

Evaluatie van de Remigratiewet

Een kwantitatieve evaluatie

Mary van den Wijngaart | Harrie van den Tillaart

SAMENVATTING

Achtergronden evaluatie

Sinds 1 april 2000 is de Remigratiewet van kracht en daarmee is de ‘oude’ remigratieregeling komen te vervallen. De Remigratiewet biedt personen die tot de doelgroep behoren en die over onvoldoende middelen beschikken om zelfstandig terug te keren naar hun land van herkomst, faciliteiten om deze wens toch te kunnen realiseren. De wet is bedoeld voor erkende vluchtelingen, asielgerechtigden en personen die zelf (of één van de ouders) afkomstig zijn uit Turkije, Marokko, Suriname, Tunesië, Kaapverdië, voormalig Joegoslavië, de Molukken, Griekenland, Italië, Spanje en Portugal. De Remigratiewet bestaat uit een basisvoorziening en een remigratieuitkering. De basisvoorziening voorziet in een eenmalige vergoeding van de reis- en verhuiskosten en een verblijfkostenvergoeding voor de eerste twee maanden na terugkeer. De remigratieuitkering omvat – naast de eenmalige verhuiskostenvergoeding – een maandelijks uitkering en een ziektekostenvoorziening.

Het ITS heeft in opdracht van het WODC een beknopte kwantitatieve evaluatie verricht naar de resultaten en de doeltreffendheid van de Remigratiewet. Het was de bedoeling inzicht te geven in de mate waarin (potentiële) remigranten¹ gebruik maken van de voorzieningen van de Remigratiewet. In hoeverre informeren potentiële remigranten zich (terdege) over de mogelijkheden van de wet, vragen zij een voorziening aan en vertrekt men met welke voorziening? Daarnaast is beoordeeld of de wet doeltreffend is. Faciliteert de wet inderdaad de feitelijke terugkeer van personen die over onvoldoende middelen beschikken om de remigratie op eigen kracht te kunnen realiseren?

Voor het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen is een beroep gedaan op de gegevens van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Nederlands Migratie Instituut (NMI). Beide organisaties zijn betrokken bij de uitvoering van de wet. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus 2005 tot en met november 2005.

¹ Onder de term ‘remigranten’ verstaan wij die personen die onder de werkingssfeer vallen van de remigratieregelingen en vertrokken zijn met gebruikmaking van een remigratiefaciliteit. Het gaat hierbij om de zogeheten ‘hoofdaanvrager’. Er is – tenzij expliciet benoemd – geen rekening gehouden met partners en kinderen die mee terugkeren naar land van herkomst.

Resultaten in de praktijk

De *voorlichting aan en begeleiding* van mensen die zich oriënteren op een terugkeer naar het land van herkomst, vertoont een golfbeweging over de periode 1997-2004. Het totaal aantal contacten met personen dat om informatie en advies vraagt over de remigratiefaciliteiten, bedraagt in 1997 en 1998 ruim 14.000. Dit neemt in 1999 af tot ruim 10.000 contacten. Na het van kracht worden van de Remigratiewet in 2000 is er sprake van een toename tot 14.000 contacten. In 2001 en 2002 ligt het aantal contacten rond de 13.000 om daarna weer te stijgen tot circa 17.500 contacten in 2004.

De voorlichting en begeleiding ten tijde van de Remigratiewet heeft in het algemeen betrekking op iemand afkomstig uit een van de doelgroeplanden. De belangrijkste herkomstlanden zijn Turkije, Suriname, Marokko, voormalig Joegoslavië en Spanje. Een minderheid van de contacten omvat vluchtelingen of asielgerechtigden maar dit neemt wel duidelijk toe in de periode dat de Remigratiewet van kracht is. Meestal zijn het mannen in de leeftijd van 45 tot 55 jaar die feitelijk contact opnemen over de remigratiefaciliteiten. De eventuele partner wordt overigens wel structureel betrokken in het begeleidingstraject.

Het *beroep op de Remigratiewet* omvat het aantal aanvragen dat in behandeling is genomen. Dit aantal loopt op van 745 in 2000 tot bijna 2.000 aanvragen in 2004. Er is sprake van een verdubbeling van het aantal aanvragen in 2003/2004 ten opzichte van 2001. Het merendeel van de mensen waarvan de aanvraag is behandeld heeft de Turkse, Marokkaanse, Spaanse of Nederlandse nationaliteit. Het aandeel aanvragers met de Nederlandse nationaliteit is toegenomen van 12 procent in 2000 tot een kwart in 2004.

Ook het aantal mensen dat daadwerkelijk *terugkeert met een remigratiefaciliteit* vertoont een golfbeweging vanaf 1997 tot en met 2004. Vlak voor de invoering van de Remigratiewet in april 2000 daalt het aantal remigranten van 400 in 1997 tot circa 300 in 1999². In 2001 loopt het aantal op tot 660 remigranten die zijn vertrokken met gebruikmaking van een remigratiefaciliteit. Dit aantal blijft vervolgens redelijk stabiel om in 2004 weer sterk te stijgen tot een totaal van 1.331 remigranten.

De meeste remigranten die terugkeren met een remigratiefaciliteit, doen dat met gebruikmaking van de remigratie-uitkering. Meer dan de helft van de vertrokken remigranten met een remigratie-uitkering – in deze de hoofdaanvrager – is 50 tot 65 jaar oud. Er is ten tijde van de Remigratiewet sprake van een forse stijging in de leeftijdscategorie van 45 tot 50 jaar; van 6 procent in 1999 tot 22 procent in 2004. Verder is het merendeel man en ontvangt een remigratie-uitkering voor alleenstaanden of gehuwden/samenwonenden. De belangrijkste bestemmingslanden voor vertrokken remigranten met een remigratie-uitkering zijn Turkije, Marokko en het voormalig Joegoslavië. Sinds 2001 is Suriname sterk in opkomst.

² Dit is exclusief de nihil-uitkeringen. Registratiesysteem SVB is ten tijde van de Remigratiewet gewijzigd.

Hoewel de basisvoorziening door een minderheid wordt gebruikt, wint deze vooral de laatste jaren aan populariteit. Remigranten met een basisvoorziening vertonen duidelijke verschillen met remigranten die vertrokken zijn met een remigratie-uitkering. Zij zijn jonger; het merendeel is 45 jaar of jonger. Ook zijn zij vaker vrouw en een zeer substantieel deel betreft eenoudergezinnen. De belangrijkste bestemmingen zijn Griekenland, Spanje, Italië of Portugal. Vanaf 2000 gaat 70 tot 90 procent van de vertrokken remigranten met een basisvoorziening hier naar toe.

Het aantal *gerechtigden van een remigratie-uitkering* bedraagt ultimo juni 2005 8.932 gerechtigden. Dit betreft het aantal 'hoofdaanvragers' dat ooit is vertrokken met een remigratie-uitkering én dat hier medio 2005 nog steeds gebruik van maakt. Wanneer we rekening houden met de eventuele partners en/of minderjarige kinderen die mee zijn gegaan met de gerechtigden dan zijn er medio 2005 per saldo 15.967 personen die gebruik maken van een remigratie-uitkering: 8.932 gerechtigden, 6.375 partners en 660 minderjarige kinderen. Circa 70 procent van de gerechtigden ultimo juni 2005 is vertrokken onder het regime van de oude remigratieregeling, dus vóór 1 april 2001.

Er doen zich verschillen voor tussen de *gerechtigden van een remigratie-uitkering vóór en ten tijde van de Remigratiewet*. Het aandeel nihil-gerechtigden is onder het regime van de Remigratiewet beduidend lager dan bij de oude remigratieregeling: circa 25 procent tegenover circa 61 procent. Er is sprake van een nihil-uitkering als de exporteerbare uitkering zoals de AOW, ANW en WAO de hoogte van de remigratie-uitkering overstijgt. Het verschil hangt vooral samen met het aantal gerechtigden met een AOW-uitkering. Dit aantal is onder de oude remigratieregeling vele malen groter dan onder de Remigratiewet; respectievelijk 3.493 en 369 gerechtigden. De gemiddelde leeftijd van de gerechtigden onder de 'oude' remigratieregeling ligt ook hoger. 67 Procent van de 'oude' gerechtigden met een remigratie-uitkering is medio 2005 65 jaar of ouder. Onder de Remigratiewet is dat een kwart van de gerechtigden.

Andere verschillen zijn vooral gerelateerd aan de verbeteringen van de Remigratiewet. Zo is er bij de Remigratiewet ten opzichte van de oude remigratieregeling sprake van een uitbreiding van de doelgroepen met Spanje, Portugal, Griekenland en Italië. Daarnaast zijn de voorzieningen opgesteld voor aanvragers uit de doelgroepen met alleen de Nederlandse nationaliteit onder de voorwaarde dat zij hier afstand van doen en de nationaliteit van het bestemmingsland verwerven. Dit is vooral van toepassing op Surinamers. Bovendien is de leeftijdsgrens van de remigratie-uitkering verlaagd van 50 jaar naar 45 jaar. Dit alles zien we in de cijfers terug. Het aandeel gerechtigden van een remigratie-uitkering met alleen de Nederlandse nationaliteit is toegenomen van 0 naar 9 procent. Daarnaast is onder de oude remigratieregeling 0,7 procent van de gerechtigden 45 tot 50 jaar. Ten tijde van de Remigratiewet is dat gestegen tot 15 procent. Bovendien is de diversiteit in de belangrijkste bestemmingslanden toegenomen. Voorheen gingen gerechtigden vooral naar Turkije en Marokko. Nu zijn andere landen in opkomst zoals voormalig Joegoslavië, Suriname en de Mediterrane landen.

Doeltreffendheid van de Remigratiewet

De doeltreffendheid van de Remigratiewet is beoordeeld aan de hand van enkele criteria. Op de eerste plaats is gekeken naar de *ontwikkelingen in de tijd*. Zoals al eerder genoemd signaleren we over de periode 1997-2004 een golfbeweging ten aanzien van het gebruik van de remigratiefaciliteiten. Vóór de invoering van de Remigratiewet vertoont het gebruik een dalende lijn om daarna weer toe te nemen. Na een stabilisatie in 2002 en 2003 is er in 2004 sprake van een forse stijging. Deze golfbeweging hangt samen met de beleidsontwikkelingen omtrent de Remigratiewet. De daling is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de verwachte implementatie van de Remigratiewet. Veel mensen stellen hun beslissing om te remigreren uit totdat er meer bekend is over de inhoud en inwerkingtreding van de Remigratiewet. De forse stijging in 2004 is een gevolg van de bekendmaking van de plannen in 2003 om de Remigratiewet af te schaffen. Men vraagt een remigratiefaciliteit aan voordat het te laat is. Deze situatie houdt nu nog aan.

Een tweede criterium is het feit dat na het van kracht worden van de Remigratiewet *meer mensen vertrokken* zijn met gebruikmaking van een remigratiefaciliteit dan daarvoor. Het toenemende gebruik van de remigratiefaciliteiten valt niet toe te schrijven aan autonome ontwikkelingen binnen de doelgroepen, maar is direct gerelateerd aan de verbeteringen die met de Remigratiewet gerealiseerd zijn. De toename in het gebruik is vooral een gevolg van de verruiming van de doelgroepen (Spanje, Italië, Griekenland en Portugal), het openstellen van de remigratiefaciliteiten voor mensen uit de doelgroepen met de Nederlandse nationaliteit en de verlaging van de leeftijdsgrens van de remigratie-uitkering van 50 naar 45 jaar.

Een derde criterium voor de doeltreffendheid van de Remigratiewet omvat het relatief *geringe aantal spijtoptanten*. In de periode 2000 t/m 2004 zijn er in totaal 94 spijtoptanten geweest en zijn in totaal 3.711 personen vertrokken onder het regime van de Remigratiewet. Dit geeft aan dat maar weinig remigranten die na vertrek met een remigratiefaciliteit spijt krijgen van hun keuze en zich opnieuw willen vestigen in Nederland.

Een laatste criterium is dat het aantal jaarlijkse aanvragen van remigratiefaciliteiten in lijn is met *hetgeen verwacht mocht worden*. In een ITS-onderzoek uitgevoerd in 2000³, is aan personen uit de doelgroepen van de Remigratiewet gevraagd of de nieuwe wet voor hen aanleiding vormt om remigratie te (her)overwegen. Op basis van dat onderzoek is geschat dat jaarlijks tussen de 750 en 2.000 personen een aanvraag zullen indienen voor een remigratiefaciliteit. In de praktijk varieert het aantal feitelijke aanvragen van 745 tot 1.929. De praktijk komt dus overeen met de verwachtingen die er op voorhand waren over het beroep op de Remigratiewet.

³ Tillaart, H. van den, Miedema, F., Dijkman, T. & Olde Monikhof, M. (2000). Oriëntatie op de Remigratiewet. Bosniërs, Marokkanen, Surinamers, Turken en Zuid-Europeanen over remigratie naar het herkomstland en de mogelijke rol daarbij van de Remigratiewet. Nijmegen: ITS.

Slotconclusie

De centrale vraagstelling richt zich op de vraag of de Remigratiewet de terugkeer faciliteert van personen die over onvoldoende middelen beschikken om de remigratie op eigen kracht te realiseren. Op basis van het huidige onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin personen *zonder middelen* gebruik maken van een remigratievoorziening. De benodigde gegevens hiervoor zoals inkomen, beroep en opleiding worden namelijk niet geregistreerd. Wel kan worden geconcludeerd dat de Remigratiewet *de remigratie* faciliteert van mensen die willen terugkeren naar het land van herkomst van henzelf of (één van de) ouders. Er is sprake van een toenemend gebruik van de remigratievoorzieningen. Na de invoering van de Remigratiewet vertrekken er per jaar meer mensen met gebruikmaking van een voorziening dan ten tijde van de oude remigratieregeling. Dit wordt vooral verklaard door de verruiming van de doelgroepen en de verlaging van de leeftijdsgrens voor een remigratie-uitkering.

Op de vraag in hoeverre de Remigratiewet *in voldoende mate* mogelijkheden biedt om een eventuele terugkeer te realiseren, moeten we het antwoord schuldig blijven. Hierover zijn geen gegevens verzameld omdat dit buiten het bereik van het onderzoek viel. Wel kan op basis van kwalitatieve signalen vanuit het NMI enkele tendensen worden geschetst.

De wens om terug te keren naar het land van herkomst wordt vooral bepaald door persoonlijke omstandigheden, maar ook door de politieke, maatschappelijke en culturele omstandigheden in het bestemmingsland. Als men daadwerkelijk de wens heeft om terug te keren dan biedt de Remigratiewet aan mensen zonder middelen *de keuze* om dit te kunnen verwezenlijken. Zonder de Remigratiewet is terugkeer voor deze personen sowieso niet haalbaar. De keuze wordt echter wel sterk bepaald door de voorwaarden die aan het gebruik van met name de remigratie-uitkering zijn verbonden. Deze hebben betrekking op het verplicht opgeven van de Nederlandse nationaliteit, het moeizaam kunnen afsluiten van een ziektekostenverzekering in het bestemmingsland en de termijn van de terugkeeroptie van één jaar. Bovendien heeft de discussie over de afschaffing van de Remigratiewet precies een omgekeerd effect gehad van wat met de wet werd beoogd. Met de wettelijke basis werd namelijk óók beoogd meer zekerheid te bieden aan remigranten. Dit is geheel doorkruist door de bekendmaking in 2003 van de plannen om de wet af te schaffen.

Kortom, in kwantitatieve zin is de Remigratiewet doeltreffend. De wet biedt aan meer mensen een reële mogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst dan de oude remigratieregeling. Of de Remigratiewet in voldoende mate (potentiële) remigranten faciliteert, kan op basis van de huidige gegevens niet worden beoordeeld. Hiervoor is een meer kwalitatieve benadering vereist.