

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 31b

25 741

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

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 4 maart 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat¹ heeft op 23 februari 1999 mondeling overleg gevoerd met minister Van Boxtel voor Grote Steden- en Integratiebeleid, over het bovengenoemd wetsvoorstel.

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Stoffelen

De griffier van de commissie,
Hordijk

¹ Samenstelling:

Leden: Postma (CDA), Tiesinga-Autsema (D66), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), De Beer (VVD), Batenburg, Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GroenLinks), Jurgens (PvdA), Bierman, Wiegel (VVD), plv. voorzitter, Hirsch Ballin (CDA), Stoffelen (PvdA), voorzitter, Ruers (SP).

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Hirsch Ballin** (CDA) stelde voorop dat hij zeker niet gekant was tegen doel en strekking van het wetsvoorstel. Wel had hij er uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit een aantal bedenkingen tegen, van meer of minder ernstige aard, maar hij achtte het goed mogelijk om deze weg te nemen door de tekst van het wetsvoorstel aan te passen.

Hierna liep hij de bepalingen langs waartegen hij bedenkingen had, waarbij hij eerst inging op punten die al in de schriftelijke voorbereiding naar voren zijn gebracht.

- Artikel 2, eerste lid, onderdeel b: volgens deze bepaling is de wet niet van toepassing op mensen met een dubbele nationaliteit, maar een vrij groot deel van de beoogde doelgroepen wordt juist gevormd door mensen met een dubbele nationaliteit. In de schriftelijke voorbereiding heeft de minister betoogd dat deze mensen toch onder de werking van de wet kunnen komen te vallen, namelijk door zich eerst te bevrijden van het Nederlanderschap, maar de heer Hirsch Ballin zag niet waarom niet langs directe weg, dus in het wetsvoorstel zelf, een regeling voor mensen met een dubbele nationaliteit zou kunnen worden opgenomen.
- Artikel 3, derde lid, onderdeel b: in de schriftelijke voorbereiding is geïnformeerd naar het verschil in betekenis tussen «binnen een redelijke termijn» en «met bekwame spoed», maar uit het antwoord van de minister is dat verschil niet duidelijk geworden. De heer Hirsch Ballin nam ook aan dat hier geen substantieel verschil is bedoeld en pleitte er in dat geval voor om hier één term te kiezen en die ook maar één keer te gebruiken.
- Artikel 4: hij vond dat in een behoorlijk geformuleerd wetsvoorstel ook behoort te worden aangegeven, welk orgaan belast is met de uitvoering van de wet. In het voorliggende wetsvoorstel is dat niet aangegeven en hij vond het verrassend dat dit kennelijk over het hoofd is gezien, ook bij de beoordeling door de centrale wetgevingsafdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en bij de interdepartementale kwaliteitstoetsing door het ministerie van Justitie. In reactie op een opmerking hierover in de schriftelijke voorbereiding is gezegd dat hierover nog een afzonderlijk wetsvoorstel zal worden ingediend. Hoe staat het daarmee?

De **minister** lichtte toe dat jl. vrijdag in de ministerraad een wetsvoorstel is vastgesteld waarin een aantal punten nader is geregeld. Zo wordt de term «met bekwame spoed» (artikel 3, derde lid onder b) geschrapt, wordt in de artikelen 4 en 11 de term «land van herkomst of naar een land als bedoeld in artikel 1» vervangen door «bestemmingsland», wordt in artikel 7 de term «te overleggen bewijsstukken» gewijzigd in «over te leggen bewijsstukken» en wordt in artikel 10 eerste lid het woord «automatisch» vervangen door «van rechtswege». Verder wordt in dit wetsvoorstel de uitvoering van de remigratiewet opgedragen aan de Sociale verzekeringsbank.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA) had zich kunnen voorstellen dat in de schriftelijke voorbereiding al was meegedeeld dat aan dit wetsvoorstel werd gewerkt, maar was niettemin verheugd met deze toelichting. Hij ging ervan uit dat in ieder geval een aantal van de door hem genoemde en nog te noemen bedenkingen alsnog in dit wetsvoorstel verwerkt kunnen worden.

Hierna vervolgde hij zijn betoog.

- Artikel 4, vierde lid: hij nam aan dat de taalkundige inconsistentie in de eerste twee regels van deze bepaling nu is weggenomen. In de

memorie van antwoord is gesteld dat die inconsistentie is veroorzaakt door een amendement van de Tweede Kamer, maar het is niet ongebruikelijk voor een minister om die Kamer op eventuele redactionele gebreken in een amendement te attenderen. Voorstellers van amendementen zijn, zo leert de ervaring, voor dat soort opmerkingen altijd gevoelig.

- Artikel 7, eerste lid: de termijn waarbinnen het uitvoeringsorgaan op een aanvraag moet hebben beslist, zal een andere zijn dan die in de Algemene wet bestuursrecht (AWB) is vastgelegd. Hij vroeg waarom hier een afwijkende termijn is voorgesteld, zeker nu meermalen van kabinetszijde is betoogd dat afwijking van de AWB ongewenst is. Voorzover er reden is voor afwijking, dient dat in ieder geval in de wet zelf geregeld te worden. Dat laatste is echter niet gebeurd.

Vervolgens ging hij in op enige punten die nog niet bij de schriftelijke voorbereiding aan de orde zijn gekomen.

- Artikel 1, eerste lid, onderdeel c: nu hier alleen wordt gesproken over «buiten Nederland», vallen ook de Caraïbische delen van het Koninkrijk onder de remigratiewet, maar tot de beoogde doelgroepen worden tot nu toe niet Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders gerekend. Overigens blijkt alleen zeer indirect uit het wetsvoorstel dat het niet bedoeld is om van toepassing te zijn op Nederlanders uit de andere delen van het Koninkrijk, want de doelgroepenomschrijving zou wel op die Nederlanders van toepassing kunnen zijn. Is er verder bij stilge staan dat aanwijzing van een doelgroep wellicht een appellabel besluit is?
- Artikel 1, eerste lid, onderdeel f: deze bepaling bevat een cirkeldefinitie. Die kan worden weggenomen door de zinsnede «dan wel na...» te vervangen door «dan wel is geremigreerd en sindsdien onafgebroken in het land van herkomst gevestigd is».
- Artikel 1, eerste lid, onderdeel g: hier blijkt niet duidelijk of de echtgenoot of geregistreerde partner al dan niet meetellen voor het genoemde maximum.
- Artikel 1, eerste lid, onderdeel i: het woordje «en» moet vervangen worden door «of».
- Artikel 2, eerste lid, onderdeel a: de term «bedoeld» is niet in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hier moet staan «als bedoeld».
- Artikel 4, eerste lid: is met de formulering «die niet over voldoende (...) te kunnen remigreren» bedoeld dat de eigen inkomsten ontoereikend zijn, zowel voor als na de remigratie? Zo ja, dan lijkt het verstandig om die bedoeling hier ook vast te leggen.
- Artikel 6: de heer Hirsch Ballin had begrepen dat deze bepaling dezelfde materie regelt als artikel 4:48 AWB. In dat geval zou in artikel 6 niet moeten worden afgeweken van de redactie van artikel 4:48 AWB.
- Artikel 10, tweede, vierde en vijfde lid: hier wordt gesproken over «op de dag voor de inwerkingtreding», maar hij had de indruk dat hier wordt bedoeld «voor de dag van inwerkingtreding».
- Artikel 10, derde lid: strikte lezing van deze bepaling zou tot de conclusie leiden, dat de wet in het geheel niet kan worden toegepast op nieuwe aanvragers. Dat zal echter niet de bedoeling zijn.
- Artikel 11: hier wordt eerst gesproken over «voor de datum van inwerkingtreding», daarna over «voor de inwerkingtreding». Hij pleitte voor consistentie op dit punt.
- Artikel 12: de Kamer heeft bij herhaling bezwaar gemaakt tegen blanco delegatiebepalingen tot afwijking van de formele wet en daarbij als minimumeis gesteld dat het in ieder geval moet gaan om een algemene maatregel van bestuur die ook wordt voorgehangen. In artikel 12 wordt echter gesproken over «bij ministeriële regeling».

Hij nam aan dat bij de aanwijzing van het orgaan dat de wet gaat uitvoeren, ook wordt aangegeven hoe dat orgaan wordt gefinancierd.

Het is mogelijk dat iemand die van de wet gebruik heeft gemaakt, later toch weer naar Nederland terugkeert, bijvoorbeeld op titel van gezinshereniging, omdat betrokkene het Nederlandschap heeft behouden of daar aanspraak op kan maken, dan wel omdat betrokkene als vluchteling wordt erkend.

In dat geval zou betrokkene daarna weer opnieuw een beroep op de remigratiewet kunnen doen. Dat zal niet de bedoeling zijn, maar die mogelijkheid wordt in de wet zelf niet uitgesloten. In dit verband is er ook de vraag of het doen van een beroep op de remigratiewet gevolgen heeft voor de mogelijkheid om daarna weer een beroep te doen op mogelijkheden tot toelating in het kader van gezinshereniging. Als dat niet het geval is, zou de termijn van één jaar in artikel 8 geen betekenis hebben.

Ten slotte sneed de heer Hirsch Ballin de positie van EU-burgers in het kader van de remigratiewet aan. In de wet wordt de suggestie gewekt dat er een toelatingsdrempel is bij het weer terugkeren naar Nederland, maar EU-burgers hebben het recht om zich in het kader van het economisch bestel vrijelijk te vestigen in andere EU-landen en om buiten het kader van het economisch bestel vrijelijk in de EU te reizen. Deze mensen kan dus nauwelijks iets in de weg worden gelegd en voor hem was dat een reden om te stellen dat het niet zo verstandig is om de remigratiewet ook te laten gelden voor bepaalde groepen EU-burgers. Verder wordt met de wet in feite gediscrimineerd tussen verschillende groepen EU-burgers en daarnaast is het de vraag of het, gezien de richtlijnen voor de sociale zekerheid, wel nodig is om een regeling te treffen voor de inkomenspositie van betrokkenen in het land van hervestiging. Op dit punt wordt, zo was zijn indruk, in feite gevraagd om moeilijkheden, terwijl dat simpel kan worden vermeden door de wet alleen te laten gelden voor vestiging buiten het gebied van de EU en daarnaast een afzonderlijke regeling te treffen voor verhuiskosten van mensen uit de zuidelijke EU-landen, bijvoorbeeld in het kader van de bijzondere bijstand of door middel van een specifieke bepaling in de komende novelle.

In ieder geval was hij niet overtuigd van de juridische houdbaarheid van de op zichzelf sympathieke bedoeling om de wet ook te laten gelden voor mensen uit de zuidelijke EU-landen. Hij drong er dan ook op aan dit punt nog nader te bezien.

Aanvullend vroeg hij hoeveel van de circa 300 mensen die nu jaarlijks een beroep doen op de geldende remigratieregeling, EU-burgers zijn.

Antwoord van de minister

De **minister** wist uit eigen ervaring, namelijk als verdediger van een initiatiefwetsvoorstel, dat wetten tot achter de komma moeten deugen voordat ze op instemming van de Eerste Kamer kunnen rekenen. Mede daarom had hij, toen hem duidelijk werd dat er enige mankementen in de wet zaten, een aanvullend wetsvoorstel laten opstellen waarin de positie van de Sociale verzekeringsbank als uitvoerder wordt geregeld en bovendien alvast enige tekstuele verbeteringen worden aangebracht. Dit wetsvoorstel wordt nu in een spoedprocedure aan de Raad van State voorgelegd. Hij kon op dit moment niet overzien of in dat aanvullende wetsvoorstel ook de financiering van de uitvoeringskosten geregeld zou moeten worden. Overigens is er op de begroting van het ministerie uiteraard rekening gehouden met deze kosten.

Het punt van de dubbele nationaliteit (artikel 2) vond hij toch wel behoorlijk geregeld, al had het misschien beter geregeld kunnen worden.

Voor de monopatride Nederlander is voorzien in een procedure waarbij zo spoedig mogelijk na hervestiging kan worden afgezien van de Nederlandse nationaliteit, met inschakeling van de Nederlandse ambassade in het betreffende land.

In artikel 7, eerste lid is geen sprake van afwijking van de AWB. De AWB voorziet immers in een vangnet, voorzover in bijzondere wetgeving niet zelf een termijn is aangegeven. In dat geval geldt een termijn van acht weken. Verder had de bewindsman de indruk dat de formulering van artikel 6 niet afwijkt van die in de AWB, maar hij zegde toe daar nog nader naar te kijken.

Hij was aangesproken door de bedenking bij artikel 1, eerste lid, onderdeel c, want in de doelgroepomschrijving zijn Antillianen en Arubanen expliciet uitgesloten, terwijl uit onderdeel c zou kunnen worden opgemaakt dat de wet toch weer op hen van toepassing is. Hij ging er voorlopig van uit dat de doelgroepomschrijving kan worden beschouwd als de wetsuitleg op dit punt en dat daarmee kan worden volstaan.

In artikel 4 eerste lid is geduid op de situatie dat de eigen inkomsten vóór remigratie ontoereikend zijn.

De bepaling van artikel 12 is uiteraard te goeder trouw opgenomen en niet bedoeld om slinks allerlei nieuwe regels te gaan stellen zonder inschakeling van het parlement. Hij was dan ook graag bereid om de Kamer steeds schriftelijk te informeren wanneer het nodig blijkt om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen.

Indien iemand binnen één jaar na de remigratie toch weer naar Nederland terugkeert verliest betrokkene de remigratie-uitkering. De schadelast is dan overigens altijd zeer beperkt, want als betrokkene niet was gere migreerd, was hij in het algemeen in Nederland in aanmerking gekomen voor een sociale uitkering.

Aansluitend hierop ging de minister in op de kwestie van EU-burgers, waarbij hij er eerst aan herinnerde dat het de Tweede Kamer is geweest die bij amendement heeft vastgelegd dat er ook voor Zuid-Europese EU-burgers een remigratieregeling zou moeten komen. Verder merkte hij op dat over de vraag of de voorgestelde regeling zich verdraagt met het EU-verdrag, in het bijzonder de artikelen 6 en 48, zeer uitvoerig juridisch advies is ingewonnen, o.a. bij de landsadvocaat, met als conclusie dat er geen strijdigheid met het EU-verdrag zal optreden.

In dit verband wees hij erop dat EU-burgers op dit moment geen toegang hebben tot de bestaande remigratieregelingen. Van die regelingen wordt nu voornamelijk door Marokkanen, Turken en Kaap-Verdianen gebruik gemaakt. Wel zijn er indicaties dat vrij veel mensen wachten tot de remigratiewet ook de instemming van de Eerste Kamer heeft verkregen, om daarna een beroep op de nieuwe remigratiewet te kunnen doen.

Afsluitend zegde hij toe de diverse aangesneden punten nogmaals onder de loep te nemen. Hij zag ook wel mogelijkheden om alsnog in het zeer recente aanvullende wetsvoorstel enige correcties op de voorliggende remigratiewet te verwerken.

Discussie in tweede termijn

De **voorzitter** deed eerst het verzoek aan de minister om de uitkomst van deze nadere reflectie nog vóór de plenaire behandeling van de remigratiewet bij brief aan de Kamer mee te delen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA) sloot zich graag bij dit verzoek aan en drong erop aan dat ook nader wordt gekeken naar die punten die volgens de minister toch wel redelijk geregeld zijn. Zelf gaf hij er de voorkeur aan dat een wet wordt vastgesteld die écht goed in elkaar zit.

De stelling dat de termijnregeling in de AWB alleen een vangnet is voor het geval niet anders is bepaald, leek hem niet zo consistent met betogen van vroegere ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie over de brede werking van de AWB. Van een algemene regeling moet alleen worden afgeweken als daar echt reden voor is.

Bij artikel 1, eerste lid, onderdeel c wees hij er nog op dat het op grond hiervan denkbaar is, dat bijvoorbeeld een Portugees die zich wil vestigen op Curaçao, een beroep kan doen op de remigratiewet. Hij had echter de indruk dat dit toch niet de bedoeling is.

Hij stelde zich voor bij de plenaire behandeling nader stil te staan bij artikel 12. Overigens is er, als het wetsvoorstel toch alsnog wordt verbeterd, wellicht geen reden meer om niet de lijn te volgen die in de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt geadviseerd. Ook het punt van de EU-burgers uit zuidelijke lidstaten wilde hij nader bespreken bij de plenaire behandeling. Het zou zijn voorkeur hebben als dan tevens het wetsvoorstel dat nu in een spoedprocedure wordt gebracht, zou kunnen worden besproken.

De **minister** nam zich voor om zo spoedig mogelijk, naar hij hoopte in de loop van volgende week, een nadere schriftelijke reactie aan de Kamer te geven.

Hij achtte het denkbaar dat met instemming van de Antilliaanse en de Arubaanse regering voor Antillianen en Arubanen een aparte regeling wordt getroffen in verband met tijdelijke specifieke projecten. Vooralnog zou hij betrokkenen buiten de werking van de remigratiewet willen houden.

Hij zegde toe nader te kijken naar de noodzaak van artikel 12. Misschien kan dit artikel wel helemaal komen te vervallen, wat dan geregeld zou kunnen worden in het nieuwe wetsvoorstel.