

Kenmerk	W04.14.0357/I
Datum advies	20 november 2014
Vindplaats	Staatscourant 2015, nr. 15208

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels omtrent de verstrekking van tijdelijke bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor het verbeteren van de leefbaarheid, de re-integratie naar duurzaam betaald werk en het bevorderen van de maatschappelijke participatie (Besluit tijdelijke bijzondere uitkeringen integrale projecten BES), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 8 oktober 2014, no.2014001930, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels omtrent de verstrekking van tijdelijke bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor het verbeteren van de leefbaarheid, de re-integratie naar duurzaam betaald werk en het bevorderen van de maatschappelijke participatie (Besluit tijdelijke bijzondere uitkeringen integrale projecten BES), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft regels voor de verstrekking van bijzondere uitkeringen van het Rijk aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de jaren 2014, 2015 en 2016.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de voorgeschiedenis en de vorm van het ontwerpbesluit en op de effectiviteit van eerder gefinancierde projecten en verstrekte bijzondere uitkeringen. Voorts adviseert zij de verantwoordelijkheid voor het vaststellen, verstrekken en terugvorderen van een bijzondere uitkering eenduidig te beleggen. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### **1. Voorgeschiedenis, vorm en effectiviteit**

Ook in voorgaande jaren zijn er subsidieregelingen geweest ten behoeve of mede ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in hun hoedanigheid van openbare lichamen of (voor 10 oktober 2010) als eilandgebieden van het toenmalige land Nederlandse Antillen. (zie *noot 1*) In de toelichting wordt aan deze voorgeschiedenis geen aandacht besteed. Daardoor wordt niet duidelijk wat het effect van dergelijke projecten in het verleden is geweest voor de inwoners en het openbaar bestuur in de openbare lichamen. Evenmin is duidelijk of verwacht moet worden dat van het feit dat het moet gaan om integrale projecten die ten minste twee beleidsterreinen omvatten, een belemmerende werking uitgaat.

Voorts wordt niet aangegeven waarom in dit geval gebruik is gemaakt van een bijzondere

uitkering en niet is gekozen voor een vrije uitkering. Weliswaar beperkt de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het gebruik van bijzondere uitkeringen niet uitdrukkelijk tot situaties die bijzonder aangewezen moet worden geacht voor die wijze van financiering, (*zie noot 2*) maar dat laat onverlet dat de keuze voor een bijzondere uitkering moet worden gemotiveerd. Het enkele feit dat het hier integrale projecten betreft, is geen toereikende motivering voor de keuze voor een bijzondere uitkering.

Ook is onduidelijk of de eerder opgedane ervaringen hebben geleid, of nog zullen leiden, tot bijstellingen in de wijze waarop een bijzondere uitkering het beste kan worden verleend en getoetst. Juist gelet op het besluit van het kabinet om de verstrekking van de bijzondere uitkeringen voor integrale projecten te continueren voor een periode van drie jaren en verder te verhogen is nadere informatie over deze aspecten van belang.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de voorgeschiedenis van het ontwerpbesluit, op de keuze voor een bijzondere uitkering, op de effectiviteit van eerder verstrekte bijzondere uitkeringen en daarbij aan te geven in hoeverre ervaringen uit het verleden hebben geleid tot bijstellingen.

## **2. Toedeling van bevoegdheden**

Een bijzondere uitkering is een financiële bijdrage die door de Minister die het aangaat onder voorwaarden wordt verstrekt ten behoeve van een bepaalde publieke taak. (*zie noot 3*) Elke minister kan dus een bijzondere uitkering verstrekken voor zijn eigen beleidsterrein; in dat geval beslist die minister op de aanvraag; de uitkering drukt dan op zijn begroting; die minister stelt ook de voorwaarden.

Het ontwerpbesluit regelt bijzondere uitkeringen voor integrale projecten die ten minste twee van de in het ontwerpbesluit genoemde beleidsterreinen omvatten. Het moet gaan om integrale projecten die tot doel hebben het verbeteren van de leefbaarheid, de re-integratie naar duurzaam betaald werk en het bevorderen van de maatschappelijke participatie op het beleidsterrein van de arbeidsmarkt, kinderopvang, armoede- en schuldenproblematiek, onderwijs, integrale wijkenaanpak, zorg, sport en jeugd. (*zie noot 4*) Daarbij is afstemming nodig met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), bij wie de aanvragen voor bijzondere uitkeringen moeten worden ingediend. (*zie noot 5*)

De Afdeling constateert dat de bevoegdheden met betrekking tot de bijzondere uitkering niet geheel bij één Minister zijn belegd. De Minister van SZW wordt in artikel 3, vierde lid, aangewezen als het orgaan dat op de aanvraag beslist, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat. Maar vervolgens wordt bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de uitkering verstrekt en deze in het derde jaar dat volgt op het jaar waarin de bijzondere uitkering is aangevraagd, vaststelt. (*zie noot 6*) De Minister van BZK stelt bij ministeriële regeling vast welk bedrag per kalenderjaar in totaal beschikbaar is. (*zie noot 7*) Maar de Minister van SZW kan, in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, toestemming geven om een verstrekte bijzondere uitkering te besteden aan een ander project. (*zie noot 8*) De Minister van BZK is vervolgens degene die gelden die niet aan het project zijn besteed, weer kan terugvorderen. (*zie noot 9*)

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is waarom de bevoegdheden die samenhangen met de besluitvorming over één bijzondere uitkering op deze manier over verschillende ministers is verdeeld. Evenmin is duidelijk met welke ministers overeenstemming moet zijn bereikt: zijn het alle ministers die een financiële bijdrage ter beschikking hebben gesteld of hangt de betrokkenheid van de minister(s) die het aangaat af van de beleidsterreinen van het projectvoorstel. (*zie noot 10*)

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom niet is gekozen voor de toedeling van bevoegdheden aan één minister (in overeenstemming met de andere betrokken ministers). Indien daarvoor geen dragende motivering kan worden gegeven, adviseert de Afdeling de verdeling van bevoegdheden in het ontwerpbesluit te vereenvoudigen. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken in welke gevallen de Minister die het aangaat zal worden betrokken bij de besluitvorming over de bijzondere projecten.

### **3. Informatievoorziening**

In de toelichting wordt gesteld dat in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen specifieke voorschriften zijn opgenomen over de verantwoording van bijzondere uitkeringen. Om extra verantwoordingslasten te beperken, wordt aangesloten bij de reguliere verantwoordingswijze en -momenten. De toelichting op de balans, die onderdeel uitmaakt van de jaarrekening, bevat op grond van het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES een overzicht met verantwoordingsinformatie van bijzondere uitkeringen. Iedere verstrekte bijzondere uitkering op basis van het onderhavige besluit zal worden opgenomen in het overzicht. Door aan te sluiten bij de reguliere verantwoording worden aparte informatie- en controlestromen voorkomen, aldus de toelichting. *(zie noot 11)*

Het ontwerpbesluit bepaalt echter dat het openbaar lichaam desgevraagd kosteloos aan de Minister de gegevens verstrekt die voor de statistiek, beleidsvorming en het monitoren van de voortgang van de integrale projecten nodig zijn. *(zie noot 12)* Deze informatieverstrekking vindt volgens de toelichting niet plaats in het kader van verantwoording via de jaarrekening maar voor de tussentijdse voortgangsverslagen van de integrale projecten, de evaluatie van bestaand beleid van de verschillende departementen en de voorbereiding en ontwikkeling van nieuw beleid. De Afdeling wijst erop dat deze informatieverstrekking wel zal leiden tot extra verantwoordings- en administratieve lasten. Aangezien in de toelichting niet nader hierop wordt ingegaan kan niet worden vastgesteld of de informatieverstrekking zal leiden tot een significante verzwaring van de administratieve lasten voor de openbare lichamen BES.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, te motiveren waarom toch wordt voorzien in een afzonderlijke informatieverplichting en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

### **4. Gevolgen van het budgetplafond**

Jaarlijks wordt bij ministeriële regeling bepaald hoeveel geld er beschikbaar is. *(zie noot 13)* Niet duidelijk is echter hoe het beschikbare budget zal worden verdeeld: via de methode "wie het eerst komt die het eerst maalt" of door een beoordeling van alle aanvragen die voor een bepaald kalenderjaar zijn ingediend. Indien de laatste methode wordt gebruikt, ontbreken criteria om de aanvragen onderling te vergelijken. *(zie noot 14)* Volgens de toelichting zal het beschikbare budget in principe worden verdeeld volgens de "CN-sleutel": de helft van het bedrag zal worden verdeeld naar rato van het aantal inwoners en de andere helft gelijkelijk over de drie eilanden. Die verdeelsleutel ligt echter niet vast. *(zie noot 15)* Het is denkbaar dat één van de bestuurscolleges goed onderbouwde aanvragen indient die het hem toebedeelde budget overschrijden, terwijl een ander bestuurscollege met zijn aanvragen beneden dat budget blijft. Niet duidelijk is of in dat geval aanvragen kunnen worden geweigerd omdat de aanvragen van één bestuurscollege niet passen in de CN-sleutel. Daarnaast is niet duidelijk wat er met de resterende gelden gedaan wordt als sprake is van onderbesteding bij één van de openbare lichamen BES.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het

ontwerpbesluit aan te passen.

**5.** De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

---

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.14.0357/I

- In de aanhef aanwijzing 110, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.

- In artikel 1, in de omschrijving van "integrale projecten", artikel 2, tweede lid, wijzigen in: artikel 2.

- In artikel 2 "uitkeringen ... aan een bestuurscollege van een openbaar lichaam" wijzigen in: "uitkeringen ... aan een openbaar lichaam", aangezien uitkeringen worden toegekend aan rechtspersonen (bij voorbeeld artikel 91, tweede lid, FinBES).

- In artikel 3, vierde lid, en artikel 6, tweede lid, verduidelijken welke ministers worden bedoeld met "Onze Minister(s) die het aangaat".

- Artikel 6, tweede lid, als volgt redigeren: Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan, in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, op verzoek van een openbaar lichaam, toestemming verlenen om een verstrekte bijzondere uitkering te besteden aan een ander integraal project dan waarvoor die is aangevraagd, indien voor dat andere project eveneens een bijzondere uitkering is verstrekt.

- In artikel 6, derde lid, "bedoeld in het eerste lid" wijzigen in: bedoeld in het eerste of tweede lid.

- De citeertitel in de aanhef en artikel 9 wijzigen in: Tijdelijk besluit bijzondere uitkeringen integrale projecten BES (aanwijzing 182 Ar).

- Het slotformulier vervangen door het model van aanwijzing 194 Ar.

- De bedragen, genoemd in de toelichting bij artikel 4, controleren: opgeteld gaat het om € 9.026.000, niet om € 7.326.000.

- In de toelichting op artikel 4 niet spreken over structureel beschikbaar gestelde bedragen, aangezien dit ontwerpbesluit slechts betrekking heeft op drie jaren.

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 9 februari 2015**

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert in de toelichting in te gaan op de voorgeschiedenis en de vorm van het ontwerpbesluit alsmede op de effectiviteit van eerdere gefinancierde projecten en verstrekte bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: openbare lichamen). Voorts adviseert de Afdeling de toedeling van bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling, verstrekking en terugvordering van de bijzondere uitkering eenduidig te beleggen en zij is van oordeel dat aanpassing van het ontwerpbesluit op dit punt wenselijk is.

De opmerkingen van de Afdeling worden in het navolgende besproken en daarbij wordt de volgorde en nummering van het advies van de Afdeling aangehouden.

#### **1. Voorgeschiedenis, vorm en effectiviteit**

Na de transitie van 10 oktober 2010 is in een bestuurlijk overleg in oktober 2012 met de

openbare lichamen afgesproken dat integrale middelen voor het aanpakken van sociaaleconomische problematiek beschikbaar zouden worden gesteld in de vorm van een (tijdelijke) bijzondere uitkering. De openbare lichamen en het kabinet zijn van mening dat het aanpakken van deze problematiek een gezamenlijk verantwoordelijkheid is. Met de in 2013 verstrekte bijzondere uitkeringen zijn op de verschillende beleidsterreinen goede resultaten behaald, maar er is eveneens gebleken dat bij de uitvoering van de integrale projecten waarvoor de uitkeringen zijn verstrekt de bestuurskracht van de openbare lichamen op onderdelen nog kwetsbaar is. Het kabinet is derhalve van mening dat het opnemen van het budget voor integrale middelen in de vrije uitkering op dit moment nog niet aan de orde is. Bij de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur wordt deze aanpak geëvalueerd, en bezien of de integrale middelen vanaf 2017 onderdeel kunnen gaan uitmaken van de vrije uitkering. De nota van toelichting is in lijn met bovenstaande aangevuld.

## **2. Toedeling van de bevoegdheden**

De Afdeling is van oordeel dat het wenselijk is om alle bevoegdheden in verband met de verstrekking van de bijzondere uitkering bij één minister te beleggen. Binnen de sociaal economische context is echter sprake van een verknoping van beleidsterreinen voor de problematiek die via het Tijdelijke besluit bijzondere uitkeringen integrale projecten BES (hierna: het besluit) wordt aangepakt. Verschillende ministeries hebben zich samen met de openbare lichamen gecommitteerd aan een gezamenlijk en integrale aanpak hiervan, zodat wordt voorkomen dat voor ieder deelaspect van deze problematiek een aparte bijzondere uitkering wordt verstrekt. Het zwaartepunt van de beleidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken en doelstellingen van het besluit liggen op het beleidsterrein van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en niet op het terrein van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Omdat de verschillende vakministers echter verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van taken op hun beleidsterrein neemt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de beslissingen in samenspraak met de desbetreffende ministers die financiële middelen beschikbaar stellen. Vanwege de betrokkenheid van verschillende ministeries is het wenselijk dat de uitvoerende aspecten van het besluit, zoals het uitvragen van beleidsinformatie voor de verschillende departementen, maar ook de verstrekking, vaststelling en terugvordering van de uitkering, wordt belegd bij één bewindspersoon en niet bij alle betrokken bewindspersonen afzonderlijk. Daarmee wordt voorkomen dat de openbare lichamen voor de verantwoording, waaronder de financiële verantwoording, zich moeten wenden tot verschillende bewindspersonen. Gelet op de coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor Caribisch Nederland, is er voor gekozen om deze bevoegdheden te beleggen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de nota van toelichting aangevuld met een passage van deze strekking.

## **3. Informatievoorziening**

Naast de financiële verantwoording via de jaarstukken verstrekken de openbare lichamen verantwoordingsinformatie over de voortgang van de uitvoering van de integrale projecten, voor beleidsvorming en de statistiek. Deze informatie betreft een beknopt overzicht van voortgangsinformatie en behaalde resultaten. Het wordt verstrekt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door middel van een daarvoor beschikbaar gesteld format. De openbare lichamen hoeven derhalve niet aan iedere afzonderlijk betrokken minister op verschillende wijzen verantwoordingsinformatie te verstrekken, hierdoor blijven deze kosten die hiermee gepaard gaan beperkt. Dit is in de nota van toelichting verduidelijkt.

## **4. Gevolgen van het budgetplafond**

Over de verdeling van het totaal aan versterkte bedragen door de verschillende ministeries

zijn door de Minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties met de openbare lichamen afspraken gemaakt. De verdeling houdt in dat de openbare lichamen een helft gelijkelijk verdeeld krijgen en de ander helft van het totale beschikbare budget evenredig wordt verdeeld naar rato van de inwoners. De openbare lichamen hebben zodoende een evenredig aanspraak op het jaarlijkse budget. Indien gedurende een kalenderjaar blijkt dat een van de openbare lichamen het voor haar beschikbare budget conform de verdeelsleutel niet gaat uitputten, kan worden besloten het niet-uitgeputte deel beschikbaar te stellen voor integrale projecten voor de andere openbare lichamen. Mocht in het geval dat twee van de drie openbare lichamen aanspraak wil maken op het niet-uitgeputte gedeelte van het budget, dan wordt dat overeenkomstig de verdelingssystematiek die met de openbare lichamen is overeengekomen, verdeeld. Gelet op de uitdagingen binnen de sociaaleconomische context is het de verwachting dat de drie openbare lichamen voldoende projecten aandragen, waardoor van onderuitputting niet aan de orde zal zijn.

De nota van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling met een passage met deze strekking aangevuld.

#### **5. Redactionele opmerkingen**

De redactionele opmerkingen die zijn opgenomen in het bij het advies behorende bijlage zijn overgenomen en verwerkt in het ontwerpbesluit.

Ik moge U hierbij het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- 
- (1) Te denken valt aan de projectsubsidies die werden verstrekt door de Stichting Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen, opgericht in 2004, en laatstelijk aan de Regeling bijzondere projecten uitkering integrale projecten 2013. Voorts heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken op 11 september 2013 de Regeling bijzondere uitkering natuur vastgesteld, die zal gelden voor de periode 2013-2017. Het meest recente overzicht van bijzondere uitkeringen voor de openbare lichamen is te vinden in Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 56.
  - (2) In tegenstelling tot provincies en gemeenten, waarvoor dit wel is bepaald.
  - (3) Artikel 91, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
  - (4) Artikel 2.
  - (5) Artikel 3 en de toelichting op dat artikel.
  - (6) Artikelen 2 en 5.
  - (7) Artikel 4. In de wet die de formele grondslag voor het ontwerpbesluit geeft, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is het begrip "Onze Minister" omschreven als: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze omschrijving geldt voor die wet en "de daarop berustende bepalingen" (artikel 1, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de wet). Het ontwerpbesluit, dat de grondslag zal bieden voor de ministeriële regeling, zal worden ondertekend door de Minister van BZK. Omdat daarbij niet een bepaalde minister wordt aangewezen, wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van deze ministeriële regeling toegekend aan de Minister van BZK (aanwijzing 30, toelichting, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
  - (8) Artikel 6, tweede lid.
  - (9) Artikel 6, derde lid.
  - (10) Artikel 3, vierde lid.

- (11) Toelichting, algemeen, onder "Verantwoording".
- (12) Artikel 7.
- (13) Artikel 4.
- (14) Vergelijk artikel 4:26 van de Algemene wet bestuursrecht.
- (15) Toelichting op artikel 4.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 235 kB\)](#)