

VERVOLGONDERZOEK KOSTEN EN BATEN VAN DE REMIGRATIEWET

- eindrapport -

drs. A. Berkhout

Amsterdam, december 2003
Regioplan publicatienr. 1131

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax: 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van:
Federatie van Spaanse verenigingen in Nederland
(F.A.E.E.H.)
FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
Inspraakorgaan Turken (IOT)
Lize, overlegpartner Rijksoverheid Zuid Europese
gemeenschappen
Surinaams Inspraakorgaan (SIO)
Samenwerkingsverband Marokkanen en
Tunesiërs (SMT)
Stichting Steun Remigranten (SSR)

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	1
2	Gebruikers van de Remigratiewet.....	3
3	De kosten en de baten van de Remigratiewet.....	5
4	Verantwoording berekening kosten en baten.....	11
5	Verschillen huidig onderzoek en SCP-onderzoek 1987.....	21
6	Conclusies.....	23

1 INLEIDING

Zeven organisaties (F.A.E.E.H, Forum, IOT, Lize, SIO, SMT en SSR) hebben Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd om een aanvullend onderzoek te verrichten naar de kosten en de baten van de huidige Remigratiewet. Het betreft een aanvulling op het onderzoek dat Regioplan in juni 2003 afrondde voor het NMI. Dit eerste onderzoek is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen, waardoor een aantal posten niet kon worden meegenomen. In de conclusies is toen ook duidelijk aangegeven dat het gepresenteerde saldo een minimumschatting betrof. Bij het voorliggende aanvullende onderzoek konden veel meer posten betrokken worden en ook kwamen nieuwe gegevens beschikbaar.

In vergelijking tot het vorige onderzoek hebben we nu ook de kosten en de baten meegenomen van het vertrek van remigranten die na vertrek recht hebben op een nihil-beschikking en zijn daarnaast de partners die meeremigreren in onze analyse meegenomen. De derde aanpassing betreft het meenemen van de effecten van sterfte en terugkeer¹ van remigranten op de kosten en baten van de Remigratiewet. Door tijdsgebrek bij de realisatie van het NMI-rapport is destijds besloten deze effecten niet te kwantificeren. Een vierde aanpassing is dat we met een leeftijdsgerelateerd cijfer voor de omvang van besparingen op gezondheidszorg hebben gewerkt. Deze informatie is pas na het verschijnen van het rapport voor het NMI beschikbaar gekomen. Ten slotte hebben we ook het bijstandsgebruik van allochtone 65+-ers in onze berekeningen meegenomen.

In dit korte verslag presenteren wij de uitkomsten van ons aanvullende onderzoek en geven wij ook de verantwoording van de gepresenteerde resultaten. Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan wij in op het gebruik van de remigratieregeling, om vervolgens in paragraaf 3 de door ons berekende kosten en baten van de Remigratiewet te presenteren. Een verantwoording over hoe wij tot deze uitkomsten zijn gekomen, geven we in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 gaan we vervolgens in op de verschillen tussen ons onderzoek en een onderzoek van het SCP naar de kosten en baten van remigratie.² Het rapport sluiten we af met een concluderend hoofdstuk.

¹ Personen die op grond van de Remigratiewet zijn geremigreerd kunnen tot uiterlijk één jaar na het tijdstip waarop zij zich buiten Nederland hebben gevestigd, terugkeren naar Nederland.

² Het SCP heeft in de periode oktober 1986 tot en met maart 1987 onderzoek verricht naar de financiële consequenties van de toenmalige experimentele remigratieregeling voor Turken en Marokkanen. Zie: 'Remigratie onder de experimentele regeling. Gebruik en financiële consequenties', SCP, Den Haag. 1987.

2 GEBRUIKERS VAN DE REMIGRATIEWET

Op 31 december 2001 waren er op basis van de huidige Remigratiewet 7105 gerechtigden met een remigratievoorziening. Van deze groep kregen er 4428 daadwerkelijk periodiek een remigratie-uitkering. Bij de overige 2677 gerechtigden komt de remigratie-uitkering niet tot uitbetaling vanwege een samenloop met een exporteerbare uitkering. Indien de gerechtigde of zijn partner namelijk een exporteerbare uitkering (WAO of AOW) ontvangt, wordt het bedrag van deze uitkering gekort op zijn of haar periodieke remigratie-uitkering. Het kan dan voorkomen dat de korting gelijk is aan de hoogte van de remigratie-uitkering. In dit soort situaties is er sprake van een nihil-beschikking. In deze rapportage gebruiken we de term 'remigratie-uitkering' in het geval deze uitkering ook feitelijk wordt uitbetaald, en de term 'nihil-beschikking' om aan te geven dat er wel een remigratie-uitkering is toegekend, maar dat deze - door samenloop met een andere uitkering - (nog) niet wordt uitbetaald. In tabel 2.1 geven we de opbouw van de groep gerechtigden voor een periodieke uitkering naar leeftijd.

Tabel 2.1 Samenstelling groep gerechtigden remigratieregeling (bron: svb)

Remigratie-uitkeringen	Abs. aantallen	Abs. %	Cumulatief %
< 45 jaar	36	1%	1%
45-49 jaar	151	3%	4%
50-54 jaar	355	8%	12%
55-59 jaar	901	20%	33%
60-64 jaar	1975	45%	77%
> 65 jaar	1010	23%	100%
Totaal	4428	100%	
Nihil-beschikkingen			
< 45 jaar	4	0%	0%
45-49 jaar	12	0%	1%
50-54 jaar	55	2%	3%
55-59 jaar	214	8%	11%
60-64 jaar	596	22%	33%
> 65 jaar	1796	67%	100%
Totaal	2677	100%	
Remigratie-uitkeringen plus nihil-beschikkingen			
< 45 jaar	40	1%	1%
45-49 jaar	163	2%	3%
50-54 jaar	410	6%	9%
55-59 jaar	1115	16%	24%
60-64 jaar	2571	36%	61%
> 65 jaar	2806	39%	100%
Totaal	7105	100%	
Gerechtigden remigratie-uitkering		4428	62%
Gerechtigden nihil-beschikkingen		2677	38%
Totaal		7105	100%

De bestudering van tabel 2.1 maakt duidelijk dat 75 procent van de totale groep gebruikers van de Remigratiewet nu 60 jaar of ouder is. Kijken we alleen naar de groep die recht heeft op een remigratie-uitkering, dan is dit percentage 68 procent. Indien deze groep in Nederland zou zijn gebleven, had men geen sollicitatieplicht meer gehad.³

Samen met de 7105 vertrokken gerechtigden voor een remigratievoorziening zijn er tot en met eind 2001 5587 partners uit Nederland vertrokken. De leeftijdsverdeling van de totale groep hebben we niet kunnen achterhalen, wel heeft de SVB op ons verzoek informatie geleverd over de groep partners die in 2002 zijn vertrokken. Uit deze cijfers blijkt dat 65 procent van deze groep 50 jaar of ouder is, 33 procent zelfs 60 of ouder.

Naast het recht op een periodieke remigratie-uitkering kent de Remigratiewet een basisvoorziening. De basisvoorziening voorziet in een eenmalige betaling van een tegemoetkoming in de reis- en vervoerskosten van de remigrant en eventueel meeremigrerende partner en minderjarige kinderen.

In 2002 zijn 509 remigranten vertrokken met een remigratievoorziening. Daarnaast gingen 219 remigranten terug met alleen een basisvoorziening. In totaal zijn er in 2002 met al deze 728 remigranten 289 partners meegegaan.

Bij SVB is ook informatie bekend over de landen (herkomstlanden) waar de remigranten naar toe zijn vertrokken. Omdat deze informatie voor onze berekeningen niet van belang is, geven we de informatie hier niet weer. Belangrijk is wel dat de hoogte van remigratie-uitkering afhankelijk is van naar welk herkomstland men terugkeert. In onze berekeningen werken we echter met het totaal aan jaarlijkse programmakosten en we berekenen dit bedrag dus niet zelf op basis van achtergrondgegevens.

³ Bij de meeste uitkeringsregelingen geldt dat gerechtigden van 57,5 en ouder geen sollicitatieplicht meer hebben.

3 DE KOSTEN EN DE BATEN VAN DE REMIGRATIEWET

- Algemeen

Net als in het eerder dit jaar voor het NMI uitgevoerde onderzoek en in het SCP-onderzoek uit 1987, hebben wij vanuit het perspectief van de overheid en de sociale fondsen gekeken naar de kosten en baten van de Remigratiewet. De aanwezigheid van de doelgroep van de Remigratiewet gaat voor de overheid en sociale fondsen gepaard met bepaalde inkomsten en uitgaven. Bij remigratie van gebruikers van de regelingen verkeren deze posten in respectievelijk verliezen of besparingen.

De keuze om vanuit het perspectief van de overheid en de sociale fondsen te kijken naar de kosten en de baten van de remigratiewet, impliceert dat er geen welvaartanalyse is uitgevoerd. Er is dus niet nagegaan welke kosten en baten er aan de remigratieregeling kleven voor de samenleving als geheel.⁴

In het onderstaande overzicht geven wij de kosten en de baten weer die we in het kader van ons onderzoek hebben proberen te kwantificeren voor de periode 2002-2011.

Tabel 3.1 Overzicht onderzochte kosten en baten Remigratiewet

Baten 2002-2011
Besparing bruto uitkeringslasten (Abw 65-, Abw 65+ en ww, waarde 2002)
Besparing uitgaven oudkomersbeleid (waarde 2002)
Besparing uitgaven reïntegratiebeleid (waarde 2002)
Besparing huursubsidie (waarde 2002)
Besparing kinderbijslag (waarde 2002)
Besparing extra onderwijsuitgaven kinderen allochtonen (waarde 2002)
Besparing extra uitgaven gezondheidszorg allochtonen (waarde 2002)
Kosten 2002-2011
Programmakosten en uitvoeringskosten Remigratiewet(waarde 2002)
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op uitkeringen (waarde 2002)
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op inkomens extra werkenden (waarde 2002)
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op pensioenen (waarde 2002)
Verlies ontvangst BTW besteding uitkeringen (waarde 2002)
Verlies ontvangst BTW besteding inkomen extra werkenden (waarde 2002)
Verlies ontvangst BTW besteding pensioenen (waarde 2002)

⁴ Pieter Lakeman heeft in zijn boek 'Binnen zonder kloppen. Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen' uit 1999 wel een welvaartsanalyse uitgevoerd. Hij concludeert dat voor de samenleving als geheel de kosten van de komst van gastarbeiders naar Nederland de baten ervan in veelvoud overtreffen.

In het vervolg van deze paragraaf geven we voor drie groepen de uitkomsten weer voor de in bovenstaande tabel weergegeven kosten en baten voor de periode 2002 tot en met 2011. Het gaat hierbij om de volgende drie groepen: remigranten met een remigratie-uitkering, remigranten met een nihil-beschikking en meeremigrerende partners.

Belangrijk is dat het overzicht van de kosten en baten voor de eerste groep afwijkt van die we in het rapport voor NMI hebben gepresenteerd. De verklaring ligt in het feit dat we in onze berekeningen nu ook rekening hebben gehouden met de sterfte en terugkeer van remigranten.

- Remigranten met een remigratie-uitkering

In de volgende tabel (tabel 3.2) geven we de uitkomsten weer voor de in tabel 3.1 weergegeven kosten en baten voor de periode 2002 tot en met 2011 voor de groep remigranten die na vertrek daadwerkelijk een remigratie-uitkering ontvangen.

Tabel 3.2 Overzicht berekende kosten en baten remigranten met een remigratie-uitkering 2002-2011

Baten	
Bruto uitkeringslasten (Abw 65-, Abw 65+ en ww)	383705867
Oudkomersbeleid	14660615
Reïntegratiebeleid	76473343
Besparing huursubsidie	17237885
Besparing kinderbijslag	3795269
Besparing extra onderwijsuitgaven kinderen allochtonen	16828496
Besparing extra uitgaven gezondheidszorg allochtonen	205865547
TOTAAL	718567021
Kosten	
Programmakosten en uitvoeringskosten Remigratiewet	193975085
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op uitkeringen	170299181
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op inkomens extra werkenden	49919323
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op pensioenen	28635584
Verlies ontvangst BTW besteding uitkeringen	64067334
Verlies ontvangst BTW besteding inkomen extra werkenden	19813802
Verlies ontvangst BTW besteding pensioenen	31008222
TOTAAL	557718531

Het overzicht maakt duidelijk dat over de periode 2002 tot en met 2011 de baten van de remigratieregeling voor gerechtigden met een remigratie-uitkering de kosten ervan met ongeveer 160 miljoen euro overtreffen. Delen we dit bedrag door het aantal gerechtigden met een

remigratie-uitkering dat wij voor eind 2011 berekend hebben (6848)⁵, dan is de besparing per remigrant die vertrekt met een remigratie-uitkering over een periode van tien jaar 23.488 euro.

- Remigranten met een nihil-beschikking

In de volgende tabel (tabel 3.3) geven we de uitkomsten weer voor de in tabel 3.2 weergegeven kosten en baten voor de periode 2002 tot en met 2011 voor de groep remigranten die na vertrek door samenloop met exporteerbare uitkeringen geen periodieke uitkering ontvangen. Zij zijn de zogenaamde gerechtigden met een nihil-beschikking.

Tabel 3.3 Overzicht berekende kosten en baten remigranten met een nihil-beschikking 2002-2011

Baten		
Besparing bruto uitkeringslasten (Abw 65+)		14143671
Oudkomersbeleid		2238527
Reïntegratiebeleid		3711158
Besparing huursubsidie		11531980
Besparing kinderbijslag		874719
Besparing extra onderwijsuitgaven kinderen allochtonen		3878568
Besparing extra uitgaven gezondheidszorg allochtonen		137722080
	TOTAAL	174100703
Kosten		
Programmakosten en uitvoeringskosten Remigratiewet	PM	
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op uitkeringen		44777864
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op inkomens extra werkenden		10692549
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op pensioenen		54973550
Verlies ontvangst BTW besteding uitkeringen		16918830
Verlies ontvangst BTW besteding inkomen extra werkenden		4253235
Verlies ontvangst BTW besteding pensioenen		59803237
	TOTAAL	191419266

Een belangrijke opmerking bij bovenstaand overzicht is dat we geen programma- en uitvoeringskosten voor de Remigratiewet hebben opgenomen. Deze totale kosten hebben we namelijk al in de berekening van de kosten en baten van de Remigratiewet voor remigranten met een recht op remigratie-uitkering meegenomen. Het is niet mogelijk om deze kosten te splitsen naar groep gerechtigden.

⁵ Het uitgangspunt van onze berekening is het aantal gerechtigden met een remigratie-uitkering eind 2001: 4428. We hebben voor onze berekeningen aangenomen dat dit aantal gerechtigden in de periode 2002- 2011 jaarlijks toeneemt met 316. Daarentegen hebben we gesteld dat het aantal gerechtigden door sterfte en terugkeer naar Nederland van alle categorieën gerechtigden in diezelfde periode jaarlijks juist afneemt met 74 personen. Uiteindelijk levert onze berekening op dat er eind 2011 6848 gerechtigden met remigratie-uitkering zijn. In hoofdstuk 4 komen we op onze aannamen voor het berekenen van de jaarlijkse toename van het bestand.

Uit tabel 3.3 wordt duidelijk dat over de periode 2002 tot en met 2011 de kosten van de remigratieregeling voor gerechtigden met een nihil-beschikking de baten ervan met meer 17 miljoen euro overtreffen. Delen we dit bedrag door het aantal gerechtigden met een nihil-beschikking dat wij voor eind 2011 berekend hebben (4847)⁶, dan is het verlies per remigrant die vertrekt met een nihil-beschikking over een periode van tien jaar 3753 euro.

- **Meeremigrerende partners**

We hebben ook berekend wat meeremigreren van partners aan kosten en baten oplevert voor de overheid. In onze analyse levert het vertrek van partners alleen een besparing in de gezondheidszorg. In totaal schatten wij deze besparing over de periode 2002 tot en met 2011 op ruim 248 miljoen. Delen we deze besparing op het aantal door ons in de berekeningen meegenomen meeremigrerende partners eind 2011 (8047)⁷ dan is de besparing per partner over een periode van tien jaar 30.895 euro.

Ook bij onze berekening van kosten en baten aan het vertrek van partners van remigranten geldt dat wij niet nogmaals de programma- en uitvoeringskosten voor de Remigratiewet meegenomen hebben. Deze kosten hebben we namelijk al in de berekening van de kosten en baten van de Remigratiewet voor remigranten met een recht op een remigratie-uitkering meegenomen.

- **Totaal aan besparingen**

Hierboven hebben we voor drie groepen apart het verschil in kosten en baten berekend voor een periode van tien jaar. Tellen we de per groep berekende besparing of verliezen bij elkaar op (zie tabel 3.4), dan resulteert een totale besparing van zo'n 392 miljoen euro in tien jaar.

⁶ Het uitgangspunt van onze berekening is het aantal gerechtigden met een nihil-beschikking eind 2001: 2677. We hebben voor onze berekeningen aangenomen dat dit aantal gerechtigden in de periode 2002- 2011 jaarlijks toeneemt met 193. Daarentegen hebben we gesteld dat het aantal gerechtigden met een nihil-beschikking door sterfte en terugkeer naar Nederland van alle categorieën gerechtigden in diezelfde periode jaarlijks toeneemt met 24 personen. Uiteindelijk levert onze berekening op dat er eind 2011 4847 gerechtigden met nihil-beschikking zijn. In hoofdstuk 4 komen we op onze aannamen voor het berekenen van de jaarlijkse toename van het bestand.

⁷ Het uitgangspunt van onze berekening is het aantal meegeremigreerde partners eind 2001: 5587. We hebben voor onze berekeningen aangenomen dat dit aantal partners in de periode 2002-2011 jaarlijks toeneemt met 289. Daarentegen hebben we gesteld dat het aantal meegeremigreerde partners door sterfte in diezelfde periode jaarlijks afneemt met 43 personen. Uiteindelijk levert onze berekening op dat er eind 2011 8047 meegeremigreerde partners zijn. In hoofdstuk 4 komen we op onze aannamen voor het berekenen van de jaarlijkse toename van het bestand.

Tabel 3.4 Totaal aan besparingen remigratiewet 2002-2011

Besparing door vertrek remigranten met een remigratie-uitkering	160.848.490
Besparing door vertrek remigranten met een nihil-beschikking	-17.318.563
Besparing door vertrek meeremigrerende partners	248.616.086
Totale besparing	392.146.013

Delen we dit bedrag door de omvang van de groep vertrokken remigranten (11.695⁸) eind 2011 dan is de besparing per vertrokken remigrant 33.531 euro over tien jaar.

⁸ Dit cijfer is de som van de aantallen gerechtigden voor een remigratie-uitkering en voor een nihil-beschikking die we voor 2011 hebben berekend. Zie voor uitleg voorgaande voetnoten.

4 VERANTWOORDING BEREKENING KOSTEN EN BATEN

In deze paragraaf presenteren we alle aannamen die we gesteld hebben voor het kunnen uitvoeren van onze berekeningen.

- Uitkeringsachtergrond gerechtigden met een remigratie-uitkering

Ten behoeve van het bestand van gerechtigden met een remigratie-uitkering hebben we het volgende gesteld wat betreft de uitkeringsachtergrond voor remigratie.

Tabel 4.1 Uitkeringsachtergrond gerechtigden met een remigratie-uitkering (bron NMI)

Uitkeringsachtergrond voor remigratie	
Abw	45%
WAO	20%
WW	10%
AOW	25%

In onze berekeningen zijn we ervan uitgegaan dat deze bestandsopbouw zowel geldt voor het bestand gerechtigden met een remigratie-uitkering eind 2001 als voor de nieuwe instroom nadien.

- Uitkeringsachtergrond gerechtigden nihil-beschikking

Ten behoeve van het bestand van gerechtigden met een nihil-beschikking hebben we het volgende gesteld wat betreft de uitkeringsachtergrond voor remigratie.

Tabel 4.2 Uitkeringsachtergrond gerechtigden met een nihil-beschikking (bron NMI)

Uitkeringsachtergrond voor remigratie	
WAO	25%
AOW	75%

In onze berekeningen zijn we ervan uitgegaan dat deze bestandsopbouw zowel geldt voor het bestand gerechtigden nihil-uitkeringen eind 2001 als voor de nieuwe instroom nadien.

- Jaarlijkse nieuwe instroom

In 2002 zijn 509 remigranten vertrokken met een remigratievoorziening. Van deze 509 zijn er 316 vertrokken met een remigratie-uitkering en 193 met een nihil-beschikking. Voor onze

berekeningen gaan we ervan uit dat in de periode 2002-2011 de instroom voor beide groepen jaarlijks gelijk is aan die in 2002.

- **Partners**

De SVB heeft voor ons uitgezocht dat er in 2002 289 partners zijn meegegaan met de vertrokken remigranten. Het jaarlijkse vertrek van partners in de periode 2002-2011 hebben we in onze berekeningen gelijk gesteld aan die in 2002.

- **Sterfte en terugkeer**

In onze berekeningen hebben we ook rekening gehouden met sterfte van remigranten en hun partners, en met de mogelijkheid om binnen een jaar na vertrek terug te keren.

Op basis van gegevens van de SVB weten we hoeveel gerechtigden en partners in 2001 en 2002 zijn overleden en hoeveel er weer binnen een jaar zijn teruggekeerd naar Nederland. De over twee jaar berekende gemiddelde effecten (zie tabel 4.3) maken duidelijk dat de groep gerechtigden met een remigratie-uitkering en de groep meegeremigreerde partners door sterfte en terugkeer over deze jaren is afgenomen, terwijl de groep gerechtigden met een nihil-beschikking juist is toegenomen. Dit verschijnsel valt te verklaren door het feit dat in nogal wat sterfgevallen de achterblijvende partner recht verkrijgt op een nihil-beschikking.

Tabel 4.3 Ontwikkeling omvang bestand gerechtigden en partners (bron svb)

	Sterfte	Terugkeer
Remigratie-uitkering	- 64	- 10
Nihil-beschikking	+ 27	- 3
Partners	- 43	Niet bekend

De door ons berekende gemiddelde effecten op de omvang van elk van de drie groepen over 2001 en 2002, hebben we in onze berekeningen meegenomen als een jaarlijkse correctiefactor voor sterfte en terugkeer.

- **Kinderen**

In onze berekeningen nemen we wat betreft de meeremigrerende kinderen alleen de besparingen op kinderbijslag en onderwijskosten mee. We nemen niet mee dat kosten en baten van meeremigrerende kinderen veranderen doordat ze ouder worden en bijvoorbeeld zelf gaan werken of een uitkering gaan ontvangen.

- **Export uitkeringen**

In onze berekeningen zijn we ervan uitgegaan dat, gegeven de huidige situatie, een Abw en een WW-uitkering niet exporteerbaar zijn en dus bij remigratie worden stopgezet. WAO en AOW zijn wel exporteerbare uitkeringen en voor onze berekeningen gaan we er dan ook van uit dat deze geëxporteerd worden. Remigratie levert in dit geval dus geen besparing op aan uitkeringen.

- **Periode**

De berekeningen voor onze kosten-batenopstelling hebben betrekking op de periode 2002 tot en met 2011 (tien jaar).

- **Disconteringsvoet**

Conform afspraken vanuit het Ministerie van Financiën over het gebruik van disconteringsvoeten in kosten en batenanalyses, verdisconteren we alle kosten en baten die na het jaar 2002 vallen met 4 procent.⁹

- **Besparingen kinderbijslag**

Om de besparingen op kinderbijslag te berekenen gaan we ervan uit dat het aantal kinderen gedurende de gehele rekenperiode constant blijft en gelijk is aan het aantal kinderen dat de groepen gerechtigden met een remigratie-uitkering en een nihil-beschikking in 2002 samen hadden (646). We gaan ervan uit dat door een ouder of ouders per jaar per kind een gemiddeld bedrag aan kinderbijslag wordt ontvangen van 857 euro. Dit bedrag is gelijk aan vier maal het kwartaalbedrag 2003 (214,46 euro per kind voor kinderen vanaf zes tot en met tien).

- **Ontwikkeling aantal uitkeringsgerechtigden bij niet-remigreren**

Bij niet remigreren gaan we ervan uit dat een deel van de doelgroep tot 59 jaar met reïntegratie-inspanningen van UWV of de sociale dienst te maken zullen krijgen. Een deel zal met andere woorden op een reïntegratietraject worden gezet. We gaan ervan uit dat remigranten van 60 of ouder bij een alternatief verblijf in Nederland niet meer op een traject zullen worden geplaatst.

⁹ Zie: 'Kabinetsstandpunt heroverweging disconteringsvoet (1995)' en 'Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten (2003)' van het Ministerie van Financiën.

Op basis van de onderzoeken naar de sluitende aanpak weten we dat jaarlijks ongeveer 14 procent van de doelgroep een traject aangeboden krijgt. We nemen aan dat 35 procent van de ingekochte trajecten leidt tot uitstroom naar een baan. Dit percentage is gelijk aan de door UWV met reïntegratiebedrijven afgesproken succesratio. Gezien de leeftijd van de te reïntegreren doelgroep (vooral uitkeringsgerechtigden tussen 45 en 59 jaar) is dit percentage eerder te hoog dan te laag. Uit de effectmeting op het MKB-minderhedenconvenant weten we ten slotte dat 65 procent van de in het kader van dat project geplaatste kandidaten na zes maanden en na één jaar nog werkt.

Bij gebrek aan meer op de doelgroep toegespitst cijfermateriaal rekenen we voor ons onderzoek bij niet-remigreren met de drie hiervoor genoemde percentages om de kans te berekenen dat iemand bij niet remigreren op een traject geplaatst wordt, uitstroomt en na een jaar nog werkt. Vermenigvuldigen wij deze percentages met elkaar, dan komt deze kans uit op 3,2 procent ($0,14 \times 0,35 \times 0,65$). De kans om na een jaar niet te werken is dan 96,8 procent.

Voor de eenvoud van onze berekeningen gaan we er vanuit dat er geen autonome uitstroom uit de uitkering is en dat mensen voor langere tijd in dezelfde uitkering kunnen blijven zitten. In werkelijkheid is dit niet mogelijk. Het recht op WW is beperkt en afhankelijk van hoe lang men voor zijn of haar werkloosheid heeft gewerkt. Indien men bij het einde van de WW-periode nog geen werk heeft, vervalt men in de bijstand. Ook WAO-ers worden periodiek gekeurd en dit heeft tot gevolg dat sommige uitkeringsgerechtigden het recht op een WAO-uitkering gaan verliezen.

Eerder in deze paragraaf hebben we aangenomen dat elk jaar 316 gerechtigden met een re-migratie-uitkering en 193 gerechtigden met een nihil-beschikking instromen. Voor onze berekeningen gaan we ervan uit dat van de eerste groep 75 procent voor remigratie een WAO-, WW- of een Abw-uitkering ontving en dus voor reïntegratie in aanmerking komen. De tweede groep, gerechtigden met een nihil-beschikking, bestaat voor 25 procent uit WAO-ers en we zijn ervan uitgegaan dat deze groep ook op reïntegratietrajecten terecht kan komen (zie tabel 4.1 en 4.2).

- **Kosten reïntegratie**

Zoals eerder aangegeven gaan we ervan uit dat jaarlijks 14 procent van het gehele bestand van uitkeringsgerechtigden op een traject gezet wordt. Om de kosten van deze reïntegratie te berekenen gaan we er vanuit dat een gemiddeld traject 3500 euro kost (bron UWV aanbesteding 2003).

- **Ontwikkeling aantal pensioenontvangers (65+-ers)**

Bij niet remigreren gaan we ervan uit dat het aantal pensioenontvangers jaarlijks vanaf 2002 toeneemt met 25 procent van de nieuwe instroom van gerechtigden voor een remigratie-uitkering en 75 procent van de nieuwe instroom van gerechtigden voor een nihil-beschikking.

- **Persoonlijk inkomen**

Voor onze berekeningen van te besparen uitkeringslasten en voor onze berekeningen van het verlies van inkomsten- en omzetbelasting (BTW) rekenen we met het CBS-begrip persoonlijk inkomen. Het CBS heeft voor verschillende groepen van inkomensontvangers het persoonlijk inkomen uit 2000 berekend.

Het persoonlijk inkomen bestaat uit winst uit onderneming, bruto inkomsten uit arbeid en bruto ontvangen overdrachten. De som van deze inkomsten is vervolgens vermeerderd met de door de werkgevers en werknemer betaalde premies voor de ziektewet, WW en WAO. Bij de bepaling van het persoonlijk inkomen zijn de volgende bestanddelen niet meegenomen:

- ⇒ Inkomsten uit vermogen
- ⇒ Kinderbijslag
- ⇒ Individuele huursubsidie
- ⇒ Tegemoetkoming studiekosten
- ⇒ Rijksbijdrage eigen huizenbezit

In concreto is met de volgende persoonlijke inkomens gerekend:

Tabel 4.4 Persoonlijke inkomens 2000 en 2002 (bron CBS, bewerking 2002 Regioplan)

Persoonlijk inkomen	2000	2002
Abw	12.300	13.240
WW	20.000	21.528
WAO	15.200	16.361
Pensioen	14.700	15.823
Extra werkenden (a.g.v. reïntegratie)	26.300	28.309

Aangezien we overal rekenen met bedragen 2002 en bij het CBS alleen gegevens over de persoonlijke inkomens van 2000 beschikbaar waren, hebben we de bedragen 2000 verhoogd met de officiële inflatie voor 2001 (4,2%) en 2002 (3,3%).

- **Aanvullende bijstand bij onvolledige AOW-opbouw**

Een veelvoorkomend verschijnsel bij allochtone 65+-ers is dat zij vanwege een beperkte opbouw AOW en beperkte pensioenrechten gebruik moeten maken van de Abw om hun inkomen op het sociaal minimum te houden. Wij hebben dit aanvullende gebruik van bijstand ook bij het berekenen van kosten en baten van het vertrek van gerechtigden met een nihilbeschikking in onze analyse meegenomen.

Op basis van recent onderzoek van het CBS¹⁰ naar dit verschijnsel en gegevens over de totale omvang van de groep eerste generatie allochtonen, hebben we een percentage kunnen berekenen van oudere allochtonen die gebruik maken van aanvullende bijstand op hun AOW-uitkering. Dit percentage is 13,3 procent. In onze berekeningen hebben we ook met dit percentage gewerkt.

Het CBS heeft ook berekend dat de groep oudere 1^e generatie allochtonen gemiddeld over heel Nederland per maand in 2001 400 euro bruto uitgekeerd krijgen. Wij gaan er in onze berekeningen vanuit dat de vertrokken AOW-ers, als zij niet zouden zijn vertrokken, dit bedrag (gecorrigeerd voor inflatie) twaalf keer per jaar zouden hebben ontvangen en dat ze er ook nog een vakantie-uitkering over zouden hebben ontvangen van 8 procent.

- **Prijsindexering**

De omvang van de kosten en baten die in de jaren na 2002 vallen, hebben we niet gecorrigeerd voor inflatie. Indien we dit wel gedaan hebben, zou het positieve saldo tussen de baten en de kosten van de remigratiewet zijn toegenomen. De hoogte van de remigratie-uitkering wordt namelijk elk jaar maar voor de helft aangepast aan de inflatie, terwijl de hoogte van WAO-, bijstand en AOW- en WW-uitkeringen hiervoor in de regel volledig worden gecorrigeerd.

- **Bruto uitkeringslasten**

De bruto uitkeringslasten hebben we berekend door het aantal WW-ers, Abw-ers en WAO-ers per jaar te vermenigvuldigen met het gemiddelde persoonlijke inkomen per uitkeringssoort.

¹⁰ Copinga, M, D.Lanjouw, 65-plussers in de bijstand. CBS, Voorburg, 2003.

- **Bruto inkomen uit pensioen**

Het bruto inkomen hebben we berekend door het aantal AOW-ers te vermenigvuldigen met het gemiddelde persoonlijke inkomen voor een pensioengerechtigden.

- **Bruto inkomen extra werkenden reïntegratie**

We hebben aangenomen dat per jaar 3,2 procent van het totaal aantal uitkeringsgerechtigden aan het werk komt en die baan niet meer verliest in de periode tot en met eind 2011. Het aantal werkenden door reïntegratie neemt daardoor absoluut toe in de tijd.

Het gezamenlijke bruto inkomen voor deze groep hebben we berekend door hun aantal te vermenigvuldigen met het gemiddelde persoonlijke inkomen voor deze groep.

- **Programma en uitvoeringskosten van de remigratieregeling**

Uit het overzicht van SVB voor het jaar 2002 halen we dat de programmakosten van de Remigratiewet in totaal voor 2002 20,1 miljoen euro hebben bedragen. Navraag leert dat in 2002 de kosten van de uitvoering van de wet door SVB en NMI 2,3 miljoen euro hebben bedragen. Voor onze berekeningen zijn we er vanuit gegaan dat zowel programma- als uitvoeringskosten in de loop van de tijd constant blijven.

- **Oudkomersbeleid**

We nemen aan dat bij niet-remigreren vanaf 2002 alle nieuwe gerechtigden onder de 65 jaar voor een remigratie-uitkering een oudkomerscursus zou zijn aangeboden. Voor de andere groep, de nieuwe gerechtigden voor een nihil-beschikking, gaan we ervan uit dat 25 procent een oudkomerscursus had moeten volgen bij een langer verblijf in Nederland. De andere 75 procent van deze groep is namelijk 65+. Voor partners van remigranten hebben we gesteld dat zij bij een langer verblijf niet op een oudkomers-traject zouden zijn geplaatst. Op basis van het huidige oudkomersbeleid en wat bekend is van het toekomstige beleid, valt op voorhand niet te verwachten dat partners snel op oudkomerstrajecten geplaatst zullen gaan worden.

Maximaal mag een oudkomers-traject 5500 euro bedragen. We hebben dan ook met dit bedrag gerekend.

- **Huursubsidie**

We gaan ervan uit dat 23 procent van de doelgroep huursubsidie ontvangt (schatting op basis van gegevens van CBS en de almanak 'cijfers over wonen 2003'). Uit deze laatste bron hebben we ook het gemiddelde bedrag aan ontvangen huursubsidie per huishouden gehaald. Dit bedrag bedraagt 1564 euro per jaar. We gaan ervan uit dat alle gerechtigden hoofd van een huishouden zijn.

- **Gezondheidszorg en onderwijs**

Om de besparing op de kosten van gezondheidszorg en onderwijs te berekenen door het vertrek van de remigranten, hebben we eerst gezocht naar betrouwbare gegevens over hoeveel er gemiddeld aan allochtonen in het onderwijs en in de gezondheidszorg wordt uitgegeven.

Algemeen bekend is dat er in de gezondheidszorg en in het onderwijs gemiddeld meer aan allochtonen dan aan autochtonen wordt uitgegeven. Deze conclusie valt onder andere te trekken op basis van de 'rapportage ouderen 1998' van het SCP en het artikel 'Migranten en de huisarts' van M.G. Weide en M. Foets uit 1997 (in tijdschrift voor gezondheidszorg, nummer 75). Dit materiaal heeft voor ons onderzoek echter geen bruikbare cijfers opgeleverd over de meerkosten van allochtonen in de gezondheidszorg.

Op basis van door het RIVM bewerkte gegevens van het CBS over de kosten van gezondheidszorg in 1999, valt op te maken dat de kosten aan gezondheidszorg toenemen naarmate iemand ouder wordt. Voor onze analyse is de leeftijdscategorie 45+ van belang. Het RIVM heeft deze analyse voor ons uitgevoerd. Uit deze analyse blijkt dat het gemiddelde kostenbedrag in 1999 per inwoner onder 45 jaar 1303 euro bedroeg en boven de 45 jaar 3890 euro. In dit bedrag zitten kosten voor alle soorten van gezondheidszorg. In onze berekeningen hebben we met het gemiddelde bedrag voor inwoners van 45+ gewerkt, al hebben we dit wel gecorrigeerd voor de inflatie in 2000, 2001 en 2002.

Voor de uitgaven op het terrein van onderwijs zijn we ervan uitgegaan dat alle meeremigrerende kinderen basisonderwijs volgen. Uit de begroting 2003 van het Ministerie van OCW hebben we gehaald dat men voor 2002 er vanuit gaat dat kinderen in het basisonderwijs 3800 euro kosten. Met dit bedrag hebben we gerekend.

- **Overige kosten integratiebeleid**

Kosten die de overheid maakt voor het immigratiebeleid gericht op oudkomers zijn niet echt individualiseerbaar. Hier geldt dat het moeilijk aannemelijk te maken is dat de uitgaven aan

het overige integratiebeleid echt zullen afnemen als een relatief kleine groep allochtonen vertrekt.

- **Verlies ontvangst inkomstenbelasting op uitkeringen, pensioenen en inkomens wer-
kenden**

Doordat we rekenen met persoonlijke inkomens en aanvullingen op ouderenpensioenen uit de Abw die bruto zijn, moeten we aan de kostenkant de gedeelde belastingen opvoeren.

We gaan ervan uit dat de inkomens alleen in box 1 belast worden. Voor uitkeringsgerechtigden en werkenden voor reïntegratie betekent dit dat ze 32,35 procent van hun persoonlijke inkomsten aan de belastingdienst afdragen (IB, premie WAO, ANW en ABWZ) en AOW-ers 14,45 procent afdragen.

- **Verlies ontvangst BTW besteding uitkeringen, inkomen extra werkenden en pen-
sioenen**

Een deel van de verstrekte uitkeringen en ontvangen inkomens en pensioenen stroomt via BTW-heffing naar de overheid. In onze berekeningen gaan we ervan uit dat 15 procent¹¹ van de inkomsten die na belastingheffing overblijven besteed worden aan BTW.

- **Inkomensoverdrachten**

Ten slotte is bekend dat veel migranten in Nederland nog op één of andere manier een financiële band hebben met hun land van herkomst. Zij sluizen een deel van het ontvangen geld door naar de familie of kopen in het land van herkomst een huis voor later. De financiële band met het land van herkomst betekent dat niet al het verdiende loon of het ontvangen uitkeringsgeld in Nederland besteed wordt. Remigratie betekent dan ook dat het verlies aan bestedingen in Nederland vaak geringer zal zijn dan de hoogte van de uitkering of inkomen.

Voor onze kosten en batenberekeningen zou een geringer verlies aan bestedingen impliceren dat er een kleiner verlies aan BTW-ontvangsten opgeboekt zou moeten worden. Probleem is echter dat betrouwbare en actuele gegevens over welk deel van het inkomen naar het buitenland geëxporteerd wordt, niet voorhanden zijn.

Om toch op één of andere manier met het fenomeen inkomensoverdrachten rekening te houden, hebben we geen rekening gehouden met een vermeerdering van besteed inkomen in Ne-

¹¹ Besteding inclusief BTW = 1,175 x besteding zonder BTW, besteding zonder BTW = besteding inclusief BTW/1,175.

derland. Normaliter is het gebruikelijk om bij bestedingen rekening te houden met een zogenaamd multipliereffect. Bestedingen van een groep mensen betekent weer inkomen voor een andere groep en die besteden dit inkomen ook weer. Voor de collectieve sector betekent dit dat meerdere keren BTW over bestedingen wordt ontvangen. Voor de groep remigranten gaan we er echter vanuit dat dit effect zich niet voordoet en wel om de reden dat een onbekend deel van het inkomen uit arbeid of uitkering niet in Nederland besteed wordt.

5 VERSCHILLEN HUIDIG ONDERZOEK EN SCP-ONDERZOEK 1987

In hoofdstuk 3 van dit rapport hebben we al aangegeven dat het SCP in 1987 een onderzoek heeft verricht naar de financiële consequenties van de toenmalige experimentele remigratieregeling voor Turken en Marokkanen. Het SCP berekende toen dat remigratie van Turken en Marokkanen de Nederlandse overheid en sociale fondsen over een periode van tien jaar een batig saldo zou opleveren van 64.500 (29.269 euro) gulden per remigrant. Dit bedrag is lager dan de door ons berekende besparing per remigrant over een periode van tien jaar, namelijk 33.531 euro per remigrant.

Om dit verschil enigszins te verklaren, maken we in dit hoofdstuk toch de vergelijking met het SCP-onderzoek uit 1987 inzichtelijk. Wij presenteren in dit hoofdstuk een overzicht van kosten en baten die wij ten opzichte van dit onderzoek extra hebben meegenomen en een overzicht van kosten en baten die we juist niet hebben meegenomen.

Tabel 5.1 bevat een overzicht van kosten en baten die wij ten opzichte van het SCP-onderzoek extra hebben meegenomen in onze berekeningen.

Tabel 5.1 Extra meegenomen kosten en baten ten opzichte van SCP-onderzoek

Extra meegenomen baten
Bespaarde uitkeringslasten Abw 65+
Bespaarde kosten oudkomerstrajecten
Bespaarde kosten reïntegratietrajecten UWV en sociale diensten
Extra meegenomen kosten
Verlies ontvangst inkomstenbelasting op inkomens extra werkenden
Verlies ontvangst BTW besteding inkomen extra werkenden

Het besparen van kosten aan oudkomerstrajecten hebben we extra meegenomen, omdat deze kosten goed individualiseerbaar zijn. Daarnaast bestond er ten tijde van het SCP-onderzoek geen vergelijkbaar oudkomersbeleid.

De bespaarde kosten op reïntegratietrajecten zijn nu wel meegenomen, omdat sinds het jaar waarin het SCP haar studie heeft uitgevoerd (1987) dit beleid bij sociale diensten en UWV geïntensiveerd is. Dit geldt uiteraard ook voor de doelgroep van huidige Remigratiewet. Het geïntensiveerde activeringsbeleid betekent dat de aanname uit de SCP-studie van 1987 dat alle remigranten bij niet-remigreren werkloos zouden zijn gebleven niet meer houdbaar is, op zijn minst in politiek opzicht.

De tabel 5.2 bevat een overzicht van kosten en baten die wij bij voorbaat niet hebben proberen te kwantificeren voor onze berekeningen.

Tabel 5.2 Niet meegenomen kosten en baten ten opzichte van SCP-onderzoek

Niet meegenomen baten
Bespaarde kosten aan overige integratiebeleid
Bespaarde uitkeringslasten <u>meeremigrerende kinderen</u>
Bespaarde kosten reïntegratietrajecten <u>meeremigrerende kinderen</u>
Niet meegenomen kosten
Verlies ontvangst inkomstenbelasting uitkeringen <u>meemigrerende kinderen</u>
Verlies ontvangst BTW besteding uitkeringen <u>meemigrerende kinderen</u>

Wat betreft het Nederlandse integratiebeleid hebben we, zoals in tabel 5.1 al weergegeven, alleen de kosten voor het oudkomersbeleid meegenomen. De kosten voor de overige vormen van integratiebeleid hebben we niet meegenomen, omdat deze ons inziens niet echt individualiseerbaar zijn. Het is namelijk moeilijk aannemelijk te maken is dat de uitgaven aan overige vormen van integratiebeleid zullen afnemen als een relatief kleine groep allochtonen vertrekt.

Naast bovenstaande verschillen in meegenomen of juist niet meegenomen kosten en baten, is het belangrijk een aantal andere verschillen tussen onze kosten en batenopstelling en die van SCP te duiden. De belangrijkste verschillen zijn:

- Wij maken in onze opstelling het verlies aan ontvangsten inkomstenbelasting en BTW op een andere manier inzichtelijk. SCP werkt in haar presentatie met netto-uitkeringen, terwijl wij met bruto-inkomsten werken en het verlies aan belastinginkomsten apart in kaart brengen.
- Wij houden geen rekening met het feit dat meeremigrerende kinderen ouder worden en de ouders voor hen op een gegeven moment geen kinderbijslag meer ontvangen. Het SCP doet dit wel en gaat er in haar berekeningen zelfs vanuit dat een deel van de meeremigrerende kinderen bij een voorgezet verblijf in Nederland een uitkering zouden hebben ontvangen. De reden dat wij het opgroeien van kinderen niet meenemen, heeft te maken met het feit dat ons inziens hiertoe teveel aannamen gemaakt moeten worden.
- Het SCP verdisconteert kosten en baten die in de toekomst vallen niet, wij doen dat wel.

6 CONCLUSIES

Het eerste onderzoek (juni 2003, in opdracht van het NMI) leidde tot de conclusie dat over een periode van tien jaar de baten van de Remigratiewet de kosten overtreffen met ongeveer 97 miljoen euro. Door de tijdsdruk waaronder dat onderzoek moest plaatsvinden, konden een aantal posten niet worden meegenomen in de berekening.

Uit deze aanvullende studie waarbij ook geheel nieuwe gegevens konden worden meegenomen, blijkt dat over een periode van tien jaar de baten van de Remigratiewet voor de overheid en de sociale fondsen de kosten overtreffen met ongeveer 392 miljoen euro. Per vertrokken remigrant (met een remigratie-uitkering en met een nihil-beschikking) bedraagt de besparing over tien jaar 33.531 euro. Anders gezegd: de intrekking van de Remigratiewet leidt tot een lastenverzwaring van ongeveer 40 miljoen euro per jaar.

Het door ons berekende batige saldo van de remigratiewet is hoger dan het SCP in 1987 heeft berekend voor de toenmalige experimentele remigratieregeling voor Turken en Marokkanen. Het SCP berekende toen dat remigratie van Turken en Marokkanen de Nederlandse overheid en sociale fondsen over een periode van tien jaar een batig saldo zou opleveren van 64.500 gulden (29.269 euro) per remigrant.

Wat leren deze uitkomsten ons nu? In ieder geval dat er geen financieel argument is om de Remigratiewet af te schaffen. Wij hebben berekend dat het intrekken van deze wet leidt tot structurele extra kosten voor de overheid en de sociale fondsen.

