf 2015 daalt het aantal emigranten minder scherp en lijkt dit te stabiliseren. Kennelijk heeft de beperking van de remigratievoorziening voor deze groep vooralsnog niet geleid tot een substantiële afname in emigratie. Op basis van emigratiecijfers is er vooralsnog geen reden aan te nemen dat de wetswijziging heeft geleid tot een groter behoud van arbeidspotentieel: er lijkt eerder sprake van een tijdelijk verhoogde emigratie door de wetswijziging. In de jaren direct na de wetswijziging is het aandeel emigranten niet lager dan in de jaren voor de wetswijziging. In 2016 ligt het aandeel emigranten op basis van indexcijfers verhoudingsgewijs lager dan begin 2012, maar dit compenseert niet de piek in emigratie rond de wetswijziging. Ook voor de groep die nog wel gebruik kan maken van de Remigratiewet is sprake van een piek in emigratie rond het moment van de wetswijziging en een daling van emigratie in de periode daarna, al is deze ontwikkeling in deze groep minder sterk. Het langetermijneffect op emigratie is echter nog niet helemaal vast te stellen omdat de migratiegegevens vanaf 2018 nog niet beschikbaar zijn.



Figuur 30. Emigratie binnen een jaar na peildatum door personen[27].

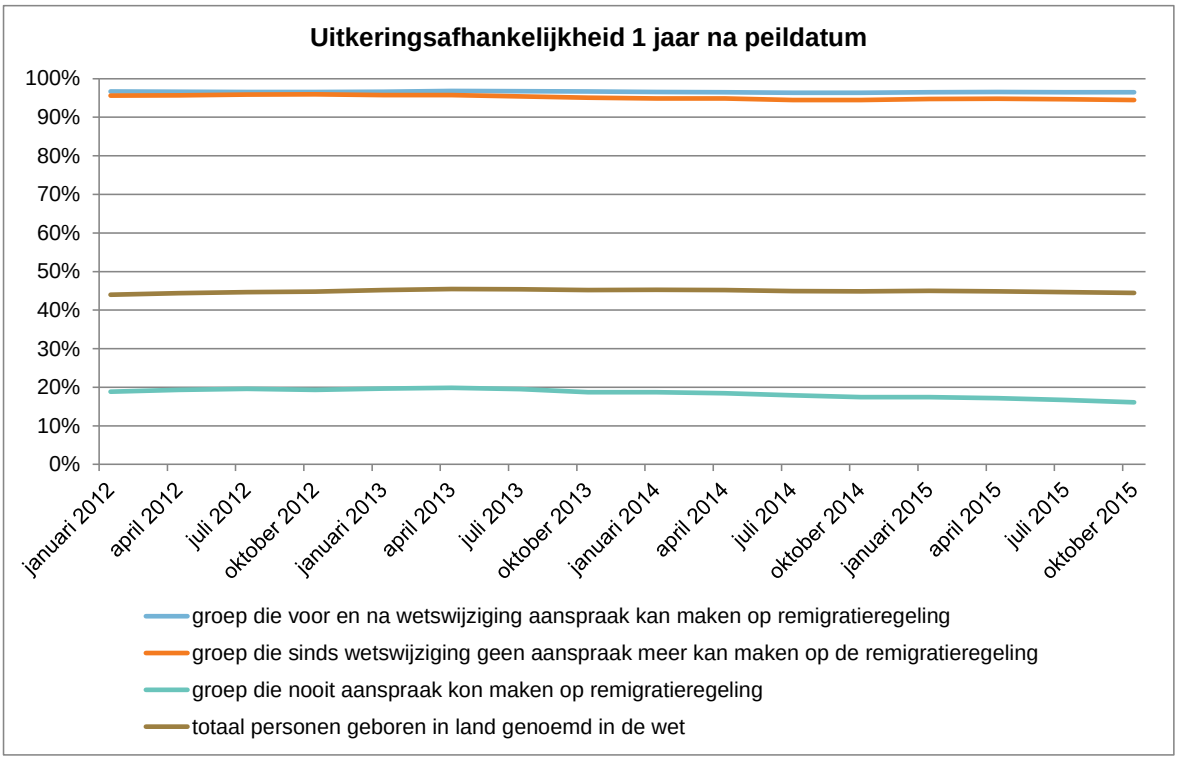
6.2 Uitkeringsafhankelijkheid is hoog en vrijwel stabiel

131 Het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt en het stimuleren van integratie en participatie is een van de doelen van de wijziging van de wet. De uitkeringsafhankelijkheid van de doelgroep is hier een indicatie van. De remigratievoorziening is alleen van toepassing op personen die al gedurende een periode een uitkering hebben. Uit algemene CBS statistieken blijkt dat personen boven de 45 jaar die een bijstandsuitkering ontvangen daarvan vaak ook langdurig afhankelijk blijven.[28] In deze paragraaf bestuderen we nader de uitkeringsafhankelijkheid binnen de huidige en voormalige doelgroepen van de Remigratiewet . Om de uitkeringsafhankelijkheid op termijn te onderzoeken is op basis van CBS microdata vastgesteld of personen uit de doelgroepen in de wet een jaar later nog steeds een uitkering hadden. Figuur 31 geeft de uitkeringsafhankelijkheid een jaar na peildatum weer. De resultaten laten zien dat de uitkeringsafhankelijkheid van de doelgroepen voor de remigratievoorziening (zowel voor als na de wetswijziging) vrijwel stabiel is:

[27] N varieert voor de groep die na de wetswijziging geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening tussen 85.518 en 99.235 per kwartaal. Voor de groep die na wetswijziging nog wel gebruik kan maken van de remigratievoorziening varieert de N tussen 140.407 en 151.490 per kwartaal.

[28] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/aantal-mensen-in-de-bijstand-daalt-verder.

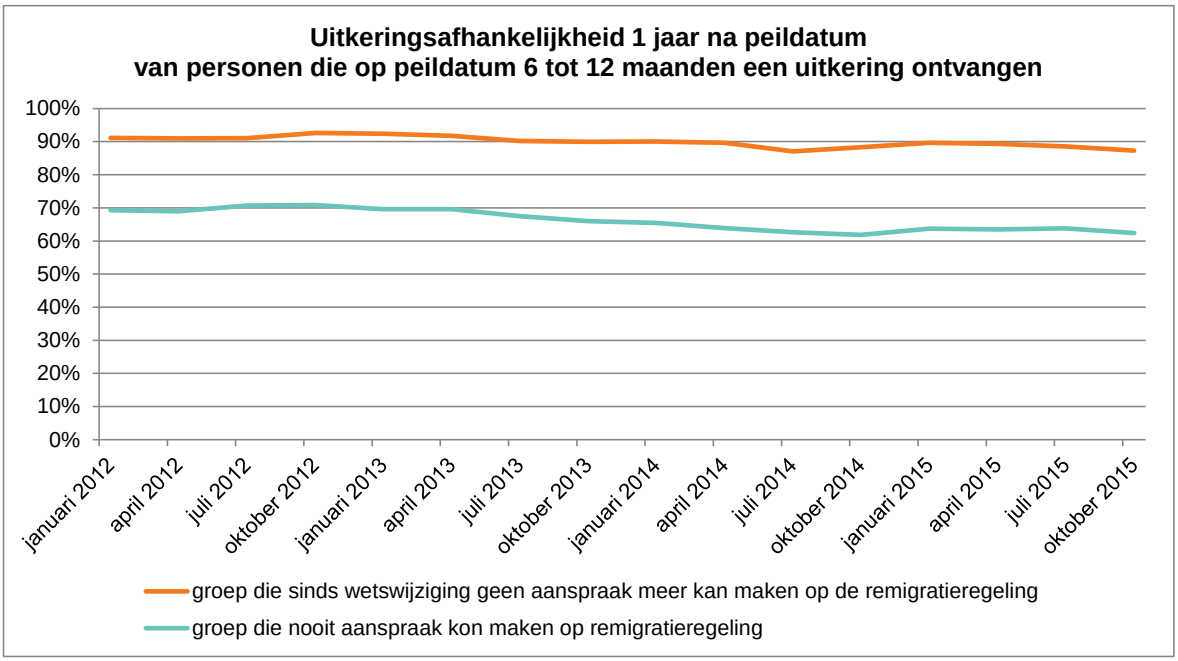
a. Van de groep die zowel voor als ook na de wetswijziging gebruik kon maken van de remigratievoorziening heeft een jaar later 97% een uitkering (N varieert tussen 140.552 en 149.026 per peildatum). Dit percentage verandert in de loop van de onderzochte periode nauwelijks;
b. Voor de groep die sinds de wetswijziging geen gebruik meer kan maken van een remigratievoorziening is de uitkeringsafhankelijkheid een jaar later min of meer vergelijkbaar met de groep die sinds wetswijziging nog wel gebruik kan maken van de remigratievoorziening. De uitkeringsafhankelijkheid een jaar na peildatum is gemiddeld 95% (N varieert tussen 85.621 en 98.773 per peildatum). Dit percentage is in de loop van de onderzochte periode licht gedaald van iets meer dan 95,5% voor 1 juli 2014 (datum van de wetswijziging) naar 94,5% daarna;
c. De lichte daling in uitkeringsafhankelijkheid is mogelijk veroorzaakt door conjuncturele ontwikkelingen. Om de conjuncturele ontwikkeling in beeld te brengen kijken we naar een vergelijkingsgroep die zowel voor als na de wetswijziging geen aanspraak kon maken op de remigratievoorziening. Deze groep bevat de personen die wel geboren zijn in een land genoemd in de Remigratiewet (en daarmee een vergelijkbare herkomst hebben), maar die aan een of meerdere andere criteria voor de remigratievoorziening niet voldoen. Alhoewel deze personen op de peildatum geen uitkering hoeven te hebben, kijken we voor de vergelijkbaarheid met de andere groepen hier ook naar de uitkeringsafhankelijkheid een jaar na de peildatum. De uitkeringsafhankelijkheid een jaar na peildatum is in deze groep gedaald van 19% voor 1 juli 2014 naar 17% procent daarna (N varieert tussen 447.703 tot 472.270 per peildatum). De daling in uitkeringsafhankelijkheid lijkt in de vergelijkingsgroep sterker dan in de groep die sinds de wetswijziging geen gebruik meer kan maken van een remigratievoorziening;
d. Tot slot laat de figuur zien dat de uitkeringsafhankelijkheid van de gehele populatie van personen geboren in een land genoemd in de Remigratiewet stabiel is door de tijd. De gehele onderzochte periode schommelt deze rond de 45% (N varieert tussen 693.792 tot 699.459 per peildatum). Er is voor het geheel van de groep geen conjuncturele ontwikkeling te zien. Dit komt door een verschuiving in de omvang van de groepen, vermoedelijk door de leeftijdsontwikkeling. De groepen die voor en/of na de wetswijzing aanspraak konden maken op een remigratievoorziening zijn in de loop van de tijd toegenomen (zie ook hoofdstuk 3) en de groep die geheel geen aanspraak kon maken op een remigratievoorziening is navenant gedaald.



Figuur 31. Uitkeringsafhankelijkheid 1 jaar na peildatum, uitgesplitst naar doelgroep (personen geboren in land genoemd in de wet)

132 Een mogelijke verklaring voor de hoge en stabiele uitkeringsafhankelijkheid in de huidige en voormalige doelgroepen van de remigratievoorziening kan zijn dat het voor een belangrijk deel gaat om personen die reeds langdurig uitkeringsafhankelijk zijn. Om hier beter zicht op te krijgen is eveneens een analyse uitgevoerd die de focus legt op personen die op basis van hun relatief korte uitkeringsafhankelijkheid (tussen de 6 en 12 maanden) na de wetswijziging (nog) geen aanspraak maken op een remigratievoorziening. Figuur 32 geeft de uitkeringsafhankelijkheid een jaar na peildatum van deze groep en de vergelijkingsgroep weer. De resultaten laten het volgende zien:

a. Voor de groep die sinds de wetswijziging geen gebruik meer kan maken van de remigratievoorziening en 6 tot 12 maanden een uitkering ontvangt is de uitkeringsafhankelijkheid een jaar later 90%. Hierbij is een ontwikkeling zichtbaar van gemiddeld 91% in de periode voor 1 juli 2014 tot 88% in de periode daarna (N varieert tussen 4.726 tot 9.147 per peildatum);
b. In de vergelijkingsgroep is de uitkeringsafhankelijkheid een jaar na peildatum met 66% gemiddeld genomen lager dan in de groep die geen gebruik meer kan maken wat de remigratievoorziening. De daling van de uitkeringsafhankelijkheid lijkt in de vergelijkingsgroep sterker: van 68% in de periode voor 1 juli 2014 naar 63% in de periode daarna (N varieert tussen 5.423 tot 9.210 per peildatum).



Figuur 32. Uitkeringsafhankelijkheid 1 jaar na peildatum van personen met 6 tot 12 maanden een uitkering, uitgesplitst naar doelgroep (personen geboren in land genoemd in de wet)

6.3 Deelconclusie

133 De wetswijziging had onder andere als doel het behoud van arbeidspotentieel voor Nederland, beperking van de afstand tot de arbeidsmarkt en een stimulans voor de integratie en participatie van de doelgroep. Deze doelen hadden met name betrekking op de groep die voorheen gebruik kon maken van een remigratievoorziening maar dat na de wetswijziging niet meer kan. In dit onderzoek is op basis van gegevens over emigratie en uitkeringsafhankelijkheid bestudeerd in hoeverre sprake is van behoud van arbeidspotentieel en een kortere afstand tot de arbeidsmarkt.

134 Analyse van emigratiecijfers laat zien dat in deze groep een verdubbeling van de emigratie is waar te nemen rond het moment van de wijziging van de Remigratiewet . Na de wetswijziging keert het aantal emigranten terug naar het niveau dat ook voor de wetswijziging gangbaar was in deze groep. In 2016 ligt het aantal emigranten verhoudingsgewijs wel wat lager dan begin 2012, maar dit compenseert niet de piek in emigratie rond de wetswijziging. Kennelijk heeft de beperking van de remigratievoorziening voor deze groep vooralsnog niet geleid tot een afname in emigratie. Op basis van remigratiecijfers is er vooralsnog geen reden aan te nemen dat de wetswijziging heeft geleid tot een groter behoud van arbeidspotentieel: er lijkt eerder sprake van een tijdelijk verhoogde emigratie door de wetswijziging. In de jaren direct na de wetswijziging is het aandeel emigranten niet lager dan in de jaren voor de wetswijziging.

135 De uitkeringsafhankelijkheid in de groep die sinds de wetswijziging geen gebruik meer kan maken van een remigratievoorziening is een jaar later met gemiddeld 95% hoog en vrijwel stabiel. De uitkeringsafhankelijkheid wijkt relatief weinig af van de groep die nog wel gebruik kan maken van de remigratievoorziening (97%). De lichte daling van de uitkeringsafhankelijkheid is in lijn met de algemene conjuncturele ontwikkeling en lijkt niet veroorzaakt door de wijziging van de Remigratiewet .

136 Langetermijneffecten op emigratie en uitkeringsafhankelijkheid zijn nog niet helemaal vast te stellen. De periode vanaf 1 juli 2014 en de beschikbaarheid van CBS microdata tot en met 2016 is daarvoor relatief kort.

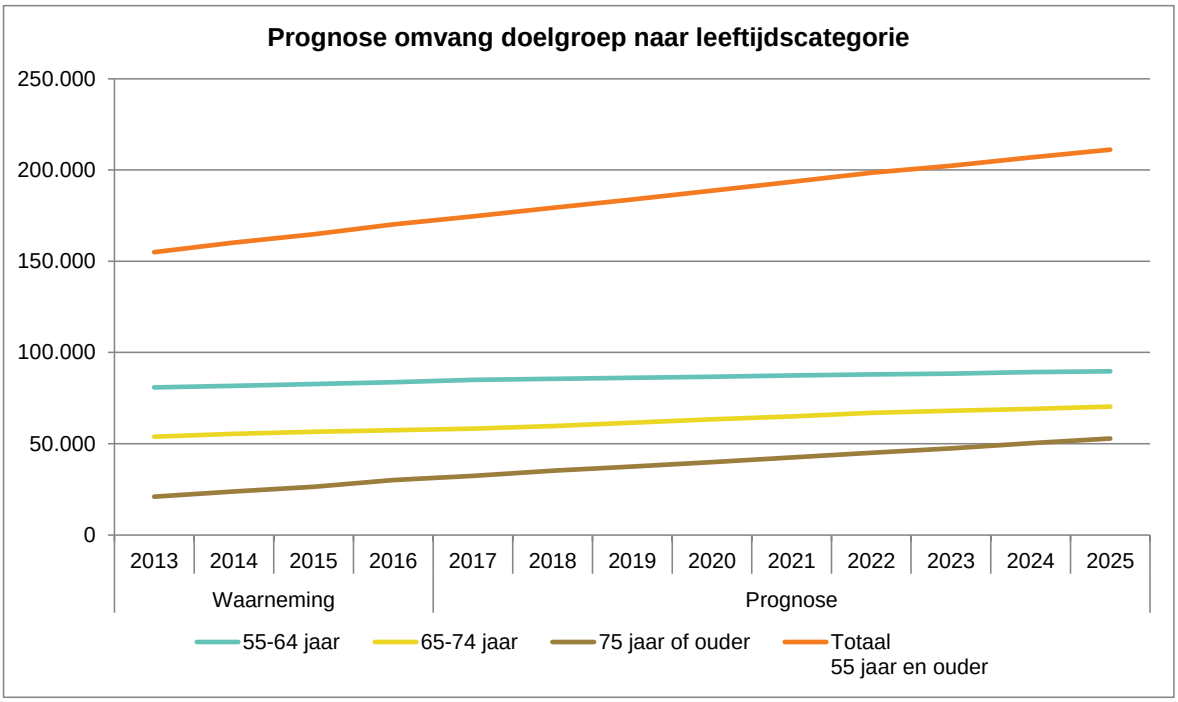
7. Verwachting voor de toekomst

137 Als onderdeel van de wetswijziging is een uitfasering van de remigratievoorziening voorzien per 2025. In dit hoofdstuk gaan wij in op de verwachting voor de toekomst (onderzoeksvraag 6) en het moment van beoogde uitfasering. Hiervoor kijken we naar de omvang van de doelgroep en het gebruik van de remigratievoorziening tot dat moment. Daarnaast bespreken we de behoefte aan een remigratievoorziening in bestaande en nieuwe doelgroepen.

7.1 Omvang van de doelgroep neemt verder toe

138 Voor de prognose van de omvang van de doelgroep baseren wij ons op een prognose gemaakt door het CBS van de omvang van de doelgroep en het gebruik van de remigratievoorziening van 2017 tot aan 2025.[29] In deze paragraaf vatten we de prognose van het CBS samen tot een totaalbeeld in het licht van de evaluatie van de wijziging van de Remigratiewet. De omvang van de doelgroep neemt volgens de prognose van het CBS de komende jaren verder toe (zie figuur 33). De raming loopt van ongeveer 175.000 personen in 2017 op tot 211.000 personen in 2025 (een toename van ongeveer 21 procent). Dit wijst er op dat de instroom van 55 plussers die aan de criteria van de voorziening voldoen voor deze jaren hoger geraamd wordt dan de uitstroom (door een andere inkomstenbron, emigratie of sterfte). Deze toename is zichtbaar in alle leeftijdsgroepen, wel vergrijst de doelgroep geleidelijk. De oudere leeftijdsgroepen groeien het sterkst in omvang. De groep personen in de leeftijd van 55 tot 64 jaar groeit licht van 85.000 tot 90.000 personen, een toename van ongeveer 6%.

[29] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/31/nmi-prognose-doelgroep-remigratievoorziening. Het CBS hanteert in hun berekening een wat ruimere definitie van de doelgroep dan wij in onze eigen berekeningen hanteren. Er worden personen meegeteld die korter dan 1 jaar uitkeringsafhankelijk zijn en/of korter dan 8 jaar in Nederland verblijven. Hierdoor zijn de aantallen in de prognose hoger dan de door ons berekende aantallen in hoofdstuk 3.



Figuur 33. Prognose van de omvang van de doelgroep voor de Remigratiewet (bron: CBS)

7.2 Gebruik van de remigratievoorziening neemt naar verwachting licht toe

139 Een raming van de toename van het gebruik van de remigratievoorziening is moeilijk nauwkeurig te maken, aangezien dit sinds de wijziging van de Remigratiewet om relatief kleine en sterk fluctuerende aantallen gaat (zie hoofdstuk 5). Sinds de wetswijziging zijn per jaar gemiddeld 136 personen geremigreerd. Aangezien de omvang van de doelgroep groeit, ligt ook een toename in het gebruik van de remigratievoorziening wel in de lijn van de verwachting. De toename in het gebruik van de remigratievoorziening is vermoedelijk echter lager dan de toename van de omvang van de doelgroep (21% op basis van de prognose) omdat de doelgroep vergrijst. Oudere migranten zijn minder geneigd tot remigratie dan de jongere leeftijdsgroepen. Sinds de wetswijziging is de meerderheid van de remigranten in de leeftijd tussen de 55 en 65 jaar (zie ook hoofdstuk 5). De toename van dit deel van de doelgroep is volgens de prognose circa 6%. Op basis van de prognose van de verandering in de omvang van de doelgroep en het huidige gebruik van de remigratievoorziening kan een lichte toename van enkele gevallen tot enkele tientallen verwacht worden.[30]

7.3 Blijvende behoefte van bestaande en nieuwe groepen

140 Uit de ervaringen en cijfers van het NMI blijkt dat een belangrijk deel van de personen die zich oriënteren op remigratie geen aanspraak meer kan maken op een remigratievoorziening (zie hoofdstuk 4). Een deel van de groep is (nog) te jong of is voor het 18 jaar naar Nederland gekomen. De oriëntatie van deze groepen op remigratie is een indicatie van een blijvende remigratiebehoefte in deze groepen. Alhoewel deze personen geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening, vervult het NMI voor deze groepen een

[30] Rekenvoorbeeld: 6%*136=8 tot 21%*136=29.

voorlichtende rol. Vanuit de samenhangende informatievoorziening adviseert het NMI in de praktijk over de diverse beschikbare voorzieningen, zoals in de afweging tussen het exporteren van een uitkering en het gebruik van de remigratievoorziening. De mate van daadwerkelijke remigratie (maar nu zonder remigratievoorziening) is in deze groep ook niet lager dan voor de wijziging van de wet (zie hoofdstuk 6). De uitfasering van de wet heeft daarmee voor deze groep consequenties doordat de bredere voorlichtende rol van het NMI ook vervalt.

141 Het verleden heeft geleerd dat ook vluchtelingengroepen terug willen naar het herkomstland wanneer de situatie in het herkomstland verbetert of weer veilig is. Dit was ook zichtbaar bij de voormalig Joegoslaven die na de oorlog terugkeerden met behulp van de remigratievoorziening. Dat deze terugkeerwens mogelijk ook leeft bij de recente vluchtelingengroepen lijkt dan ook reëel. Aan de andere kant benadrukken vluchtelingenorganisaties dat de huidige vluchtelingen uit bijvoorbeeld Syrië veelal jong zijn en gedreven om hun leven en dat van hun kinderen tot een succes te maken. Wanneer ze daarvoor voldoende mogelijkheden krijgen in Nederland en hier hun leven kunnen opbouwen zal de wens om terug te keren naar verwachting beperkt zijn. Het is op dit moment lastig de remigratiebehoefte onder recente vluchtelingengroepen in te schatten. Afhankelijk van de kenmerken van de persoon en zijn of haar situatie zal deze in meer of mindere mate aanwezig zijn.

7.4 Deelconclusie

142 De beoogde uitfasering van de wet in 2025 gaat niet gepaard met een verwachte afname van de doelgroep of verdere afname van het gebruik van de remigratievoorziening. De cijfers van de CBS prognose laten zien dat de omvang van de doelgroep tot 2025 naar verwachting toeneemt. Het huidige gebruik van de remigratievoorziening is in de doelgroep nog beperkt, maar neemt met toename van de doelgroep naar verwachting eveneens licht toe.

143 Naast de blijvende behoefte in de doelgroep voor de huidige remigratievoorziening signaleert dit onderzoek behoefte in andere groepen. Enerzijds betreft dit een blijvende behoefte in de groep die sinds de wijziging van de wet geen gebruik meer mag maken van de remigratievoorziening, maar wel voor oriëntatie en voorlichting gebruik maakt van de diensten van het NMI. Anderzijds is er in de toekomst mogelijk sprake van een nieuwe remigratiebehoefte bij groepen vluchtelingen die na de wetswijziging naar Nederland zijn gekomen en om die reden geen aanspraak meer kunnen maken op de remigratievoorziening.

8. Conclusies en aanbevelingen

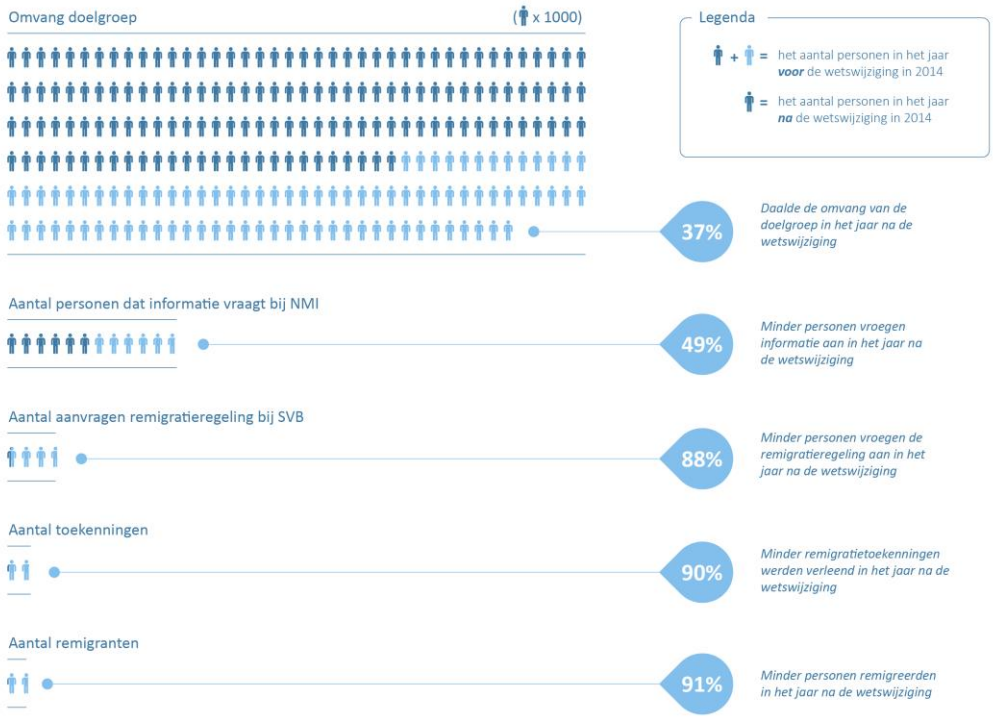
144 Het doel van deze evaluatie is om vast te stellen in hoeverre de voorgenomen wijziging van de Remigratiewet is gerealiseerd (proces) en conform verwachtingen functioneert (effect). Het is daarmee dus zowel een proces- als een effectevaluatie van de wetswijziging. We formuleren in dit hoofdstuk de centrale conclusies en sluiten af met aanbevelingen.

8.1 Wetswijziging goed uitgevoerd met piek in aanvraag van remigratievoorzieningen

145 Op basis van de procesevaluatie concluderen we dat de wetswijziging zelf goed is doorgevoerd. Het NMI en de SVB waren betrokken bij het opstellen van de wetswijziging waardoor ze al de nodige voorbereidingen hadden getroffen voor de uitvoering op het moment dat de wetswijziging werd ingevoerd. Vanuit de belangenorganisaties, verenigd in het LOM, is tegen de leeftijdsgrens van 55 jaar en het afschaffen van de basisvoorziening geadviseerd. Ook is gesignaleerd dat de doelgroep zelf relatief laat op de hoogte was van de aanstaande wetswijziging en de inhoud daarvan. Voorafgaand aan de wetswijziging op 1 juli 2014 is er een duidelijke piek in de aanvragen voor de remigratievoorziening omdat veel mensen hun recht hierop nog zeker wilden stellen. Deze piek is door het NMI en de SVB in goed overleg afgehandeld en heeft in de uitvoering niet tot grote knelpunten geleid.

8.2 Omvang van de doelgroep gedaald sinds wetswijziging

146 De aard en omvang van de groep die nog aanspraak kan maken op de remigratievoorziening is veranderd sinds de wetswijziging. Door de nadere afbakening van de doelgroep is de groep die aanspraak kan maken gedaald met ongeveer 40% (zie ook figuur 34, die de omvang van de doelgroep en het gebruik van de remigratievoorziening het jaar voor en na de wetswijziging samenvat). Wel is er ook na de wetswijziging nog een lichte groei van de doelgroep zichtbaar, met name in de leeftijdsgroep 65-plus. De belangrijkste redenen waardoor personen geen gebruik meer kunnen maken van de remigratievoorziening zijn het beperken van de regeling tot personen die 18 jaar of ouder waren bij aankomst in Nederland (eerste generatie) en de leeftijdsverhoging van 45 naar 55 jaar. De invulling van het begrip eerste generatie in deze wetswijziging (met een leeftijdsgrens van minimaal 18 jaar bij komst naar Nederland) is opvallend en zorgt voor veel onduidelijkheid en onbegrip bij de doelgroep. De definitie wijkt af van de gangbare definitie waarbij personen met een migratieachtergrond die buiten Nederland zijn geboren tot de eerste generatie behoren. In de ervaring van de NMI consulenten en ook de belangenorganisaties van de doelgroep is dit punt moeilijk uitlegbaar. Ze geven aan dat er veel migranten als 15-16 jarigen naar Nederland zijn gekomen om te werken.



Figuur 34.Verschillen voor en na de wetswijziging (per 1 juli 2014) in omvang van de doelgroep tot het gebruik van de remigratievoorziening

8.3 Oriëntatie op remigratie gedaald en voorlichting is complexer geworden

147 Uit de gegevens van het NMI blijkt dat het aantal personen dat bij het NMI informatie vraagt over remigratie na de wetswijziging per 1 juli 2014 is gehalveerd. De voornaamste reden voor deze daling is de inperking van de doelgroep van de Remigratiewet. Het NMI heeft de voormalige doelgroep echter nog wel als een substantiële groep in haar klantenbestand. Hieruit blijkt dat het NMI ook na de wetswijziging een voorlichtende rol blijft vervullen voor personen die niet meer of nog niet in aanmerking komen voor de remigratievoorziening, maar zich wel op remigratie oriënteren. Het NMI vervult een belangrijke filterfunctie voor de SVB. Door de uitgebreide voorlichting is het gros van de ingediende aanvragen bij de SVB behoorlijk compleet. Ook is het aantal afwijzingen beperkt omdat personen die niet in aanmerking komen geen aanvraag doen.

148 Voor de consulenten van het NMI is de voorlichting intensiever en complexer geworden. Consulenten moeten de cliënten vaker teleurstellen wanneer blijkt dat er geen mogelijkheden zijn voor terugkeer met de remigratievoorziening. In de praktijk is dit voor consulenten moeilijk uit te leggen aan de cliënten omdat het hen op een aantal punten aan argumentatie ontbreekt. Dit geldt met name voor de beperking tot de eerste generatie, waarbij ook personen die in het herkomstland zijn geboren, maar als minderjarige naar Nederland zijn gekomen geen aanspraak maken op een remigratievoorziening. De vertegenwoordigers van de belangenorganisaties onderstrepen dit. Als cliënten niet voor de remigratievoorziening in aanmerking komen,

besteden de consulenten meer tijd aan voorlichting over alternatieven om de remigratiewens toch te realiseren. In de uitvoering van de Remigratiewet worden daarnaast enkele aandachtspunten gesignaleerd:

a. Afschaffing van de basisvoorziening in combinatie met hoge remigratiekosten maakt het in praktijk voor een deel van de doelgroep lastig de remigratiewens te realiseren. Dit geldt met name voor personen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering;
b. Beperking tot remigratie naar het geboorteland (in plaats van nationaliteit zoals voor de wetswijziging) pakt beperkend uit. Dit geldt met name voor vluchtelingen die vaak niet veilig terug kunnen keren naar hun geboorteland. Daarnaast komen er situaties voor waarbij men wil remigreren naar een land dat wel in de wet voorkomt en waarvan de persoon ook de nationaliteit heeft (of heeft gehad), maar dat niet het geboorteland van de persoon is.

8.4 Gebruik remigratievoorziening is sterk afgenomen

149 Het aantal aanvragen voor de remigratievoorziening is, zoals verwacht, sterk gedaald na de wetswijziging. Voor de wetswijzing ligt dit rond de 400 aanvragen per kwartaal. Na de wetswijziging is dit gedaald naar ongeveer 50 à 100 aanvragen per kwartaal. Ook in de groep die wel aan het leeftijdscriterium voldoet (55 jaar en ouder) is het aantal remigranten met tweederde afgenomen. Daarnaast is de daadwerkelijke remigratie na toekenning van het recht afgenomen. Voor de wetswijziging was het percentage dat remigreert na toekenning van de remigratievoorziening namelijk gemiddeld 93 procent, terwijl dit na de wetswijziging gemiddeld 84 procent is.

150 Ook een aantal kenmerken van de groep die daadwerkelijk remigreert zijn gewijzigd. Uiteraard is de gemiddelde leeftijd waarop men remigreert (met gebruik van de regeling) hoger dan voorheen. Daarnaast valt op dat men vaker als alleenstaande (zonder partner of kinderen) teruggaat naar het land van herkomst. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de kinderen van personen die 55 jaar zijn inmiddels volwassen zijn en een eigen leven hebben opgebouwd en daarin hun eigen keuzes maken. Voorheen, toen remigratie met 45 jaar mogelijk was, hadden kinderen vaak nog niet de leeftijd om die keuze zelf te maken. Een derde verandering is dat er na de wetswijziging procentueel gezien meer remigranten een gekorte of nihil uitkering ontvangen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de verhoging van de leeftijdsgrens naar 55 jaar. Er zijn daardoor in verhouding meer oudere remigranten waardoor de kans op samenloop met andere uitkeringen toeneemt.

8.5 Nog geen duidelijke aanwijzing voor behoud arbeidspotentieel of vermindering uitkeringsafhankelijkheid door wetswijziging

151 Een van de voornaamste doelen van de wetswijziging was om arbeidspotentieel voor Nederland te behouden en de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Zowel het NMI als de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties van personen met een migratieachtergrond zien in de praktijk niet dat de wijziging van de Remigratiewet haar doel bereikt. Analyse van CBS gegevens over de groep die sinds de wetswijziging geen gebruik meer kan maken van de remigratievoorziening bevestigt dit beeld. Emigratiecijfers geven vooralsnog geen reden aan te nemen dat de wetswijziging heeft geleid tot een groter behoud van arbeidspotentieel: er lijkt eerder sprake van een tijdelijk verhoogde emigratie door de wetswijziging. In de jaren direct na de wetswijziging is het aandeel emigranten niet lager dan in de jaren voor de wetswijziging. In 2016 ligt het aantal emigranten verhoudingsgewijs wel wat lager dan begin 2012, maar dit compenseert niet de piek

in emigratie rond de wetswijziging. Ook is er nog geen aanleiding aan te nemen dat de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner is geworden. De uitkeringsafhankelijkheid in de groep die sinds de wetswijziging geen gebruik meer kan maken van een remigratievoorziening is een jaar later met gemiddeld 95% hoog en vrijwel stabiel. De uitkeringsafhankelijkheid wijkt relatief weinig af van de groep die nog wel gebruik kan maken van de remigratievoorziening (97%). Lange termijn effecten op emigratie en uitkeringsafhankelijkheid zijn nog niet helemaal vast te stellen. De periode vanaf de wetswijziging op 1 juli 2014 en de beschikbaarheid van CBS data tot en met 2017 is daarvoor relatief kort.

152 Daarnaast was de verwachting dat de wetswijziging de bredere integratie en participatie van migranten zou stimuleren. Op basis van de interviews met belangenorganisaties lijkt het omgekeerde aan de orde. Door de inperking van de doelgroep voelt het alsof hen de mogelijkheid tot remigratie (met de regeling) wordt ontnomen. Met name personen die voor hun 18de naar Nederland zijn gekomen voelen zich benadeeld. Bredere gevolgen met betrekking tot integratie en participatie zijn niet meetbaar, maar de belangenorganisaties benadrukken dat dit negatieve effecten heeft op de gezondheid en welzijn.

8.6 Beelden met betrekking tot effect op eigen verantwoordelijkheid lopen uiteen

153 Met het afschaffen van de basisvoorziening is beoogd de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen te stimuleren. In hoeverre dit doel is bereikt is moeilijk vast te stellen en de beelden variëren. Vanuit het NMI en de belangenorganisaties ziet men in de praktijk niet dat de afschaffing van de basisvoorziening leidt tot een meer weloverwogen besluit. De medewerkers van de remigratieafdeling van de SVB signaleren echter wel dat aanvragers nu beter hebben nagedacht over remigratie dan voor de wetswijziging. Een indicatie daarvoor zien zij ook in de daling van het percentage remigranten dat binnen een jaar terugkeert naar Nederland. Deze daling kan echter ook komen doordat sinds de wetswijziging na terugkeer niet meer opnieuw een remigratievoorziening gebruikt kan worden.

8.7 Maatregelen sinds wetswijziging regelmatig toegepast

154 Met de wetswijziging is ook beoogd de rechtmatigheid te verbeteren. Vanuit de SVB is aangegeven dat met de wetswijziging het opleggen van maatregelen en boetes in lijn is gebracht met de AOW en andere sociale wetgeving. Sinds de wetswijziging wordt deze mogelijkheid regelmatig gebruikt (per jaar variërend van 2,4% tot 3,1% van de remigranten, met name in de vorm van maatregelen). Met de toepassing van maatregelen lijkt ook de rechtmatigheid van de uitvoering verbeterd. Gedetineerden en voortvluchtigen kunnen geen aanspraak meer maken op de remigratievoorziening, maar hiervan zijn ook geen voorbeelden bekend.

8.8 Behoefte aan remigratievoorziening blijft naar verwachting ook in 2025

155 De beoogde uitfasering van de wet in 2025 gaat niet gepaard met een verwachte afname van de doelgroep of verdere afname van het gebruik van de remigratievoorziening. De cijfers van de CBS prognose laten zien dat de omvang van de doelgroep tot 2025 naar verwachting toeneemt. Dit wijst erop dat de instroom van 55 plussers die aan de criteria van de voorziening voldoen voor deze jaren hoger geraamd wordt dan de uitstroom (door een andere inkomstenbron, emigratie of sterfte). Het huidige gebruik van de

remigratievoorziening is in de doelgroep nog beperkt, maar neemt met een toename van de doelgroep naar verwachting eveneens licht toe.

156 Naast groepen die aanspraak kunnen maken op een remigratievoorziening conform de wet is er ook in andere groepen blijvende behoefte gesignaleerd aan remigratie in zijn algemeenheid. Het NMI biedt brede voorlichting, ook aan personen die niet of sinds de wetswijziging niet meer gebruik kunnen maken van de remigratievoorziening. Daarnaast is gesignaleerd dat nieuwe groepen vluchtelingen, die niet onder de criteria van de Remigratiewet vallen, (op termijn) ook een wens kunnen hebben om te remigreren naar het land of de regio van herkomst.

8.9 Aanbevelingen

157 Op basis van de resultaten van dit evaluatieonderzoek doen we een aantal aanbevelingen in het licht van zowel het doel van de onderzochte wetswijziging alsook het oorspronkelijk doel van de Remigratiewet:

a. Het oorspronkelijke doel van de Remigratiewet is om personen, die niet zelf hun remigratie kunnen bekostigen en waarvoor het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft31, tegemoet te komen door hen een voorziening te bieden om vrijwillig terug te gaan naar hun land van herkomst. De Remigratiewet biedt (sinds de invoering in april 2000) een uitweg aan degenen die naar Nederland kwamen voor arbeid en vestiging, maar nu een dringende wens tot terugkeer hebben doordat zij in een uitzichtloze situatie van uitkeringsafhankelijkheid verkeren en zelf hun remigratie niet kunnen bekostigen;
b. Het doel van de wetswijziging in 2014 is het in lijn brengen van de Remigratiewet met breder kabinetsbeleid op het terrein van arbeidsmarkt en inburgering. Specifiek benoemde aspecten hierbij zijn het behoud van arbeidspotentieel, verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid, verbeteren van rechtmatigheid, en het bevorderen van participatie en integratie.

158 De wetswijziging alleen lijkt ontoereikend om het arbeidspotentieel te behouden en te benutten van de groep die geen gebruik meer kan maken van de remigratievoorziening. De resultaten laten zien dat de uitkeringsafhankelijkheid van deze groep nog altijd hoog is. Hierbij zien wij de volgende aanbevelingen.

a. Zet in op vervolgonderzoek naar het arbeidsmarktpotentieel van deze groep zodat inzichtelijk wordt welke personen een realistische kans maken op de arbeidsmarkt en wanneer arbeidsparticipatie geen realistische verwachting is;
b. Overweeg om specifiek arbeidsmarktbeleid voor deze doelgroep te ontwikkelen waardoor het arbeidspotentieel mogelijk beter benut kan worden (waarmee het doel van de wetswijziging beter kan worden bereikt);

[31] Het gaat hier in grote lijnen om personen die geboren zijn in en in het bezit zijn of zijn geweest van een nationaliteit van een land waarmee Nederland een wervingsverdrag of overeenkomst heeft gesloten, alsmede personen met de Nederlandse of Surinaamse nationaliteit die in Suriname geboren zijn, alsmede om vreemdelingen met rechtmatig verblijf, alsmede om personen onder de Wet Rietkerk uitkering (zie memorie van toelichting voor volledige omschrijving).

c. Overweeg om de criteria voor de remigratievoorziening (zoals leeftijdsgrenzen en duur van uitkeringsgerechtigdheid) aan te passen voor groepen waarbij toekomstige arbeidsparticipatie niet realistisch is (voor deze groep blijft het oorspronkelijk doel van de wet relevant).

159 Uit het onderzoek komt naar voren dat met de wetswijziging de uitvoering van de remigratievoorziening is gewijzigd op een manier die op onderdelen moeilijk is uit te leggen en/of onbedoeld lijkt met het oog op het oorspronkelijke doel van de Remigratiewet. Hierbij geven wij de volgende aanbevelingen:

a. Overweeg of de definitie van eerste generatie kan aansluiten bij de algemeen geldende definitie waarbij personen die als minderjarige naar Nederland kwamen wél tot de eerste generatie worden gerekend en daarmee in aanmerking komen voor de remigratievoorziening. Over de voor de remigratievoorziening specifieke voorwaarde van komst naar Nederland vanaf 18 jaar bestaat veel onbegrip omdat een grote groep (arbeids)migranten uit landen waar Nederland een wervingsovereenkomst mee had of uit Suriname hierdoor wordt uitgesloten van de remigratievoorziening. Deze groep is niet volledig in Nederland opgegroeid en geschoold. Met name migranten van 16 jaar en ouder zijn direct in Nederland gaan werken en behoren volgens hen daarmee tot de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet;
b. Met de wetswijziging is het bestemmingsland beperkt tot geboorteland. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze beperking specifieke groepen treft. Personen die wel de nationaliteit hebben (gehad) van een van de landen genoemd in de wet, maar daar niet zijn geboren kunnen nu geen gebruik meer maken van de remigratievoorziening. Vluchtelingen die niet veilig kunnen terugkeren naar hun geboorteland, maar wel zouden willen remigreren naar een land in de regio van herkomst kunnen eveneens geen gebruik meer maken van de remigratievoorziening. Deze vreemdelingen behoren wel tot de oorspronkelijke doelgroep van de Remigratiewet. Overweeg of het criterium dat bestemmingsland gelijk moet zijn aan geboorteland verruimd kan worden op basis van nationaliteit en/of regio;
c. Het vertrek naar land van herkomst lijkt voor een deel van de doelgroep financieel moeilijk te realiseren, mede door de afschaffing van de basisvoorziening. Uit het onderzoek komt dit signaal met name naar voren met betrekking tot personen die langdurig in een uitkeringssituatie zitten, in het bijzonder een bijstandsuitkering. Voor deze specifieke groep lijkt zelf sparen voor de remigratie een belangrijke hindernis om de remigratiewens te realiseren. Het oorspronkelijke doel van de Remigratiewet om een voorziening te bieden voor hen die de remigratie niet zelf kunnen bekostigen wordt voor deze groep mogelijk niet volledig bereikt. Daarom doen we de aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre de financiële positie een barrière vormt voor het realiseren van de remigratiewens en hoe deze eventuele barrière in die gevallen kan worden weggenomen.

160 Met betrekking tot de toekomst laat het onderzoek zien dat de omvang van de doelgroep voor de Remigratiewet , behoefte aan voorlichting en gebruik van de remigratievoorziening tot het moment van de beoogde uitfasering van de wet per 2025 naar verwachting nog toeneemt. De doelstelling van de Remigratiewet lijkt daarmee ook in 2025 onverminderd relevant. In dat licht doen wij de volgende aanbevelingen:

a. Overweeg uitstel van de uitfasering van de wet per 2025. Op basis van de prognose lijkt de omvang van de huidige doelgroep verder toe te nemen. De instroom van 55 plussers die aan de criteria van de voorziening voldoen wordt hoger geraamd dan de uitstroom (door een andere inkomstenbron, emigratie of sterfte). De behoefte aan een remigratievoorziening in de huidige doelgroep is naar verwachting in 2025 niet lager dan direct na de wetswijziging. Daarnaast kan er in 2025 sprake zijn van een nieuwe

remigratiebehoefte bij groepen die nu niet onder de doelgroep vallen doordat ze na 1 juli 2014 (of andere datum genoemd in de wet) naar Nederland zijn gekomen, zoals vluchtelingen. Overweeg of deze nieuwe groepen migranten passen binnen de doelstelling van de Remigratiewet en overweeg als dit het geval is verruiming van de criteria voor de remigratievoorziening;

b. Borg de voorlichting, kennis en kunde over remigratie, ook bij uitfasering van de wet. De algemene voorlichtende functie van het NMI over mogelijkheden van terugkeer naar het herkomstland (zonder remigratievoorziening) blijft nodig en van belang. Gezien het specialistische karakter lijkt het wenselijk dit centraal te (blijven) uitvoeren.

A. Onderzoeksverantwoording

A.1 Interviews met betrokken actoren

161 Om inzicht te krijgen in de praktijkervaringen met betrekking tot de wetswijziging spraken we met de centrale uitvoerder, de SVB, en voorlichter, het NMI. Ook spraken we met belangenorganisaties om de betekenis en de impact van de wetswijziging op de doelgroep goed in beeld te krijgen (Tabel 2).

Organisatie	Functie
NMI	Consulenten (3)
SVB	Medewerkers afdeling remigratie (3)
SVB	Sociaal attaché Turkije en Marokko
SVB	Bezwaar- en beroepmedewerker
Netwerk van organisaties voor oudere migranten (NOOM)	Belangenvertegenwoordiger
Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT)	Belangenvertegenwoordiger
Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders (SMN)	Belangenvertegenwoordiger
Pharos	Belangenvertegenwoordiger vluchtelingen

Tabel 2. Overzicht respondenten

A.2 Dataverzameling Sociale Verzekeringsbank

162 Om inzicht te krijgen in het directe resultaat van de wetswijziging hebben we gegevens van de SVB over de periode 2012 - 2016 ontvangen en geanalyseerd. Op basis van deze gegevens hebben we de volgende analyses uitgevoerd:

a. De ontwikkeling van het aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen;
b. De ontwikkeling van daadwerkelijk gebruik van de remigratievoorziening na toekenning recht;
c. De samenstelling van de groep migranten die gebruik maken de remigratievoorziening;
d. Het gebruik van de terugkeeroptie;
e. Het aantal opgelegde maatregelen en boetes.

A.3 Dataverzameling NMI

Om inzicht te krijgen in de behoefte aan remigratie heeft het NMI voor dit onderzoek beschikbare data uit systemen aangeleverd vanaf het eerste kwartaal van 2013 tot en met het laatste kwartaal van 2016. Het NMI registreert contacten, dossiers en trajecten met betrekking tot de oriëntatie op remigratie. Dit betreft zowel de mogelijkheden voor remigratie met de remigratievoorziening als op eigen kosten.

A.4 Dataverzameling CBS

01 Het CBS beschikt over uitgebreide sets aan microdata die op persoonsniveau gekoppeld kunnen worden. Het CBS is een rijke bron van informatie over de omvang van de doelgroep(en) van de migratieregeling en de mate van arbeidsparticipatie en/of uitkeringsafhankelijkheid daarbinnen, evenals relevante referentiegroepen. CBS informatie kan ook inzicht bieden in de aard en omvang van migratie in het algemeen (zonder gebruik van de remigratievoorziening). Ook beschikt het CBS over de benodigde demografische gegevens die bruikbaar zijn voor een prognose van het gebruik van de remigratievoorziening voor de komende jaren.

We hebben de volgende bestanden gebruikt en gekoppeld:

a. Het bestand MIGRATIEBUS bevat de gegevens van personen die naar of uit Nederland migreren, uit welke landen zij afkomstig zijn en wanneer zij zijn geremigreerd. Aan de hand van dit bestand konden we de voor dit onderzoek de relevante migranten selecteren;
b. Het bestand Gbapersoontab bevat van alle personen die vanaf 1 januari 1995 in de gemeentelijke bevolkingsregisters voorkomen de demografische achtergrondgegevens (bijvoorbeeld geslacht, geboortejaar, herkomstgroepering) die niet of nauwelijks wijzigen. Aan de hand van dit bestand is bepaald de persoon zich op een peildatum nog in Nederland bevond, of de persoon een migrant was en tot welke generatie migrant de persoon behoorde. Deze informatie hebben we aan het Gbamigratiebestand gekoppeld;
c. Het bestand Gbaoverlijdentab is gebruikt om te bepalen of iemand op de peildatum nog in leven was. Omdat we over een langere periode de samenstelling van de doelgroep hebben onderzocht is dit een relevante toevoeging en is gekoppeld aan het eerder samengevoegde bestand;
d. Ten slotte hebben we het bestand Secmbus gebruikt waarin de belangrijkste inkomstenbronnen van personen zijn geregistreerd. Aan de hand van deze informatie konden we personen selecteren die een voor dit onderzoek relevante uitkering ontvingen. De informatie uit het Secmbus bestand is voor betreffende personen eveneens toegevoegd aan het onderzoekbestand.

Op basis van de gekoppelde bestanden hebben de personen ingedeeld in drie groepen:

a. Personen die voor en na de wijzigingen gebruik konden maken van de Remigratiewet;
b. Personen die voor en na de wijzigingen geen gebruik konden maken van de Remigratiewet;
c. Personen die wel voor, maar niet na de wijzigingen gebruik konden maken van de Remigratiewet.

Vervolgens is onderzocht wat de invloed van de wijzigingen was op het aantal personen dat eerst wel en daarna niet meer gebruik kon maken van de remigratievoorziening, in hoeverre arbeidspotentieel is behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt (en ook gebruikt wordt) en is een prognose van de doelgroep naar de toekomst gereconstrueerd.

B. Lijst van geraadpleegde bronnen

B.1 Geraadpleegde wetgeving

Motie van Toorenburg, heroverweging remigratiewet, december 2008.

Motie Dibi, beperking eerste generatie, december 2010.

Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Voorstel van wet, 2011-2012, nr. 33085.

Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Memorie van toelichting, 2011-2012, nr. 33085.

Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Memorie van antwoord, 2011-2012, nr. 33085.

Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Advies Raad van State en nader rapport, 2011-2012, nr. 33085.

Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Nota naar aanleiding van verslag, 2011-2012, nr. 33085.

Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Nota van wijziging, 2011-2012, nr. 33085.

Wijziging van de remigratiewet (heroverweging remigratiewet), Amendement van het lid Karabulut over het heropnemen van de basisvoorzieningen in de Remigratiewet, 23 januari 2013, nr. 33085.

B.2 Geraadpleegde literatuur

Berkhout, A. (2009). Actualisatie kosten en baten van de remigratiewet. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

Dourleijn, E. en Dagevos, J. (2011). Vluchtelingen in Nederland. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Kruis, G.E. en Berkhout, A. (2009). Profielonderzoek gebruikers remigratiewet. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.