

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Bij brief van 31 januari 2020¹ heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken (SZW) en Werkgelegenheid aangekondigd Saba meer zeggenschap te geven in het sociaal domein door het overdragen van de bevoegdheid op het gebied van het uitvoeren van bijzondere onderstandsverlening. Daarnaast wordt, conform aankondiging in diezelfde brief, het beroep van leraar uitgezonderd van de TWV-plicht. Dat betekent dat de werkgever voor een vreemdeling die onderwijs geeft geen TWV meer hoeft aan te vragen voor Saba. Het Openbaar Lichaam Saba (OLS) is hiermee akkoord en heeft dit tot uitdrukking gebracht door de genoemde brief aan de Kamer mede te ondertekenen.

Om de overdracht van de bijzondere onderstand goed te kunnen regelen is er om te beginnen een delegatiebepaling opgenomen in artikel 18.3, tweede lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (I-BES) en is voorts een nieuw negende lid opgenomen, via het wetsvoorstel Verzamelwet SZW 2021². Hiermee wordt de juridische basis gecreëerd om – via het op de I-BES gebaseerde Besluit onderstand BES – in differentiatie te voorzien, zodanig dat een openbaar lichaam financieel en beleidsmatig verantwoordelijk kan worden voor de bijzondere onderstand.

De eigenlijke overdracht van de verantwoordelijkheid wordt in dit besluit geregeld door aanpassing van het Besluit onderstand BES. Het parlement wordt bij onderhavige wijziging betrokken door middel van de voorgeschreven ‘voorhangprocedure’ die in artikel 18.3, tiende lid (nieuw) van de I-BES is voorgeschreven. In dit besluit tot wijziging van het Besluit onderstand BES wordt nader ingegaan op onder meer de reikwijdte en de onderbouwing van de taakoverdracht, de daarmee gemoeide financiële gevolgen en de te stellen kaders, waarbij onder meer kan worden gedacht aan het vereiste van een door het openbaar lichaam op te stellen eilandelijke verordening.

Daarnaast wordt het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen BES aangepast ten aanzien van het vrijstellen van de twv-plicht met betrekking tot onderwijzers op Saba, omdat daar het knelpunt van het ontbreken van lokaal arbeidsaanbod het grootst is en de continuïteit van het onderwijsaanbod in het geding is als lange procedures het aantrekken van geschikte onderwijzers vertragen of belemmeren.

2. Hoofdpijnen wijziging taken bijzondere onderstand

2.1. *Bijzondere onderstand*

De RCN-unit SZW is belast met het verstrekken van bijzondere onderstand in Caribisch Nederland. Bijzondere onderstand is bedoeld om bij te dragen in noodzakelijke bestaanskosten waarin de algemene onderstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan. De noodzaak daartoe wordt van geval tot geval beoordeeld. De aanspraken zijn vastgelegd in beleidsregels³. De RCN-unit SZW verstrekt bijzondere onderstand voor onder meer kosten van een medisch dieet, een schooluniform en schoolbenodigdheden voor leerlingen voortgezet onderwijs, duurzame gebruiksgoederen, een babyuitzet en babybed, een bedmatras, tandartskosten, een begrafenis en kosten watervoorziening. Bij een feitelijk inkomen of een mogelijkheid om inkomen te verwerven vanaf het niveau van 120% van het wettelijk minimumloon wordt in beginsel geen bijzondere onderstand toegekend. In geval van zeer dringende redenen kan hierop een uitzondering worden gemaakt.

2.2. *Lokaal armoedebeleid*

Het eilandelijke armoedebeleid wordt gefinancierd uit de vrije uitkering en is door de eilanden, behoudens de wettelijk verplichte taken, naar eigen inzicht in te vullen. Het openbaar lichaam bepaalt zelf welke kostenvergoedingen vanuit het eilandelijk armoedebeleid worden geboden. Het openbaar lichaam kan beleid met betrekking tot kostenvergoedingen vaststellen naast en bovenop de mogelijkheden die de bijzondere onderstand biedt. Behoudens de wettelijke taken die voortvloeien uit de Begrafeniswet BES en de Wet primair onderwijs BES is de invulling van het eilandelijk armoedebeleid vrij, met de kanttekening dat het voeren van generiek inkomensbeleid aan het Rijk blijft voorbehouden. Via het eilandelijk armoedebeleid past Saba reeds instrumenten toe die inhoudelijk met bijzondere onderstand zijn gelijk te stellen. Samenvoeging via herverdeling

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 46

² Kamerstukken II 2019/20, 35494, nr. 2

³ Beleidsregels toepassing Besluit onderstand BES 2019, Stcrt. 2019, 6045

van taken ligt daarmee voor de hand om tot een integrale afstemming te komen binnen het eilandelijke armoedebeleid.

Bij de taakverdeling in de uitvoering van de onderstand knelt het vooral in de uitvoering van de bijzondere onderstand. In Europees Nederland is de bijzondere bijstand beleidsmatig en financieel gedecentraliseerd. In Caribisch Nederland daarentegen is de Minister van SZW financieel en beleidsmatig verantwoordelijk voor de zowel de verlening van algemene onderstand als de verlening van bijzondere onderstand. De openbare lichamen zijn daarentegen, financieel en beleidsmatig verantwoordelijk voor het armoedebeleid. In de praktijk zijn de grenzen tussen bijzondere onderstand en armoedebeleid niet altijd even scherp te trekken. Dit speelt bijvoorbeeld bij de vergoeding van de kosten voor schooluniformen. Voor het primair onderwijs is dat een eilandelijke taak op grond van de Wet primair onderwijs BES. Voor leerlingen voortgezet onderwijs voorziet de RCN-unit SZW namens de Minister van SZW in vergoeding daarvan via de bijzondere onderstand. Hetzelfde geldt voor begrafeniskosten die door SZW worden vergoed ten behoeve van onderstandsgerechtigden, versus begrafeniskosten die door het openbaar lichaam worden vergoed ten behoeve van 'minvermogenden' die niet onderstandsgerechtigd zijn. Dit is niet alleen uitvoeringstechnisch onhandig, maar is ook weinig klantvriendelijk in verband met dubbele loketten. Deze problematiek is al bij een evaluatie in 2015 (commissie Spies) nadrukkelijk benoemd⁴. Via deze wijziging wordt dit probleem opgelost voor het OLS, waar de situatie voor overdracht van deze taak rijp wordt geacht.

De geschetste situatie heeft de afgelopen jaren in de praktijk geleid tot veel onduidelijkheid bij zowel de professionals als burgers over de vraag bij wie een verzoek om financiële ondersteuning moet worden ingediend.

Daarom wordt in dit besluit geregeld dat de bevoegdheid op het gebied van het verlenen van bijzondere onderstand wordt overgedragen aan het OLS. Bij de uitvoering van de algemene onderstand speelt vorenstaande problematiek niet en is er daarom geen aanleiding en noodzaak om een wijziging door te voeren in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Omdat de situatie voor elk openbaar lichaam uniek is – waarbij mede rekening gehouden moet worden met de bestuurskracht – geldt de onderhavige verbijzondering alleen voor Saba.

3. Hoofdlijnen wijziging verplichtingen Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen BES

Het doel van de Wet arbeid vreemdelingen BES (Wav Bes) is de bescherming van de lokale arbeidsmarkt, het tegengaan van verdringing van lokale arbeidskrachten en het tegengaan van illegale tewerkstelling. De hoofdregel is dat het een werkgever verboden is een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (TWV). Doordat een TWV voor werknemers van buiten de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba alleen wordt afgegeven als geen lokaal aanbod aanwezig is, krijgen lokale arbeidskrachten de kans om te gaan werken en in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Uitgangspunt is dus dat lokaal aanbod voorrang heeft. Echter, voor veel (gespecialiseerde) beroepen is per definitie geen lokaal aanbod aanwezig op de eilanden. Daarom biedt artikel 3, onder e, van de Wav BES de mogelijkheid om een uitzondering te maken op deze hoofdregel. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën vreemdelingen of werkzaamheden aangewezen worden waarvoor de TWV-plicht niet van toepassing is.

Aan deze mogelijkheid wordt reeds invulling gegeven door de artikelen 7 en 8 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen BES (BuWav BES), waarbij het (in artikel 8) onder meer gaat om werkzaamheden waarbij de bescherming van de lokale arbeidsmarkt niet in het geding is. Voor het aanwijzen van categorieën vreemdelingen of werkzaamheden kan op grond van de Wav Bes worden gedifferentieerd per openbaar lichaam (artikel 3, onder e, van de Wav Bes).

De uitzonderingen in de artikelen 7 en 8 gelden zowel voor Bonaire, Sint Eustatius als voor Saba, zonder differentiatie. Voor arbeid in het onderwijs wordt thans echter aanleiding tot differentiatie aanwezig geacht. Het vinden van passend lokaal arbeidsaanbod is op Saba veelal een veel grotere uitdaging dan op Bonaire het geval is. Saba is namelijk een kleine economische gemeenschap die in hoge mate afhankelijk is van arbeidskrachten van elders. Dat geldt in het bijzonder voor het onderwijs. Er is geen lokaal aanbod van docenten op Saba. Dat betekent dat docenten per definitie van elders komen. De context van Saba op dit punt is, mede gelet op de kleine schaal van het eiland, een bijzondere. De onderhavige maatregel geldt, gegeven de huidige stand van de discussie en gemaakte afspraken, voornamelijk alleen voor Saba.

⁴ Rapport "Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland", p. 86.

Gelet op het belang van de continuïteit van het onderwijs is het wenselijk op korte termijn in de uitzondering op de TWV-plicht voor leraren te voorzien. Daarom is met het bestuurscollege van Saba overeengekomen het beroep van leraar, docent, onderwijzer of professor (hierna: leraar) uit te zonderen van de TWV-plicht, hetgeen is meegedeeld in eerder genoemde brief van 31 januari 2020. Dat betekent dat de werkgever voor een vreemdeling die onderwijs geeft geen TWV meer hoeft aan te vragen. Een verblijfsvergunning blijft wel noodzakelijk indien deze op grond van de Wet toelating en uitzetting BES is voorgeschreven. Het BuWav BES wordt hiervoor met onderhavige wijziging aangevuld.

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

De aanspraken (materiële verstrekkingen) op grond van de huidige bijzondere onderstand worden met dit besluit niet gewijzigd. Het is aan het bestuurscollege van Saba om een eilandelijke verordening op te stellen waarin de rechten van de burgers op grond van de bijzondere onderstand zijn vastgelegd. De huidige beleidsregels op grond van het Besluit onderstand BES, waarin de bepalingen rond de bijzondere onderstand verder zijn uitgewerkt, kunnen hiervoor als voorbeeld worden gebruikt.

Het uitzonderen van de TWV-plicht voor leraren van buiten de openbare lichamen voor Saba, vergt overigens nog wel aandacht binnen het OLS. De onderwijsinstelling blijft zelf verantwoordelijk voor het toetsen van onderwijsbevoegdheid en een toets op het gedrag, vergelijkbaar met de Verklaring omtrent het gedrag (VOG) om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en eventuele misstanden te voorkomen.

4.1. *Regeldruk*

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving), vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft er naar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Bij de voorbereiding van dit besluit is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten.

Voor wat betreft de overdracht van de bijzondere onderstand aan het OLS is de verwachting dat dit bijdraagt aan het verminderen van administratieve lasten voor de burger door het samenvoegen van loketten voor bijzondere onderstand en lokaal armoedebeleid.

Na de wijziging van het BuWav BES geldt er geen TWV-plicht meer voor vreemdelingen die onderwijs geven bij een instelling als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de Wet op het onderwijstoezicht voor Saba. Deze wijziging levert derhalve een verlichting op voor de regeldruk.

4.2. *Financiële gevolgen*

Een deel van het budget voor bijzondere onderstand, dat nu via de RCN-unit SZW wordt betaald ten behoeve van gerechtigden op Saba zal moeten worden gealloceerd aan OLS. Het gaat om een bedrag van 20.000 euro per jaar. Deze middelen zullen worden overgeheveld via de vrije uitkering.

De wijziging van het Buwav BES brengt geen financiële gevolgen met zich.

4.3. *Consultaties*

Met het bestuurscollege van het OLS is tijdens een werkbezoek in 2019 besproken dat er een overdracht van de bevoegdheid voor de bijzondere onderstand wordt uitgewerkt en tevens dat het beroep van leraar wordt uitgezonderd van de TWV-plicht voor Saba. De wijziging van de Invoeringswet BES om de overdracht van de bijzondere onderstand mogelijk te maken is ter consultatie voorgelegd aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Van het bestuurscollege van Bonaire is een reactie ontvangen. Het bestuurscollege staat positief tegenover de voorgestelde wijziging van de Invoeringswet BES. Het openbaar lichaam Bonaire (OLB) neemt ook graag de verantwoordelijkheid voor de bijzondere onderstand van het Rijk over als het daartoe geëquipeerd is. Het OLB geeft aan dat de overdracht van deze verantwoordelijkheid beoogt duidelijkheid te scheppen in de taakverdeling tussen de Minister van SZW en de openbare lichamen in de uitvoering van de bijzondere onderstand. Daarnaast schept het voor de burgers duidelijkheid bij welke instantie zij voor bijzondere bijstand terecht kunnen. Ook de wijziging van het Buwav BES is ter consultatie aan het OLS voorgelegd.

Consultatie OLS PM:

Reactie op onderhavig besluit van Saba PM:

Consultatie RCN-unit SZW PM

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Bij de overdracht van de bevoegdheid tot verlening van bijzondere onderstand dient te worden bepaald welke zaken de RCN-unit SZW en welke zaken door het OLS worden afgehandeld. Als peildatum voor de aanvragen van bijzondere onderstand wordt de datum van inwerkingtreding gehanteerd. Aanvragen met een ontvangstdatum voor de datum van inwerkingtreding worden afgehandeld door de unit SZW. Aanvragen met een ontvangstdatum vanaf de datum van inwerkingtreding worden afgehandeld door het OLS. De bezwaar- en beroepschriften worden afgehandeld door de instantie die de initiële beschikking tot (niet-)verlening van bijzondere onderstand heeft afgegeven.

Het spreekt voor zich dat het openbaar lichaam Saba zich zal moeten voorbereiden op het uitvoeren van de bijzondere onderstand. Dit houdt in elk geval in het opstellen en tijdig vaststellen van een eilandelijke verordening. Bij het implementatieproces hoort ook het borgen van de beschikbaarheid van personeel en communicatie naar de burger over de overdracht. Bij dit laatste ligt gezamenlijk optrekken met de RCN-unit SZW – als de overdragende partij – voor de hand. De verwachting is dat de eilandelijke verordening op tijd gereed zal zijn en beschikbaar zal zijn om de uitvoering van de bijzondere onderstand per 1 juli 2021 aan het OLS over te dragen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I. Besluit onderstand BES

Onderdeel A

De wijzigingen in dit besluit vloeien voort uit het gewijzigde artikel 18.3 van de Invoeringswet BES. Dat artikel geeft de mogelijkheid om in plaats van de minister van SZW, een openbaar lichaam financieel en beleidsmatig verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de bijzondere onderstand. De eigenlijke overdracht van de verantwoordelijkheid wordt geregeld via deze aanpassingen van het Besluit onderstand BES.

De wijziging onder A betreft aanpassing van artikel 20 van het Besluit onderstand BES. Dat artikel regelt de toekenning van bijzondere onderstand. De bestaande tekst wordt het nieuwe eerste lid. Het nieuwe tweede lid regelt dat, wat de toekenning van bijzondere onderstand betreft, het openbaar lichaam Saba (OLS) ten aanzien van zijn inwoners in de plaats treedt van de Minister. Daarbij geldt dan dat paragraaf 2.2 (algemene bepalingen rond het recht op onderstand), te weten de artikelen 6 tot en met 10 door het OLS in acht moet worden genomen.

Aangezien echter met de toekenning van bijzondere onderstand een aantal taken en bevoegdheden gepaard gaan die buiten paragraaf 2.2 staan vermeld, is een derde lid opgenomen waarin is aangegeven dat de overige artikelen van het besluit die mede gelden om de uitvoering van de bijzondere onderstand op goede wijze gestalte te geven, door het OLS kunnen of zelfs in een aantal gevallen moeten worden toegepast. Dat betreft vooral navolgende artikelen: hoofdstuk 2, met name de artikelen 5, 11, derde lid en 12, hoofdstuk 5, de artikelen 22, 23 en 24, hoofdstuk 6, de artikelen 27, derde lid, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 en 39.

Bij de uitoefening van deze taken en bevoegdheden geldt uiteraard dat de artikelen die algemeen gelden ten aanzien van onderstand bij de uitvoering van de bijzondere onderstand in acht moeten worden genomen. Dat betreft dan de algemene begripsbepalingen van hoofdstuk 1, de artikelen 1 tot en met 4, en voorts hoofdstuk 3, de artikelen 18 en 19, hoofdstuk 4, de artikelen 20 en 21, hoofdstuk 5, artikel 26, hoofdstuk 6, de artikelen 27, eerste lid, en 28, 37, 38 en 40, hoofdstuk 6a, de artikelen 40a en 40b, hoofdstuk 7, de artikelen 41 en 41a.

Voor de duidelijkheid kan worden opgemerkt dat de bevoegdheden van het OLS niet de regelgevende bevoegdheden van de Minister betreft, bedoeld in de artikelen 12, vierde lid, 37, 40 en 41, eerste lid.

Het nieuwe vierde lid van artikel 20 bepaalt dat binnen het OLS een eilandsverordening wordt opgesteld, aangezien de Beleidsregels toepassing Besluit onderstand BES op het onderdeel bijzondere onderstand niet langer van toepassing zijn binnen het OLS. Het is aan de eilandsraad om die verordening vast te stellen. De te regelen onderwerpen, genoemd in de onderdelen a tot en met d, zijn ontleend aan genoemde beleidsregels.

Onderdeel B

Het vroegere artikel 27 gaf aan dat onderstand wordt verleend in de vorm van geld. Daarbij werd met name gedacht aan algemene onderstand, terwijl het artikel naar zijn tekst ook geldt voor bijzondere onderstand. Voor de bijzondere onderstand wordt in de uitvoeringspraktijk echter in het algemeen uitgegaan van verstrekking in natura. Nu uitvoeringstaken van de bijzondere onderstand overgaan naar het OLS, is het van belang om in dit artikel duidelijk aan te geven dat als uitgangspunt geldt dat algemene onderstand in geld wordt verstrekt en bijzondere onderstand in natura. Daarbij is aangegeven dat waar in individuele situaties daartoe aanleiding is, het uitvoeringsorgaan (de minister ten aanzien van algemene onderstand en bijzondere onderstand binnen de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius en het OLS ten aanzien van bijzondere onderstand binnen Saba) kan beslissen de desbetreffende onderstand langs andere weg dan algemeen gebruikelijk te verstrekken. Aangezien het hierbij om individuele situaties gaat ligt het voor de hand om deze uitzondering niet via deze algemene maatregel van bestuur te regelen, maar door de uitvoerder de bevoegdheid te geven om in een specifieke situatie waarin daartoe aanleiding bestaat, een beslissing te nemen over een verstrekking in andere vorm.

Onderdeel C

Met het nieuwe artikel 41b van het Besluit onderstand BES wordt een bepaling gegeven waarmee de overgang van de verlening van bijzondere onderstand op het eiland Saba wordt geregeld. Deze bepaling is omwille van de overzichtelijkheid in het Besluit onderstand BES zelf opgenomen. Het opschrift van hoofdstuk 8 is in verband hiermee aangepast. De bedoeling is om ook in de toekomst wijzigingen van het Besluit onderstand BES die overgangsrecht vergen, op te nemen als artikel in dat hoofdstuk.

Artikel 20 van het Besluit onderstand BES zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op lopende gevallen van verlening van bijzondere onderstand. Dat betekent dat de RCN-unit SZW deze dossiers nog afhandelt, zowel gedurende de verlening, als voor de situatie dat er later sprake is van geschillen die moeten worden opgelost of gedingen die daarover worden gevoerd.

Artikel II. Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen BES

Er is gespecificeerd dat de vrijstelling voor Saba van de TWV-plicht ziet op vreemdelingen die onderwijs geven. De uitzondering is derhalve niet van toepassing op functies en bijbehorende werkzaamheden die geen onderwijsfunctie betreffen (zoals de conciërge). Voorts is er aangesloten bij de Wet op het onderwijstoezicht voor de bepaling bij welke instellingen die werkzaamheden worden verricht. Er is bij artikel 1, onderdeel g, van de Wet op het onderwijstoezicht aangesloten omdat dit een ruim begrip betreft, maar waarbij een direct verband bestaat met onderwijswetten en daarmee de werkzaamheden in een onderwijsfunctie.

Artikel III. Inwerkingtreding

De wijzigingen van het Besluit onderstand BES en het BuWav BES treden in werking met ingang van 1 juli 2021. Voor alle vanaf die datum ingediende aanvragen voor bijzondere onderstand op het eiland Saba, zijn alle uitvoeringsbevoegdheden ten aanzien van bijzondere onderstand in handen van het bestuurscollege van het OLS. Teneinde daadwerkelijk de uitvoering van de bijzondere onderstand ter hand te kunnen nemen is de voorafgaande totstandbrenging van de eilandelijke verordening onontbeerlijk. In verband daarmee treedt de bepaling over de totstandbrenging van de eilandsverordening (artikel 20, vierde lid, van het Besluit onderstand BES) enkele maanden eerder in werking, 1 april 2021. Indien deze verordening niet voor 1 juli 2021 gereed is, treedt de overdracht van de bijzondere onderstand later in werking, namelijk per de derde kalendermaand volgend op de dag waarop de verordening is afgekondigd in de afkondigingsblad van Saba.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

B. van 't Wout