

DAGVAARDING

Heden, de _____ tweeduizend tweeëntwintig,

op verzoek van:

de vereniging Union di Konsumidó Boneiru, gevestigd en kantoorhoudende aan de Kaya Korona 30 te Kralendijk, Bonaire, Caribisch Nederland, die in deze zaak woonplaats kiest op het kantooradres van mr. Channa Samkalden en mr. Elles ten Vergert aan de Linnaeusstraat 2-A te Amsterdam (1092 CK), die in deze zaak tot advocaten worden gesteld en als zodanig zullen optreden,

heb ik,

gedagvaard:

De Staat der Nederlanden (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), zetelende te 's-Gravenhage, mijn exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, zetelend te 's-Gravenhage in het gerechtsgebouw aan het Korte Voorhout 8 en aldaar afschrift dezes, exclusief producties, latende aan:

_____, aldaar werkzaam

Om:

op **woensdag 28 december 2022 om 10.00 uur**, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen, op de zitting van de Rechtbank Den Haag, in het Paleis van Justitie, aan de Prins Clauslaan 60 te (2595 AJ) Den Haag;

Met aanzegging dat:

- a. indien gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel
- d. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - 1) een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
 - 2) een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;
- e. eiseres op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 305a, zevende lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;
- f. deze aantekening tot gevolg heeft dat – tenzij de rechtbank eiseres aanstonds niet ontvankelijk verklaart – de rechtbank de zaak aanhoudt totdat een termijn van drie maanden na de aantekening in het centraal register is verstreken;
- g. na het verstrijken van deze termijn de behandeling van de zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt, tenzij ingevolge artikel 1018d, tweede lid, Rv deze termijn is verlengd of een andere collectieve vordering voor dezelfde gebeurtenis is ingesteld;
- h. de in artikel 128, tweede lid, Rv bedoelde roldatum voor het nemen van de conclusie van antwoord door de rechtbank zal worden bepaald op een termijn van zes weken nadat de in artikel 1018c, derde lid, Rv bedoelde termijn is verstreken;

teneinde op voormelde zitting te horen eisen en concluderen conform het navolgende:

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	3
1 Inleiding.....	5
2 Partijen.....	6
2.1 Unkobon.....	6
2.2 Staat der Nederlanden.....	9
3 Achtergrond: De positie van Caribisch Nederland in het staatsbestel	9
3.1 Inleiding: Caribisch Nederland	9
3.2 Een (zeer) korte geschiedenis van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel	10
3.3 Bestuursstructuur	12
3.4 Bijzondere legislatieve status.....	14
4 Sociale zekerheid in Caribisch Nederland sinds de transitie.....	15
4.1 Sociale zekerheid in Caribisch Nederland is de verantwoordelijkheid van de Staat	15
4.2 Inrichting van het sociale zekerheidsstelsel op de BES-eilanden bij de transitie.....	16
4.3 Uitblijven van systematische verbeteringen op het terrein van sociale zekerheid na de transitie	
21	
4.4 Ontwikkeling van het 'ijkpunt sociaal minimum'	29
4.5 Samenvatting: geen bestaansminimum in Caribisch Nederland	32
4.6 Wèl genomen maatregelen wegen niet tegen toegenomen kosten op	34
5 Armoede in Caribisch Nederland	36
5.1 Inleiding.....	36
5.2 Het structurele gat	38
5.3 Omvang	42
5.4 Gebrek aan (aanvullende) voorzieningen	44
5.5 De gevolgen.....	46
5.5.1 Algemene gevolgen	46
5.5.2 Armoede onder specifieke doelgroepen	48
5.6 Tussenconclusie armoede.....	52
6 Recht op een toereikende levensstandaard in Grondwet en verdragen.....	52
6.1 De grondwettelijke waarborgen van een toereikende levensstandaard	52
6.2 Het recht op een toereikende levensstandaard in toepasselijke verdragen	58
6.3 Het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod	63
6.3.1 Artikel 1 Grondwet en de grondwettelijke differentiatiebepaling.....	63
6.3.2 Het gelijkheidsbeginsel in internationale verdragen.....	65
6.4 Conclusie juridisch kader	69
7 De Staat handelt onrechtmatig jegens inwoners van Caribisch Nederland	69
7.1 Strijd met artikel 20 Grondwet	70
7.2 Strijd met de maatschappelijke betamelijkheid	72
7.3 Strijd met het gelijkheidsbeginsel	74
7.4 (Maatschappelijke) schade als gevolg van het onrechtmatig handelen.....	76
8 Bekende weren van de Staat	77
8.1 Beroep op economische belangen: niet onderbouwd en onevenredig	78
8.2 Aangekondigde maatregelen zijn ontoereikend.....	80
8.3 Uitspraak Mensenrechtencomité doet niet af aan onrechtmatigheid	81
9 Bewijsaanbod	84
10 Toelichting op de vorderingen	84

11	Eis	86
12	Definities	87
13	Productielijst	89

1 INLEIDING

1. Armoede is in Caribisch Nederland al jaren een groot probleem. De kosten van levensonderhoud zijn substantieel hoger dan de minimumlonen, de Algemene Ouderdomsverzekering en de Onderstand. De voorzieningen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: “**Caribisch Nederland**” of “**de BES-eilanden**”) zijn pertinent onvoldoende om de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te kunnen dragen en daarmee, om een waardig bestaan te verzekeren voor de inwoners die op die voorzieningen zijn aangewezen.¹
2. Op de Staat der Nederlanden (“**de Staat**”) rust de verplichting om de bestaanszekerheid van zijn inwoners te waarborgen. Aan die verplichting heeft de Staat voor zijn Europese inwoners invulling gegeven door het vaststellen van een sociaal minimum, gelijk aan het bedrag voor de minimale kosten van levensonderhoud, waaraan ook het minimumloon en andere voorzieningen zijn gekoppeld. Voor zijn Caribische inwoners heeft de Staat echter geen sociaal minimum vastgesteld en zijn de geboden voorzieningen ondermaats.
3. Door zijn Caribische onderdanen – anders dan zijn Europese onderdanen – geen toereikende levensstandaard te bieden, handelt de Staat onrechtmatig. Deze procedure is erop gericht om die onrechtmatigheid te beëindigen.
4. In het navolgende worden in hoofdstuk 2 eerst de partijen in deze procedure voorgesteld. Daarna wordt in hoofdstuk 3 een kort overzicht gegeven van de positie van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel. Die positie is sinds 2010 gewijzigd, toen de BES-eilanden onderdeel werden van het land Nederland. In hoofdstuk 4 wordt uiteengezet hoe de sociale zekerheid in Caribisch Nederland sindsdien geregeld is en wat daarbij de rol is van de Nederlandse overheid. Daaruit blijkt onder meer dat de benadering van de Staat ten aanzien van Caribisch Nederland wezenlijk anders is, omdat voor Europees Nederland wel, maar voor Caribisch Nederland niet een sociaal minimum is vastgesteld. In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van dit beleid voor de inwoners van Caribisch Nederland toegelicht. Mensen die afhankelijk zijn van een minimumloon of van overheidsvoorzieningen kampen met een structureel tekort en leven dus in armoede. De schadelijke gevolgen daarvan zijn voor betrokkenen en hun families, maar ook voor de samenleving als geheel direct voelbaar. In hoofdstuk 6 wordt toegelicht hoe de zorg voor de bestaanszekerheid en het recht op een toereikende levensstandaard juridisch is verankerd in de Nederlandse Grondwet en internationale verdragen, en ook anderszins diep in de Nederlandse rechtsorde is ingebed. Ook wordt in dat hoofdstuk toegelicht hoe het gelijkheidsbeginsel met zich meebrengt dat dezelfde waarborgen voor de inwoners van Caribisch Nederland behoren te gelden. Hoofdstuk 7 zet uiteen op welke gronden de Staat onrechtmatig handelt door aan zijn Caribische inwoners in weerwil van het voorgaande niet dezelfde waarborgen te bieden. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de weren die de Staat in zijn reactie op de sommatiebrief naar voren heeft

¹ In deze dagvaarding wordt onderscheiden in “voorzieningen” en “sociale voorzieningen”. Laatstgenoemde categorie ziet doorgaans specifiek op door de overheid uit belastingen gefinancierde inkomensbronnen (zoals de bijstand/onderstand), te onderscheiden van “sociale verzekeringen” die uit premies worden betaald (zoals de AOW). Onder “voorzieningen” wordt in deze dagvaarding het bredere scala aan maatregelen verstaan die de Staat ten aanzien van individuen treft in het kader van de bestaanszekerheid, waaronder mede begrepen uitkeringen en toeslagen. De bedoelde betekenis kan ook uit de context worden afgeleid. Zie ook de definitielijst in hoofdstuk 12.

gebracht en wordt uitgelegd waarom die weren geen doel treffen. De hoofdstukken 9 t/m 11 tenslotte omvatten achtereenvolgens het bewijsaanbod, een toelichting op de vorderingen en het petitem. Ter verduidelijking is als hoofdstuk 12 nog een definitielijst, en als hoofdstuk 13 een productielijst toegevoegd.

2 PARTIJEN

2.1 Unkobon

5. Eiseres in deze zaak is vereniging Union di Konsumidó Boneiru ("**Unkobon**"). Unkobon heeft als doel het behartigen van de belangen van consumenten in het algemeen en leden van de vereniging in het bijzonder in Caribisch Nederland. De vereniging streeft naar een volwaardige economische en sociale positie van de consument ten opzichte van het tot stand komen, distribueren en consumeren van particuliere en collectieve goederen en diensten en houdt daarbij onder andere rekening met maatschappelijke gevolgen in ruime zin van particuliere en collectieve consumptie (Statuten Unkobon, **productie 1**).
6. Unkobon zet zich sinds vele jaren in voor de armoedebestrijding in Caribisch Nederland. Zij treedt in deze procedure op ter bescherming van de belangen van inwoners van Caribisch Nederland die onder het bestaansminimum leven en het algemeen belang.
7. Unkobon treedt in deze procedure op ex artikel 3:305a BW. Dat artikel is gewijzigd met de invoering van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties ("**WAMCA**"). Ook krachtens het vernieuwde artikel 3:305a BW is Unkobon bevoegd de onderhavige vorderingen in te stellen. Daarbij is van belang dat Unkobon met deze procedure opkomt voor een ideëel doel: het opheffen van de onrechtmatige situatie waardoor bewoners van de BES-eilanden onder het bestaansminimum leven. Unkobon vordert ook geen schadevergoeding. Op grond van artikel 3:305a lid 6 BW hoeft door Unkobon dan niet te worden voldaan aan de aangescherpte ontvankelijkheidseisen zoals opgenomen in artikel 3:305a lid 2 en lid 5 BW.² Overigens is ook aan die vereisten van artikel 3:305a BW voldaan.
8. Aan de vereisten van het eerste lid van artikel 3:305a BW is voldaan. Unkobon is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die de belangen van consumenten in Caribisch Nederland behartigt en in deze procedure in het bijzonder van de inwoners van Caribisch Nederland die onder het bestaansminimum leven of dreigen te gaan leven. Unkobon behartigt deze belangen ook blijkens haar statuten:

De bond stelt zich ten doel [...] de belangen van de consumenten in het algemeen en van de leden van de bond in het bijzonder in Caribisch Nederland - en voor zover mogelijk en zo nodig daarbuiten - te behartigen.³

9. De gebundelde belangen die Unkobon in deze procedure behartigt, namelijk die van de inwoners van Caribisch Nederland die onder het bestaansminimum leven of dreigen te gaan

² Rb. Midden-Nederland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2142, r.o. 2.9; Rb. Amsterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5271, r.o. 5.5-5.6; Rb. Den Haag 19 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10080, r.o. 4.5.

³ Artikel 3 van de statuten (**productie 1**).

leven, zijn gelijksoortig, nu voor hen allemaal geldt dat, hoewel zij op grond van de wet recht hebben op het minimumloon of een uitkering, de Staat niet waarborgt dat zij een bestaan hebben op het niveau van het bestaansminimum.

10. De belangen zijn ook voldoende gewaarborgd; aan het representativiteitsvereiste is voldaan (artikel 3:305a lid 2 aanhef BW). Unkobon ontplooit al langere tijd activiteiten op het gebied van armoedebestrijding en het waarborgen van de eerste levensbehoeften. In het bijzonder zet zij zich in voor het vaststellen van een sociaal minimum. De vereniging heeft ongeveer 300 vaste leden en een uitgebreide achterban van meer dan duizend belangstellenden. De groep wiens belangen worden behartigd door Unkobon bestaat uit een groot aantal personen;⁴ ruim 40% van de gezinnen leeft in armoede.⁵
11. Bovendien behartigt Unkobon met de collectieve actie tevens een algemeen belang, namelijk armoedebestrijding en gelijke rechten voor inwoners van Caribisch Nederland. Alle inwoners van Nederland hebben er belang bij dat de Staat het grondrecht van bestaanszekerheid handhaaft, en dat doet zonder onderscheid. Net als onder de oude wet, kan een belangenorganisatie onder de WAMCA in rechte voor een dergelijk algemeen belang opkomen. In het licht van dat algemene belang is de gelijksoortigheid van die belangen een gegeven.⁶ In deze context hoeven ook aan de representativiteit van Unkobon, als behartiger van de belangen van consumenten binnen en buiten Caribisch Nederland, niet dezelfde eisen te worden gesteld: de bijzondere vereisten van het tweede lid van artikel 3:305a BW hangen immers samen met een vordering stekkende tot een collectieve schadevergoeding, waarvan in casu geen sprake is.
12. Aan de vereisten van artikel 3:305a lid 3 BW is eveneens voldaan. De bestuurders en oprichters van de vereniging hebben geen rechtstreeks of middellijk winstoogmerk dat via de rechtspersoon wordt gerealiseerd (artikel 3:305a lid 3 sub a BW). De rechtsvordering heeft een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer (artikel 3:305a lid 3 sub b BW); alle personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, zijn woonachtig in Nederland en de gedaagde is de Nederlandse Staat. Tot slot heeft Unkobon voldoende getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de Staat te bereiken (artikel 3:305a lid 3 sub c BW): bij brief van 5 juli 2022 heeft Unkobon de Staat gesommeerd om de onrechtmatige toestand te beëindigen (**productie 2**). De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 15 september 2022 laten weten het oneens te zijn met het standpunt dat de Staat zich schuldig maakt aan onrechtmatig handelen, en heeft dan ook geen toezeggingen gedaan om aan de vorderingen van Unkobon tegemoet te komen (**productie 3**).
13. Ten overvloede wordt opgemerkt dat – hoewel voor de onderhavige vordering niet noodzakelijk – ook aan de vereisten van leden 2 en 5 van artikel 3:305a BW wordt voldaan. Unkobon beschikt over:

⁴ Ten minste 4100 gezinnen leven van een inkomen dat lager is dan de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud (zie hoofdstuk 5).

⁵ Zie hoofdstuk 5.

⁶ Vgl. bijvoorbeeld HR 9 april 2010, [ECLI:HR:2010:BK4549](#) (*Clara Wichmann/Staat*), r.o. 4.3.2.

- een toezichthoudend orgaan (lid 2 sub a), namelijk een Raad van Toezicht;⁷
 - passende en doeltreffende mechanismen voor deelname aan of vertegenwoordiging bij de besluitvorming van personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt (lid 2 sub b). Leden van de Unkobon kunnen kiezen voor en, indien verkozen, deelnemen in de algemene vergadering, die de Bondsraad wordt genoemd.⁸ Bij de verkiezing van bondsraadsleden wordt gestreefd naar een regionale spreiding van bondsraadsleden in evenredigheid met het aantal leden in de verschillende regio's.⁹ Niet-leden kunnen zich wenden tot de plaatselijke contactpersonen voor hun inbreng;¹⁰
 - voldoende middelen om de kosten voor het instellen van een rechtsvordering te dragen. Zeggenschap over die middelen ligt volledig bij Unkobon (lid 2 sub c);
 - een algemeen toegankelijke internetpagina,¹¹ met daarop: de statuten van Unkobon,¹² de bestuursstructuur van Unkobon, het laatst vastgestelde bestuursverslag, de jaarlijkse verantwoording van de Raad van Toezicht;¹³ de bezoldiging van de bestuurders en de leden van het toezichthoudend orgaan, de doelstellingen en werkwijzen van Unkobon, informatie over de lopende procedure(s) (lid 2 sub d) en een overzicht van de wijze waarop personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt zich kunnen aansluiten bij de rechtspersoon en de wijze waarop zij deze aansluiting kunnen beëindigen,¹⁴ alsmede de mogelijkheid om via een contactformulier input te leveren; en
 - een (gepubliceerd) bestuursverslag en een jaarrekening (lid 5).
14. Ook beschikt Unkobon over voldoende ervaring en deskundigheid ten aanzien van het instellen en voeren van de rechtsvordering (lid 2 sub e). Bij Unkobon zijn verschillende juristen betrokken en Unkobon heeft ook al vaker een vordering in rechte ingesteld.¹⁵
15. Zoals uit deze dagvaarding blijkt, zijn de schendingen van de rechten van bewoners van de BES-eilanden structureel, en treffen zij een relatief grote groep personen. Deze collectieve vordering ex artikel 3:305a BW is in dat licht efficiënter en effectiever dan het instellen van individuele vorderingen (artikel 1018c lid 5 sub b Rv).¹⁶
16. Aldus is voldaan aan de vereisten die door artikel 3:305a BW jo. artikel 1018b e.v. Rv aan vorderingen als de onderhavige worden gesteld. Voor zover andere belangenbehartigers een collectieve vordering zouden instellen voor dezelfde gebeurtenissen, verzoekt Unkobon u dan ook haar ingevolge artikel 1018e Rv aan te wijzen als Exclusieve Belangenbehartiger en te

⁷ Artikelen 23-27 statuten (productie 1).

⁸ Artikel 10 statuten (productie 1).

⁹ Artikel 11 lid 2 statuten (productie 1).

¹⁰ De contactgegevens zijn te raadplegen via <https://unkobon.org/contact/>.

¹¹ Te raadplegen via <https://unkobon.org/>.

¹² Te raadplegen via <https://unkobon.org/over-ons/>.

¹³ Te raadplegen via <https://unkobon.org/wp-content/uploads/2022/11/Verslag-2021-van-de-Raad-van-Toezicht.pdf>

¹⁴ Aansluiten en aansluiting beëindigen kan via <https://unkobon.org/contact>.

¹⁵ Zie ook Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (vzr.) 29 november 2012, KG 33/2012.

¹⁶ Daar komt bij dat de personen wiens belangen worden behartigd per definitie onvermogen zijn en aanspraak zullen maken op gefinancierde rechtsbijstand, hetgeen een grotere financiële belasting van het systeem van rechtsbijstand betekent bij individuele procedures.

bepalen dat zij in deze procedure opkomt voor de belangen van alle inwoners van de BES-eilanden die onder het bestaansminimum leven, dan wel dreigen onder het bestaansminimum te gaan leven.

2.2 Staat der Nederlanden

17. Gedaagde in deze zaak is de Staat der Nederlanden. De Staat, bij wege van het Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid ("**SZW**"), is verantwoordelijk voor onder meer uitkeringen en het inkomensbeleid in Nederland, waaronder Caribisch Nederland. De Staat heeft een positieve verplichting om zijn burgers, inclusief de inwoners van Caribisch Nederland, een toereikende levensstandaard en gelijke behandeling te garanderen.

3 ACHTERGROND: DE POSITIE VAN CARIBISCH NEDERLAND IN HET STAATSBESTEL

3.1 Inleiding: Caribisch Nederland

18. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier autonome landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het land Nederland bestaat uit een gebied in Europa en een Caribisch gebied: de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius¹⁷ ("**de BES-eilanden**" of "**Caribisch Nederland**"). Eerder vormden Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten één autonoom land binnen het Koninkrijk: de Nederlandse Antillen. Die constructie veranderde met de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010. In dit hoofdstuk wordt deze achtergrond en ontwikkeling kort uiteengezet.
19. De eilanden van Caribisch Nederland kennen onderling grote culturele en geografische verschillen. Dat komt mede door de grote afstand die bestaat tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds:



Figuur 1: Caribisch gedeelte van het Koninkrijk (bron: 'Hoe kan de crisis in het koninkrijk worden gekeerd?', Trouw, 12 juni 2020, te raadplegen via <https://www.trouw.nl/verdieping/hoe-kan-de-crisis-in-het-koninkrijk-worden-gekeerd~bfd4c186/>)

¹⁷ Sint Eustatius wordt lokaal en internationaal ook wel aangeduid als Statia.

20. Bonaire (met als hoofdstad Kralendijk) is gelegen in het zuidelijke deel van de Caribische Zee en op 85 kilometer afstand van de kust van Venezuela. Op het eiland wordt hoofdzakelijk Nederlands en Papiaments gesproken. Op 1 januari 2022 telde het eiland 22.573 inwoners.¹⁸ Met een oppervlakte van 281 km² is Bonaire het grootste eiland van Caribisch Nederland.
21. Sint Eustatius (met als hoofdstad Oranjestad) heeft op 1 januari van dit jaar 3.242 inwoners en Saba (het kleinste eiland, met als hoofdstad The Bottom) 1.911.¹⁹ De belangrijkste taal van de eilanden is Engels. Het aantal toeristen dat de eilanden aandoet is vergeleken met Bonaire beperkt.

3.2 Een (zeer) korte geschiedenis van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel

22. De eilanden die tot 2010 de Nederlandse Antillen vormden zijn in de zeventiende eeuw door Nederland gekoloniseerd. In 1636 veroverde Nederland Bonaire op de Spanjaarden. Het kwam onder bestuur van de West-Indische Compagnie (WIC). Nederlanders vestigden zich in 1636 op Sint Eustatius en in 1640 op Saba. Deze vestiging leidde tot een transformatie van de Caribische regio tot een productiecentrum van onder meer zout, suiker en koffie. Voor Bonaire was zoutwinning het belangrijkste; op Sint Eustatius en Saba bevonden zich onder andere een aantal suikerrietplantages.²⁰ Een en ander ging gepaard met een grootschalige verscheping van tot slaaf gemaakte Afrikanen.²¹
23. De afschaffing van de slavernij luidde voor de inwoners van de eilanden nog altijd geen periode van voorspoed in. Onder de meerderheid van de eilandelijke bevolking heerste teleurstelling over het voortduren van de oude verhoudingen.²² De eilanden kregen te maken met grote economische problemen en veel inwoners van Bonaire en Saba vertrokken naar Curaçao en Aruba, waar ze werk vonden in de olie-industrie.²³
24. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde de Nederlandse regering een dekolonisatiebeleid en na langdurige onderhandelingen werd op 15 december 1954 het Statuut voor het Koninkrijk de Nederlanden ("het Statuut") geproclameerd. Het Statuut definieerde het Koninkrijk als een verband van drie in hoge mate autonome landen: Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname. Het Statuut functioneert nog altijd als de wettelijke basis voor de verhoudingen tussen de landen van het trans-Atlantische Koninkrijk.²⁴

¹⁸ 'Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat', CBS, 28 april 2022 (productie 19).

¹⁹ 'Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat', CBS, 28 april 2022 (productie 19).

²⁰ R. Stelten, 'Het onzichtbare verleden van Sint-Eustatius', *Tijdschrift voor historische geografie* 2020/5(3), p. 197; D. van Marrewijk en F. Aldershoff, 'Saba, de onbedorven koningin van de Antillen', *Tijdschrift voor historische geografie* 2020/5(3), p. 188.

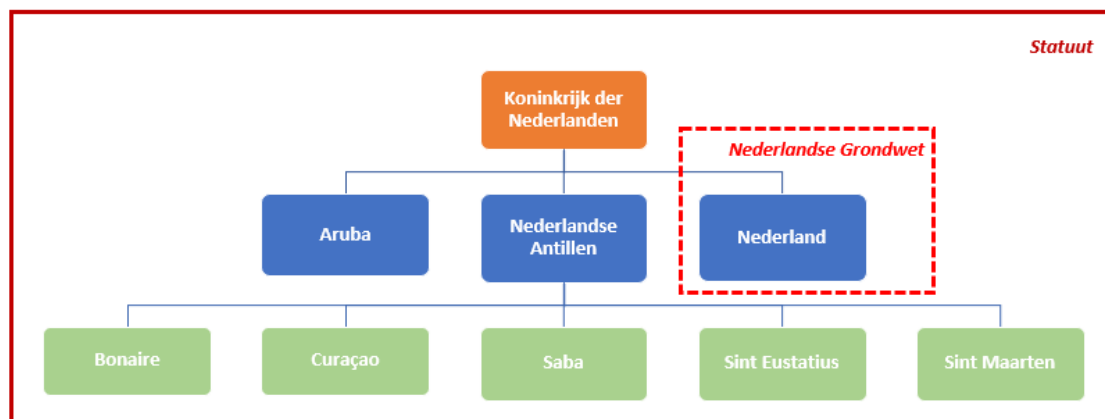
²¹ G. Oostindie & A. van Stipriaan, *Antilliaans erfgoed 1: toen en nu*, Leiden: Leiden University Press 2021 (productie 20), p. 4.

²² G. Oostindie & A. van Stipriaan, *Antilliaans erfgoed 1: toen en nu*, Leiden: Leiden University Press 2021 (productie 20), p. 27.

²³ G. Oostindie & A. van Stipriaan, *Antilliaans erfgoed 1: toen en nu*, Leiden: Leiden University Press 2021 (productie 20); D. van Marrewijk en F. Aldershoff, 'Saba, de onbedorven koningin van de Antillen', *Tijdschrift voor historische geografie* 2020/5(3), p. 188.

²⁴ G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012 (productie 29), p. 39.

25. In de loop der jaren werd het Statuut een aantal keer aangepast. In 1975 werd Suriname onafhankelijk en in 1986 kreeg Aruba een eigen positie binnen het Koninkrijk. Vanaf dat moment bestond het Koninkrijk uit Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba:



Figuur 2: Inrichting van het Koninkrijk der Nederlanden vanaf 1986 tot 10-10-10.

26. Met de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van Aruba in 1986 had de Nederlandse regering ruimte gecreëerd waarvan ook andere eilanden gebruik wensten te maken.²⁵ Referenda die op de eilanden werden gehouden tussen 2000 en 2005 vormden het startsein voor het vormgeven van nieuwe verhoudingen.²⁶ Alle eilanden, behalve Sint Eustatius (dat oorspronkelijk de status van de Nederlandse Antillen wenste te behouden), kozen voor een status buiten de Nederlandse Antillen maar binnen het Koninkrijk. Nederland stelde zich aanvankelijk terughoudend op, maar sprak uiteindelijk bereidheid uit om mee te werken aan de realisering van deze uitkomst.²⁷
27. De inwoners van Bonaire en Saba kozen in 2004 via referenda voor een directe band met Nederland. Mede gelet op deze uitkomst heeft Sint Eustatius zich in 2005 uiteindelijk aangesloten bij deze keuze.²⁸ In 2005 werd een “Hoofdlijnenakkoord” gesloten tussen Nederland en de Nederlandse Antillen.²⁹ Daarin werden afspraken gemaakt over de hoofdlijnen van het proces dat enerzijds moest leiden tot een nieuwe staatkundige status van de eilanden binnen het Koninkrijk en anderzijds tot het aanpakken van acute problemen van de eilandgebieden op sociaaleconomisch en financieel gebied. Een reeks van overleggen en rondetafelconferenties volgde.

²⁵ G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012 (productie 29), p. 112.

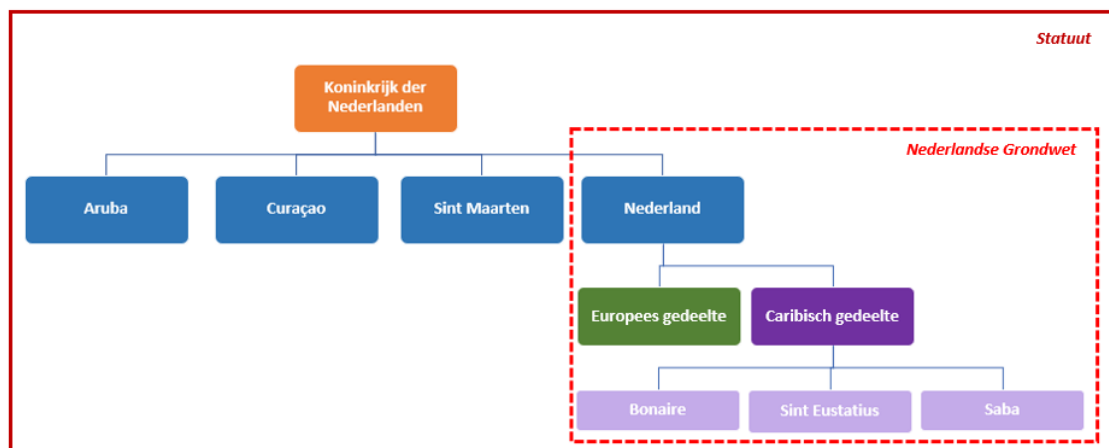
²⁶ Het eerste referendum vond op 23 juni 2000 plaats op Sint Maarten, waar 69 procent van de stemmers koos voor de status van een autonoom land binnen het Koninkrijk.

²⁷ S. Hillebrink e.a., ‘Een nieuwe rechtsorde binnen Nederland’, *NJB* 2011/519 (productie 30).

²⁸ ‘Vijf jaar Caribisch Nederland, de werking van de wetgeving’, Groningen: Pro Facto 2015, te raadplegen via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/vijf-jaar-caribisch-nederland-de-werking-van-wetgeving/>, p. 22.

²⁹ Hoofdlijnenakkoord, bijlage 1 bij *Kamerstukken II* 2005/6, 30300-IV, nr. 18.

28. Op 10 oktober 2010 is de nieuwe staatkundige situatie in werking getreden en zijn de Nederlandse Antillen opgeheven. Curaçao en Sint Maarten zijn nieuwe autonome landen binnen het Koninkrijk geworden en Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn, als Caribisch Nederland, openbare lichamen geworden van Nederland, vergelijkbaar met Nederlandse gemeenten. Met die staatkundige hervorming strekt de binnenlandse verantwoordelijkheid van Nederland als land zich uit tot het Caribisch gebied.
29. Het Koninkrijk ziet er sinds 10-10-10 als volgt uit:



Figuur 3: Huidige inrichting van het Koninkrijk der Nederlanden.

30. Op zowel koninkrijksniveau als het niveau van de landen heeft een omvangrijke wetgevingsoperatie plaatsgevonden. De bevoegdheidsverdeling en de mate van lokale autonomie op de diverse beleidsterreinen worden bepaald door de keuzes die in de diverse “BES-wetten” zijn gemaakt. Ingevolge de Wet geldstelsel BES is op 1 januari 2011 de Amerikaanse dollar als officieel betaalmiddel in Caribisch Nederland ingevoerd. Tot die datum was de Antilliaanse gulden de officiële munteenheid.

3.3 Bestuursstructuur

31. De BES-eilanden zijn sinds de transitie in 2010 openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet. De eilanden vallen als territoriale openbare lichamen rechtstreeks onder Nederland. Artikel 132a lid 1 Grondwet bepaalt dat in het Caribische deel van Nederland bij wet andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten kunnen worden ingesteld en opgeheven. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (“**WolBES**”) vormt de huidige wettelijke basis.³⁰
32. De bestuurlijke inrichting van de BES-eilanden en de verhouding tot het Rijk³¹ zijn geregeld in de WolBES en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

³⁰ Vgl. ook: Advies Raad van State d.d. 10 juli 2019, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11 (**productie 43**), hoofdstuk 2: de staatkundige structuur.

³¹ Met de term “het Rijk” wordt bedoeld de rijksoverheid van het land Nederland. Met die term wordt derhalve niet het Koninkrijk bedoeld.

(“FinBES”).³² Deze wetten zijn gemodelleerd naar de Gemeentewet en de Wet financiële verhoudingen.

33. De WolBES voorziet in een eilandsraad, bestuurscollege en een gezaghebber. De Eilandsraad is het hoofd en vertegenwoordigend orgaan van het openbaar lichaam en heeft een verordenende bevoegdheid (artikel 127 Grondwet, hoofdstuk 3.2 WolBES). De Eilandsraad wordt verkozen voor de duur van vier jaar en heeft de positie vergelijkbaar met die van de Nederlandse gemeenteraad. Het bestuurscollege en de daartoe behorende gezaghebber maken ook deel uit van het eilandsbestuur (artikel 125 Grondwet, hoofdstuk 3.3 WolBES). Het bestuurscollege bestaat uit de gezaghebber en de eilandgedeputeerden en is vergelijkbaar met het Europees-Nederlandse College van burgemeester en wethouders. Bonaire heeft drie eilandgedeputeerden, Sint Eustatius en Saba elk twee. De gezaghebber is voorzitter van de Eilandsraad en van het bestuurscollege en heeft een positie als die van de Nederlandse burgemeester. De gezaghebber wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor zes jaar benoemd.³³
34. De Kieswet is in Caribisch Nederland onverkort van toepassing; Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland hebben actief en passief kiesrecht ten aanzien van de Tweede Kamer, de kiescolleges die op hun beurt de leden van de Eerste kamer kiezen, en het Europees Parlement.
35. Op grond van artikel 132a lid 2 Grondwet zijn vrijwel alle grondwettelijke bepalingen die voor gemeenten gelden, van overeenkomstige toepassing op de territoriale openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. De bepalingen omtrent autonomie en medebewind (artikel 124 Grondwet) gelden ook voor deze openbare lichamen. De openbare lichamen voorzien in hun eigen huishouding (autonomie), maar door het Rijk kan ook regeling en bestuur (medebewind) van de eilandgebieden worden gevorderd.³⁴
36. De Rijksdienst Caribisch Nederland (“RCN”) fungeert als schakel tussen de verschillende ministeries op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De RCN keert bijvoorbeeld namens het Ministerie van SZW sociale verzekeringen en onderstandsuitkeringen uit. De RCN is onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
37. In het kader van de vormgeving van de nieuwe staatkundige structuur van de BES-eilanden werd vastgelegd dat de uitwerking van die structuur vijf jaar na de transitie zou worden geëvalueerd. Dat gebeurde door de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (“de Commissie Spies”) in 2015.³⁵ De Commissie Spies concludeert in haar rapport dat positieve gevolgen van de wijziging van de staatkundige structuur zijn overschaduwed door een steeds verder toenemende teleurstelling, vooral ten

³² *Kamerstukken II* 2008/09, 31 958, nr. 3 (MvT). Deze wet regelt de financiële verhoudingen van de openbare lichamen tot het Rijk. Daartoe behoren onder meer de begrotingscyclus en belastingen van de openbare lichamen.

³³ C. Borman, ‘Het Statuut voor het Koninkrijk, inrichting van de openbare lichamen’, *Mastermonografieën Staats- en Bestuursrecht* 2012/3.5.2.

³⁴ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies, oktober 2015, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800-IV, nr. 5 (**productie 5**), p. 42.

³⁵ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5).

aanzien van het welvaartsniveau. Anders dan de bevolking had verwacht, was van de transitie geen positieve invloed op de sociaaleconomische ontwikkeling uitgegaan.³⁶

3.4 Bijzondere legislatieve status

38. Omdat de BES-eilanden onderdeel zijn van het land Nederland, geldt de Grondwet ook direct en onverkort voor de eilanden. Dat geldt in beginsel dus ook voor formele wetgeving. Op grond van artikel 132a vierde lid Grondwet kan evenwel voor Caribisch Nederland regelgeving worden opgesteld en kunnen “andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”
39. Op deze grondslag is veel van het in 2010 geldende Nederland-Antilliaanse recht in stand gelaten. Als uitgangspunt gold ten tijde van de transitie het beginsel van legislatieve terughoudendheid. De gedachte was dat de op dat moment geldende Antilliaanse regelgeving zo veel mogelijk van toepassing moest blijven op de BES-eilanden. De Antilliaanse regelgeving werd een-op-een omgevormd tot wetgeving van het land Nederland door de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire Sint Eustatius en Saba (“IBES”). Daaruit volgt dat de (reguliere) Nederlandse wetgeving die in het Europese deel van Nederland geldt, slechts van toepassing is wanneer dit uitdrukkelijk in de desbetreffende wet is bepaald of onmiskenbaar uit de wet volgt.
40. Caribisch Nederland behield na de transitie dan ook in belangrijke mate een eigen rechtstelsel. De BES-eilanden beschikken over een eigen Burgerlijk Wetboek, een eigen Wetboek van Strafrecht en eigen regels van procesrecht. Naast het Nederlands-Antilliaanse recht van vóór 2010, werd op sommige punten nieuwe, maar wel van Europees Nederland afwijkende wetgeving ingevoerd, zoals ten aanzien van onderwijs, drinkwatervoorziening, maar ook belastingen en de sociale zekerheid.
41. Ook ten aanzien van Europees en internationaal recht hebben de BES-eilanden een bijzondere positie. Binnen de EU hebben zij de status van Landen en Gebieden Overzee (LGO), waardoor het recht van de EU maar in beperkte mate gelding heeft.³⁷ Ten tijde van de transitie werd afgesproken dat deze status voor Caribisch Nederland na vijf jaar opnieuw zou worden bezien. Daaraan is nog geen gevolg gegeven.³⁸ De Commissie Spies merkte in haar rapport uit 2015 op dat een besluit over de voortzetting van de LGO-status samenhangt met de keuze over al dan niet verdere integratie van de BES.³⁹
42. Internationale verdragen waarbij het Koninkrijk Nederland verdragsluitende partij is (vgl. artikel 3, lid 1, aanhef en onder b Statuut), gelden niet zonder meer voor de BES-eilanden. Bij

³⁶ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 57.

³⁷ Zie artikel 355 lid 2 VWEU en Deel IV VWEU.

³⁸ Vgl. Ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht van de Raad van State d.d. 14 juni 2021, nr. W04.20.0361/I, te raadplegen via <https://www.raadvanstate.nl/@125976/w04-20-0361/#:~:text=Samenvatting%20ongevraagd%20advies%20Koninkrijk%2C%20verdragen,van%20verdragen%20binnen%20het%20Koninkrijk>, p. 17.

³⁹ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 36.

veel verdragen heeft Nederland het voorbehoud gemaakt dat deze alleen voor het Europese deel van het Koninkrijk van toepassing zijn. Het IVBPR, het IVESCR en het EVRM zijn voor het grootste gedeelte wel van toepassing verklaard op de BES-eilanden.⁴⁰

43. Inmiddels is de legislatieve terughoudendheid losgelaten en heeft het kabinet in 2019 op advies van de Raad van State het principe van *comply or explain* van toepassing verklaard.⁴¹ Dat betekent dat bij nieuwe wet- en regelgeving of aanpassingen steeds moet worden gezien of en hoe deze wetgeving van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland en of differentiatie nodig en wenselijk is. Het kabinet kondigde in 2019 aan om heldere, eenduidige criteria op te stellen wanneer differentiatie kan of moet worden toegepast. Het doel, aldus het kabinet, is “het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context”.⁴² Onduidelijkheid over gehanteerde criteria voor differentiatie lag volgens de Commissie Spies mede ten grondslag aan de gegroeide ontevredenheid in de jaren na de transitie.⁴³

4 SOCIALE ZEKERHEID IN CARIBISCH NEDERLAND SINDE DE TRANSITIE

4.1 Sociale zekerheid in Caribisch Nederland is de verantwoordelijkheid van de Staat

44. De verdeling van verantwoordelijkheid tussen de openbare lichamen en de Staat verschilt per beleidsdomein. Door de toetreding van de BES-eilanden tot het Nederlands staatsbestel in 2010 werd de Nederlandse regering verantwoordelijk voor de uitvoering van de rijkstaken op de BES-eilanden. Met de transitie zijn veel verantwoordelijkheden van de BES-eilanden op het terrein van sociale zekerheid overgedragen aan de Staat.
45. In dat verband zijn de besluitenlijsten van de bestuurlijke overleggen van 2009 en 2010 van belang. In de bijlagen van het bestuurlijk overleg van 3 november 2009 en 22 april 2010 zijn limitatief alle wettelijke overheidstaken opgesomd, onderverdeeld naar Nederlands ministerie tot wiens bevoegdheid het betreffende onderwerp gerekend moet worden.⁴⁴ Per taak staat omschreven wie na de transitie verantwoordelijk wordt (Nederland of openbaar lichaam) en

⁴⁰ Een overzicht van de toepasselijkheid van mensenrechtenverdragen is bijvoorbeeld te vinden in: *Fundamentele Rechten in het Koninkrijk: Eenheid in Bescherming*, Den Haag: AIV (onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement voor internationale vraagstukken) juni 2018 (**productie 4a**), p. 38 e.v.

⁴¹ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 4 oktober 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11 (**productie 44**). Zie ook: Advies van de Raad van State d.d. 17 juli 2019, nr. W04.18.0286/I/Vo, te raadplegen via <https://www.raadvanstate.nl/@113253/w04-18-0286-vo/>.

⁴² Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties d.d. 4 oktober 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11 (productie 44), p. 3.

⁴³ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 32.

⁴⁴ Besluitenlijst Bestuurlijk Overleg inz. Saba, Sint Eustatius en Nederland d.d. 3 november 2009 (zonder bijlage), <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=8efb2f3b-9563-4b8d-acd1-2f5356b61c9a&title=Besluitenlijst%20van%20het%20bestuurlijk%20overleg.pdf>; Besluitenlijst Bestuurlijk Overleg inz. Bonaire en Nederland d.d. 22 april 2010 (zonder bijlage), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-64950.pdf>. Naar inhoud van de bijlagen wordt onder meer verwezen in het rapport *Vijf jaar Caribisch Nederland: Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur*, O. Nauta, september 2015 (te raadplegen op: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/210404/Vijf-jaar-Caribisch-Nederland-Werking-van-de-nieuwe-bestuurlijke-structuur.pdf>), pp. 88-89.

op welke locatie de verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd (openbaar lichaam, Rijksdienst Caribisch Nederland ("RCN") of Nederland).

46. Met de transitie is de Staat onder meer verantwoordelijk geworden voor de uitkeringen en de hoogte van het minimumloon. Hoewel de openbare lichamen verantwoordelijk zijn voor armoedebestrijding in brede zin,⁴⁵ liggen de instrumenten om armoede te voorkomen en verhelpen dus voor een groot deel bij de Staat.
47. De bewindspersonen van de Nederlandse regering zijn verantwoordelijk voor hun eigen beleidsterrein in Caribisch Nederland. Voor de uitvoering en ondersteuning kunnen ministeries daarbij een beroep doen op de centrale dienstverlening van de RCN. Het RCN heeft een specifieke unit die gaat over Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de unit SZW. De unit SZW is de instantie die namens het ministerie zorgdraagt voor de uitkeringen van de sociale verzekeringen als de AOV en de Onderstand.⁴⁶

4.2 Inrichting van het sociale zekerheidsstelsel op de BES-eilanden bij de transitie

48. In Caribisch Nederland bestaat, net als in Europees Nederland, een stelsel van sociale zekerheid. De belangrijkste instrumenten zijn de Algemene Ouderdomsverzekering ("**AOV**"), de Algemene weduwen- en wezenverzekering ("**AWW**"), de Onderstand, en het wettelijk minimumloon.
49. De AOV is het equivalent van de Europees Nederlandse AOW, en betreft een basispensioen voor mensen die 65 jaar of ouder zijn in Caribisch Nederland. De AOV is geregeld in de Wet AOV BES.
50. Op grond van de AWW hebben weduwen, weduwnaars en (half)wezen recht op een uitkering als de overledene op het moment van overlijden woonachtig was in Caribisch Nederland, zoals nabestaanden en wezen dat in Europees Nederland ook hebben. Weduwen en weduwnaars hebben recht op AWW totdat zij de AOV-leeftijd bereikt hebben. (Half)wezen hebben recht op AWW totdat zij 25 jaar zijn, als zij een voltijds opleiding volgen. De AWW is geregeld in de Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES.
51. De Onderstand, te vergelijken met de bijstandsuitkering in Europees Nederland, is geregeld in het Besluit Onderstand BES. Volwassenen die minstens vijf jaar rechtmatig en ononderbroken inwoner zijn van Caribisch Nederland die onvoldoende geld hebben om rond te komen, kunnen

⁴⁵ *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau oktober 2015 (productie 6), p. 22. Over de armoedebestrijding in brede zin merkt het SCP op: "Het armoedebeleid wordt gefinancierd uit de vrije uitkering en is door de eilanden in principe naar eigen inzicht in te vullen. Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden verbonden. Zo is het nadrukkelijk niet toegestaan dat de eilanden generiek inkomensbeleid voeren; dit is voorbehouden aan het ministerie van SZW. Ook categoriaal beleid is in principe ongewenst. Wel kan het openbaar lichaam besluiten tot vergoeding van bepaalde kosten voor nauw omschreven specifieke groepen (bv. de kosten van kinderopvang voor alleenstaande moeders). Aan elke verstrekking dient echter een middelentoets vooraf te gaan en toekenning is in principe tijdelijk" (pp. 193 & 194).

⁴⁶ Vgl. de website van de RCN, te raadplegen via <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk>.

in aanmerking komen voor de onderstand. Artikel 6 van het Besluit onderstand BES luidt (en luidde reeds ten tijde van de transitie):

De persoon die rechtmatig woonachtig is in een openbaar lichaam en die naar het oordeel van Onze Minister aldaar in zodanige omstandigheden verkeert dat hij niet de middelen kan verwerven om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en die voldoet aan de plicht tot arbeidsinschakeling, heeft recht op onderstand van overheidswege.

52. Voor onverwachtse en noodzakelijke grote uitgaven bestaat de bijzondere onderstand.⁴⁷
53. Caribisch Nederland kent geen arbeidsongeschiktheidsuitkering zoals Europees Nederland.⁴⁸ De Wet ziekteverzekering BES en de Wet ongevallenverzekering BES regelen het ziektegeld van werknemers in de eerste twee jaar van hun ziekte of arbeidsongeschiktheid. Mensen die door ziekte of handicap langdurig niet kunnen werken, kunnen mogelijk een beroep doen op het Besluit onderstand BES.⁴⁹
54. Bij de transitie is ervoor gekozen om de hoogte van de uitkeringen en het minimumloon niet op eenzelfde niveau te brengen als in Europees Nederland omdat dat een aanzuigende werking zou kunnen hebben en de concurrentiepositie van de eilanden ernstig zou kunnen verzwakken.⁵⁰ Het sociale zekerheidsstelsel zou mogelijk te weinig prikkelwerking hebben om mensen te stimuleren aan het werk te gaan.⁵¹ Deze differentiatie werd gebaseerd op het tijdelijke artikel 1 sub 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (thans verwerkt in artikel 132a Gw), waarin is opgenomen dat voor de BES-eilanden afzonderlijke regels kunnen worden gesteld.
55. De hoogte van de uitkeringen en het minimumloon is in Caribisch Nederland dus niet gelijkgesteld aan de hoogte van de uitkeringen en het minimumloon in Europees Nederland. Maar ook de systematiek en de achterliggende doelstellingen voor het bepalen van die hoogte is niet gelijk aan Europees Nederland. In Europees Nederland is de kern van het sociale zekerheidsstelsel het zogeheten sociaal minimum. Het sociaal minimum is een normbedrag

⁴⁷ Vgl. de website van de RCN, te raadplegen via <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/onderstand/bijzondere-onderstand>

⁴⁸ Ook een werkloosheidsregeling zoals in Europees Nederland ontbreekt; zie daarover verder hoofdstuk 5.4.

⁴⁹ *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau oktober 2015 (**productie 6**), p. 193.

⁵⁰ Brief van de minister van BZK d.d. 8 november 2011, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 IV, nr. 37, p. 3 (**productie 31**).

⁵¹ Over die prikkelwerking merkte minister Schouten in het Commissiedebat van 15 november 2022 blijkens het ongecorrigeerd verslag echter op: "Dus wat de vraag van mevrouw Simons betreft over de prikkel tot werken: daar hoeven ze niet geprikkeld te worden tot werken. Er wordt al ongeloofelijk hard gewerkt. Daarbij gaven met name moeders aan dat het heel erg ingewikkeld is om dan ook nog voldoende bij je gezin te zijn. Ze voelden zich schuldig naar de kinderen, omdat ze niet voldoende tijd hadden en veel verantwoordelijkheid bij de oudere kinderen neerlegden. Je komt in een soort patroon terecht van alles omhoog houden, terwijl het bijna niet meer omhoog te houden is. Je moet het eigenlijk met je eigen ogen zien, want dan weet je ook wat het is. Het raakte mij echt ongeloofelijk." Conceptverslag van het commissiedebat Sociaal domein & Bestuursakkoorden BES, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D48033>, p. 30.

dat minimaal nodig is om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Sinds de invoering van de Bijstandswet in 1965 is het sociaal minimum bepalend voor de hoogte van de voorzieningen.⁵² Tegenwoordig is die norm verankerd in de Participatiewet, die in artikel 11 stelt:

Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege.

56. Het sociaal zekerheidsstelsel in Europees Nederland heeft verschillende instrumenten om te waarborgen dat mensen niet onder dat sociaal minimum terechtkomen, zoals de bijstand, het wettelijk minimumloon, en inkomensafhankelijke toeslagen.⁵³ Elk half jaar wordt het sociaal minimum opnieuw vastgesteld door het Ministerie van SWZ.⁵⁴
57. In Caribisch Nederland is er ten tijde van de transitie geen sociaal minimum vastgesteld, op basis waarvan zou kunnen worden afgeleid hoe hoog de uitkeringen en het minimumloon zouden moeten zijn om te waarborgen dat inwoners in Caribisch Nederland in hun levensonderhoud kunnen voorzien. In plaats daarvan is ervoor gekozen een uitgangspunt te formuleren dat er normen moeten worden opgesteld voor “een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba” op onder meer het terrein van sociale zekerheid. Daarbij zou wel rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden:

de geringe bevolkingsomvang van de eilanden, het insulaire karakter, de grote afstand met Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaaleconomisch effecten.⁵⁵

58. De Raad van State heeft een aantal maanden na de formulering van dat uitgangspunt gewaarschuwd dat het van groot belang is voor het inzicht in, de maatschappelijke acceptatie van en de betrokkenheid bij het transitieproces dat:

gezamenlijk en op korte termijn een duidelijk beeld wordt geschetst van wat het gewenste voorzieningenniveau voor de BES-eilanden zou moeten zijn.

⁵² Zie ook: J. Vos, ‘De algemene Bijstandswet: van armenzorg naar een recht op werk en inkomen’ in: *Honderd Jaar Sociale Zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003 (**productie 32**). Sinds 1974 is het basisbedrag voor gehuwden en samenwonenden in Nederland vastgesteld op 100% van het minimumloon; het basisbedrag voor een onvolledig gezin en alleenstaanden vormt daarvan 90 respectievelijk 70 %.

⁵³ *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2018 (**productie 8**), p. 1.

⁵⁴ Volgens de website van de rijksoverheid, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/vraag-en-antwoord/wat-is-het-sociaal-minimum-en-wat-als-mijn-uitkering-lager-is-dan-dat-minimum#:~:text=Het%20sociaal%20minimum%20is%20het,ze%20ieder%20half%20jaar%20aanpast.>

⁵⁵ Besluitenlijst bestuurlijk overleg 31 januari 2008, bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200-IV, nr. 32 (**productie 9a**), p. 1.

[...] De formulering van het gewenste voorzieningenniveau mag geen abstract verhaal zijn, maar dient direct gericht te zijn op de praktijk.⁵⁶

59. Toch is een concrete invulling van wat een “binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau” op de BES-eilanden zou zijn voorafgaand aan de transitie uitgebleven. De hoogte van de uitkeringen en het minimumloon is vervolgens gebaseerd op de bestaande situatie voorafgaand aan de transitie; de status quo is als vertrekpunt genomen.⁵⁷ De bedragen zijn zodanig vormgegeven dat belanghebbenden hetzelfde, of in een aantal gevallen meer,⁵⁸ aan uitkering ontvangen dan voor de transitie.⁵⁹ Daarbij is bepaald dat het minimumloon en de uitkeringen jaarlijks aangepast worden op basis van de prijsindexcijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (“CBS”).⁶⁰
60. Maar bij de vaststelling van de hoogte van de AOV en de onderstand is al onderkend door de Staat dat de hoogte van die uitkeringen niet in lijn waren met de kosten van levensonderhoud in Caribisch Nederland. In de besluitenlijst bestuurlijk overleg 18 april 2010 (productie 9b) wordt daarover opgemerkt:

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de bestuurscolleges zijn zich bewust van het gegeven dat er evenals nu een verschil bestaat tussen de hier vastgestelde uitkeringen en het wenselijk niveau van de behoeften van bestaan. Mede om die reden blijft bijverdienen naast een onderstandsuitkering tot het minimumloon mogelijk. Ambitie is om dit verschil te verminderen in het kader van het gezamenlijk streven het minimumloon, de AOV en de onderstand in de toekomst verder te verbeteren naar gelang de economische draagkracht en ontwikkeling.⁶¹

61. Onverlet de vaststelling dat de uitkeringen zoals vastgesteld met de transitie nog altijd te laag zijn om in het levensonderhoud te voorzien, zijn door de VVD-fractie zorgen geuit over het feit dat de onderstandsbedragen met ingang van de transitiedatum minimaal hetzelfde of hoger zouden zijn dan daarvoor. Daarbij werd opgemerkt dat werken financieel aantrekkelijk moet zijn, en de vraag opgeworpen hoe de armoedeval wordt voorkomen (de situatie dat mensen beter af zijn met een uitkering dan als zij zouden gaan werken). De reactie van de minister daarop was:

⁵⁶ Voorlichting Raad van State overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden, nr. W04.08.0175/I/A, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 568, nr. 2, p. 7.

⁵⁷ Verslag schriftelijk overleg, vastgesteld 14 juli 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 957, nr. 15 (**productie 33**), p. 9.

⁵⁸ Voor bepaalde huishoudtypen en voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, afhankelijk van de bestaande situatie op het eiland waar zij wonen, heeft een verhoging van de bedragen plaatsgevonden, vgl. verslag schriftelijk overleg, vastgesteld 14 juli 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 957, nr. 15 (productie 33), p. 8.

⁵⁹ Voor zover die bedragen hoger zijn, komt dat door de harmonisatie van de bedragen tussen de eilanden. Er is ook een inhaalslag gemaakt omdat aanpassing aan de prijsontwikkeling jarenlang achterwege was gebleven, vgl. verslag schriftelijk overleg, vastgesteld 14 juli 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 957, nr. 15 (productie 33), p. 8.

⁶⁰ Brief minister van BZK d.d. 8 november 2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 IV, nr. 37 (productie 31), p. 3.

⁶¹ Besluitenlijst bestuurlijk overleg 18 april 2010 (**productie 9b**).

Om werken financieel aantrekkelijk te maken voorziet de regeling in de mogelijkheid om naast de onderstand inkomsten te verwerven tot het totaal het bedrag van het wettelijk minimumloon bedraagt. Gezien de afstand tussen de onderstandsbedragen en het minimumloon is dit een flinke financiële prikkel.⁶²

62. Hoewel in het Besluit onderstand BES en de besluitenlijst gerefereerd wordt aan een norm ter hoogte van het 'niveau van de behoeften van bestaan', vormt de achterblijvende hoogte van de voorzieningen voor de regering dus tegelijkertijd een economische rechtvaardiging van de status quo. Men wordt verondersteld naast een uitkering te werken om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Daar is in de regelgeving rekening mee gehouden door bijverdienen vanuit de onderstand tot het minimumloon toe te staan.⁶³ Daarbij is geen rekenschap gegeven van feit dat ook het minimumloon onvoldoende was om in het levensonderhoud te kunnen voorzien en dat niet iedereen in staat is om bij te verdienen.⁶⁴
63. De voortgang op deze onderwerpen zou voorwerp blijven van het jaarlijks overleg tussen de minister en de bestuurscolleges.⁶⁵ In reactie op vragen van Kamerleden over inzicht in wat het groeipad precies was richting meer gelijkheid met de systematiek zoals die is in Europees Nederland, stelt de minister:

Het is op dit moment niet te voorspellen welk tijdpad past bij de beoogde verbeteringen evenmin als de intensiteit hiervan.⁶⁶

64. Resumerend kan ten aanzien van het sociale zekerheidsstelsel ten tijde van de transitie het volgende worden gesteld:
- Het uitgangspunt was dat er normen moesten worden opgesteld voor "een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba", welke normen evenwel niet nader gespecificeerd zijn;
 - Er is voor de hoogte van het minimumloon en de uitkeringen niet aangesloten bij de hoogte van het minimumloon of de uitkeringen in Europees Nederland;
 - Er is ook voor de systematiek voor het bepalen van de hoogte van het minimumloon en de uitkeringen niet aangesloten bij Europees Nederland, er is immers geen sociaal minimum vastgesteld op basis waarvan de hoogte van de uitkeringen en het minimumloon zijn bepaald;
 - Het uitgangspunt voor de hoogte van het minimumloon en de uitkeringen was daarentegen de status quo in Caribisch Nederland voorafgaand aan de transitie;

⁶² Verslag schriftelijk overleg d.d. 14 juli 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 31 957, nr. 15 (productie 33), p. 9.

⁶³ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 72.

⁶⁴ Vgl. hoofdstuk 5.2.

⁶⁵ Besluitenlijst bestuurlijk overleg d.d. 18 april 2010 (productie 9b), p. 3.

⁶⁶ Verslag schriftelijk overleg d.d. 14 juli 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 31 957, nr. 15 (productie 33), pp. 7-8.

- De Staat heeft vastgesteld dat er een verschil was tussen de hoogte van de uitkeringen per de transitie en “het wenselijk niveau van de behoeften van bestaan”;
 - De uitkeringen in Caribisch Nederland zijn op basis van dit systeem, anders dan in Europees Nederland, niet bedoeld om in het levensonderhoud te kunnen voorzien; men wordt verondersteld daarnaast te werken;
65. De ambitie was om minimumloon, de AOV en de onderstand in de toekomst verder te verbeteren “naar gelang de economische draagkracht en ontwikkeling”, maar het tijdsad en de intensiteit van die ambitie waren niet te voorspellen, aldus de Staat.

4.3 Uitblijven van systematische verbeteringen op het terrein van sociale zekerheid na de transitie

66. De armoede in Caribisch Nederland is sinds de staatkundige verandering toegenomen (zie daarover verder hoofdstuk 5.⁶⁷ Aan die aanhoudende armoede is sinds de transitie met enige regelmaat aandacht besteed.
67. Zo heeft de minister van SWZ in 2012 een armoedeverkenning uitgevoerd.⁶⁸ Daarin werd bevestigd dat mensen met een wettelijk minimumloon niet rond konden komen. Zij verdienen te weinig om alle kosten te kunnen betalen, en moesten daardoor zorgen voor bijverdiensten en/of een beroep doen op familie.⁶⁹ Dat was voor de transitie ook al zo, maar is door de stijgende kosten voor levensonderhoud nog nijpender geworden.⁷⁰ Verhogingen van de onderstand, AOV en het minimumloon maken niet dat mensen wel rond kunnen komen; die bedragen waren voor de transitie al te laag.⁷¹ Blijkens het rapport lag ongeveer 50% van de inkomens op of rond het minimumloonniveau.⁷² De meest kwetsbare groepen zijn de groepen met de minste ruimte om naast een uitkering of minimumsalaris te werken: ouderen met alleen AOV, alleenstaande moeders en arbeidsgehandicapten.⁷³
68. De staatssecretaris van SWZ schrijft naar aanleiding van de verkenning dat er een verbetering van de levensstandaard nodig is. Een aantal maatregelen wordt aangekondigd, maar dat pakket vormt in de woorden van de staatssecretaris “geen afgerond geheel”.⁷⁴ Er wordt wel gestreefd naar verbetering, maar niet toegewerkt naar een gedefinieerd aanvaardbare

⁶⁷ *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (**productie 10c**), p. 42; *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (**productie 10a**), p. 10.

⁶⁸ *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012, bijlage 174511 bij *Kamerstukken II 2011/12*, 33000-IV, nr. 76 (**productie 11**).

⁶⁹ *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012 (**productie 11**), p. 4.

⁷⁰ *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012 (**productie 11**), p. 4.

⁷¹ *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012 (**productie 11**), p. 5.

⁷² *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012 (**productie 11**), p. 11.

⁷³ *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012 (**productie 11**), p. 11 e.v.

⁷⁴ Brief van de staatssecretaris van SWZ d.d. 20 maart 2014, p. 5 van *Kamerstukken I 2013/14*, 33 750 IV, nr. O (**productie 21**).

levensstandaard waar het armoedebeleid op geijkt is. Veel wordt overgelaten aan de eilanden.⁷⁵

69. De conclusie dat het niet mogelijk was om rond te komen van het minimumloon of sociale voorzieningen werd in 2014 nogmaals bevestigd door een rapport van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting ("het Nibud").⁷⁶ In dat rapport heeft het Nibud minimum voorbeeldbegrotingen gemaakt voor een aantal gezinssituaties. De resultaten laten zien hoe groot het gat is tussen het minimumloon en de uitkeringen enerzijds en het inkomen dat nodig is om "net niet" in armoede te leven anderzijds.⁷⁷ Volgens de berekeningen van het Nibud was het bedrag dat een alleenstaande vrouw nodig heeft om rond te komen 'zonder gebruik te hoeven maken van overlevingstechnieken' \$1.472 dollar per maand.⁷⁸ Het minimum maandloon bedroeg doorberekend \$802.⁷⁹ Dat is een gat van \$670, of anders gezegd: het minimum maandloon in 2014 bedroeg slechts 54% van het minimumbedrag. Dat gat was voor mensen die afhankelijk zijn van de AOV nog veel groter. Een alleenstaande moet volgens het Nibud minstens \$1451 per maand aan AOV krijgen.⁸⁰ Voor 2014 bedroeg de maandelijkse AOV \$577 dollar.⁸¹ Dat is een gat van \$874, of anders gezegd: de AOV bedroeg in 2014 nog geen 40% van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.
70. De leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties wijzen in 2014 ook weer op het uitgangspunt uit januari 2008: dat normen zouden worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau in Caribisch Nederland. Zij vragen de staatssecretaris uiteen te zetten wat dat voorzieningenniveau is, welke criteria er worden gehanteerd bij het vaststellen van dat niveau, op welke wijze de regering dat niveau wil bereiken en wat daarbij het tijdsplan is.⁸² De staatssecretaris stelt daarover:

Het sociale zekerheidsstelsel met bijbehorende niveaus is het aanvaardbaar voorzieningenniveau zoals dat op 10 oktober 2010 [...] is neergezet. [...]

⁷⁵ Brief van de staatssecretaris van SWZ d.d. 20 maart 2014, p. 5 van *Kamerstukken I 2013/14*, 33 750 IV, nr. O (productie 21).

⁷⁶ *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire*, Utrecht: Nibud 2014 (productie 12).

⁷⁷ Het Nibud hanteert het "net niet arm"-criterium. Op pagina 12 van het rapport *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire* wordt hierover vermeld: "Wanneer hulp verleend wordt aan huishoudens die overlevingstechnieken nodig hebben, dan is het zaak scherp prioriteit te geven aan de zaken die ten goede komen aan de primaire basisbehoeften, zoals de lichamelijke gezondheid. Deze primaire basisbehoeften duiden we aan als: "bed, bad en brood". Dat laatste is echter niet het uitgangspunt van de minimumvoorbeeldbegroting. Als uitgangspunt voor de minimumvoorbeeldbegroting is gekozen om deze te maken voor een zelfstandig wonend huishouden dat geen gebruik hoeft te maken van overlevingstechnieken. We omschrijven dat als "net niet arm"."

⁷⁸ *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire*, Nibud 2014 (productie 12), p. 17.

⁷⁹ Uitkomst van 40 (fulltime werkweek) x 4,63 (minimum uurloon in \$ op Bonaire) x 4,33. Zie artikel 8 en 9 van de Wet minimumlonen BES (versie uit 2014, *Stcrt.* 2013, 34037).

⁸⁰ *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire*, Nibud 2014 (productie 12), p. 17.

⁸¹ Vgl. artikel 7 van de Wet algemene ouderdomsverzekering BES (versie uit 2014, *Stcrt.* 2013, 34037).

⁸² Brief aan de staatssecretaris van SWZ d.d. 2 april 2014, p. 2, *Kamerstukken I 2013/14*, 33 750 IV, nr. S (productie 22).

De bestaande niveaus kunnen stapsgewijs worden verbeterd indien de relevante gegevens over het economisch draagvlak daartoe aanleiding geven. [...] Op basis van de uitkomsten van het CBS-onderzoek, die in 2014 worden verwacht, en de rijksbrede evaluatie Caribisch Nederland kunnen de mogelijkheden voor verdere verbetering van het voorzieningenniveau worden verkend. Een tijdpad voor het bereiken van een hoger gelegen voorzieningenniveau is niet te geven. Er is immers geen eindplaatje, maar er geldt een stapsgewijze benadering tegen de achtergrond van economisch draagvlak en de brede wegging van de sociaal economische context.⁸³

71. In 2015 was de armoede op de BES-eilanden nog altijd onverminderd hoog; vijf jaar onderdeel van Nederland had inwoners van Caribisch Nederland niet de welvaart gebracht die was verwacht. De urgentie en de beperkte mogelijkheden van de openbare lichamen maakt dat er een gezamenlijk actieprogramma werd opgesteld om de problematiek het hoofd te bieden.⁸⁴ In juni 2015 hebben de Staat en de openbare lichamen dan ook een Meerjarenprogramma voor de periode 2015 - 2018 opgesteld, waarin zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor het verbeteren van de basiskwaliteit van leven op de eilanden.
72. In het Meerjarenprogramma wordt erkend dat de armoedeproblematiek in Caribisch Nederland in vergelijking met Europees Nederland zeer groot is. Als belangrijkste oorzaken worden genoemd de lage inkomens en de hoge prijzen, waarbij ook verwezen wordt naar de onderzoeken van SZW en het Nibud waarin wordt vastgesteld dat mensen die het wettelijk minimumloon verdienen niet rond kunnen komen.⁸⁵ Uit het Meerjarenprogramma volgt ook dat de eilanden meerdere malen aangegeven hebben dat de huidige niveaus van het wettelijk minimumloon en de uitkeringen onaanvaardbaar zijn. Toch wordt nog altijd niet gekeken naar een concrete invulling van het gewenste voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland. Er wordt slechts toegezegd dat het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder zal worden doordacht.⁸⁶ De nadruk in het programma ligt in plaats daarvan voornamelijk op economische ontwikkeling. Daarover wordt opgemerkt:

Economische ontwikkeling is uiteindelijk het meest effectieve en duurzame instrument om tot hogere welvaart voor de burgers te komen en armoede te verminderen. Door meer bedrijvigheid kunnen uiteindelijk de (minimum)salarissen verder worden verhoogd, waardoor meer gezinnen boven de armoedegrens zullen uitstijgen.⁸⁷

⁸³ Brief van de staatssecretaris van SWZ d.d. 2 april 2014, p. 3 van *Kamerstukken I 2013/14*, 33 750 IV, nr. S (productie 22).

⁸⁴ *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*, bijlage bij *Kamerstukken I 2014/15*, 3400 IV, nr. S (productie 13), p. 2.

⁸⁵ *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018* (productie 13), pp. 7-8.

⁸⁶ *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018* (productie 13), p. 10.

⁸⁷ *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018* (productie 13), p. 3.

73. Daartoe wordt bijvoorbeeld gekeken naar de mogelijkheden om de kosten van de basisbenodigdheden terug te dringen.⁸⁸
74. In 2015 vindt ook een evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur plaats. De conclusies van de Commissie Spies liegen er niet om. De Commissie stelt vast dat de levensstandaard voor veel mensen, ook voor degenen met betaald werk, sinds 2010 *gedaald* is.⁸⁹ De zorg over primaire levensbehoeften overheerst, vooral bij kwetsbare groepen.⁹⁰ Over het te bereiken voorzieningenniveau concludeert zij in haar rapport Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland (**productie 5**):

Er is geen ‘overall’ visie ontwikkeld over het te bereiken voorzieningenniveau. De gemaakte afspraken zijn sterk departementaal en veelal incident gestuurd. Er is geen sprake geweest van een integraal plan of een integrale aanpak voor de ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat is ook geen eenvoudige opgave, als er geen (gedragen) beeld is wat het aanvaardbare niveau zou moeten zijn; als dat beeld ontbreekt, kan er ook geen plan of aanpak worden ontwikkeld, omdat niet is vastgesteld waar men met elkaar naartoe wil. De eilandbestuurders hebben er de afgelopen jaren meerdere malen op aangedrongen om normen op te stellen en met elkaar vast te stellen wat wordt bedoeld met een ‘binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau’. Deze normen zijn, met uitzondering van enkele specifieke terreinen met name als het gaat om onderwijs en zorg, tot op heden niet gesteld. Op de meeste andere terreinen zijn geen normen opgesteld. De effecten van het uitblijven van normontwikkeling zijn het duidelijkst zichtbaar op het terrein van de sociale zekerheid. Omdat de afspraken tamelijk open zijn geformuleerd en vaak geen nadere invulling heeft plaatsgevonden, ontstaan er gemakkelijk verschillen in verwachtingen of misverstanden tussen betrokken actoren. Het biedt tevens ruimte voor het niet nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid.⁹¹

75. Over het feit dat er in de regelgeving vanuit is gegaan dat men naast de ontvangen uitkeringen zou moeten werken om in het levensonderhoud te kunnen voorzien, merkt de Commissie Spies op dat daarbij geen rekening wordt gehouden met groepen die niet in hun inkomen *kunnen* voorzien door middel van arbeid, zoals ouderen en arbeidsongeschikten, zoals ook in 2012 al werd gesignaleerd in de armoedeverkenning van SWZ. Van deze groepen personen wordt ook niet verwacht dat zij deelnemen op de arbeidsmarkt, van een prikkel om te werken is bij hen geen sprake. De armoede onder deze groepen lijkt volgens de Commissie “zeer aanzienlijk”.⁹² De Commissie concludeert als volgt:

⁸⁸ *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018* (productie 13), p. 8.

⁸⁹ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 99.

⁹⁰ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 99.

⁹¹ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 58.

⁹² *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 72.

De discussie over wat moet worden verstaan onder een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau is op dit prioritaire terrein zeer manifest en de problematiek schrijnend. Het Rijk heeft in de jaren na de transitie onvoldoende oog gehad voor die groepen die niet door middel van arbeid in hun inkomen kunnen voorzien en waar de prikkel om te werken niet aan de orde is (door ouderdom of arbeidsongeschiktheid).⁹³

76. Ook over het eerder geïntroduceerde Meerjarenprogramma is de Commissie sceptisch:

Het meerjarenplannen bevat wel een aantal afspraken om te komen tot normen en uitvoeringsprogramma's. Deze afspraken zijn echter opnieuw zeer open geformuleerd; bijvoorbeeld de toezegging om het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken. Bovendien lijken de opgenomen initiatieven eerder een opsomming van incidentele ministeriële intensiveringen dan een daadwerkelijk integraal meerjarig programma; het huidige meerjarenprogramma bevat geen samenhangende, toekomstgerichte benadering.⁹⁴

77. De conclusies van de Commissie Spies worden ook onderschreven door het College voor de Rechten van de Mens ("**College**" en "**CRM**") in zijn advies 'Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland' (productie 14).⁹⁵ Het College verwijt de Staat geen onderzoek te hebben gedaan of de uitkeringen en het minimumloon wel toereikend zijn. Daardoor ontbreken de voor het beleid belangrijke objectieve gegevens over koopkracht, armoede en prikkelwerking in de sociale zekerheid vrijwel geheel. Het gevolg daarvan is dat op grond van assumpties beleid is gevoerd, dat toenemende armoede niet heeft kunnen tegenhouden.⁹⁶

78. Het College stelt over de hoogte van de sociale uitkeringen:

Met betrekking tot de hoogte van sociale uitkeringen is nog relevant dat het recht op bijstand inhoudt dat er altijd een vangnet moet bestaan voor mensen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Dat vangnet moet stroken met de menselijke waardigheid. Zoals gezegd moet hierbij ook rekening gehouden worden met het cumulatieve effect van maatregelen waardoor mensen onder de armoedegrens kunnen zakken. Hiermee is echter voor Caribisch Nederland geen rekening gehouden. En het geboden

⁹³ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 73.

⁹⁴ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 73.

⁹⁵ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, april 2016 (**productie 14**), p. 9.

⁹⁶ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), p. 17.

vangnet is niet adequaat want het huidige niveau van de uitkeringen blijkt voor velen onvoldoende.⁹⁷

De naleving van de esc-rechten in Caribisch Nederland laat nog te wensen over. Het ontbreken van een vastgesteld sociaal minimum en de toename van armoede zijn daar aspecten van. In het licht van de verplichtingen om passende maatregelen te nemen om tot een algehele verwezenlijking van de rechten uit het Verdrag te komen, is verdergaande actie van de regering noodzakelijk en urgent.⁹⁸

79. Het College stelt vast dat de Staat tekortschiet in de verwezenlijking van sociaaleconomische rechten van een grote groep inwoners van Caribisch Nederland, met name het recht op behoorlijke levensstandaard. Dat wordt onacceptabel geacht voor een binnen Nederland passend voorzieningenniveau.⁹⁹ Het College roept de Staat dan ook op om:

Met de grootste spoed een sociaal minimum vast te stellen en dit voor iedere inwoner van Caribisch Nederland te realiseren. Grotere uitgaven zijn nodig om achterstanden tegen te gaan en te komen tot een binnen Nederland aanvaardbaar sociaal voorzieningenniveau.¹⁰⁰

80. Ook het Bestuurscollege Bonaire heeft naar aanleiding van het rapport van de Commissie Spies opgeroepen tot:

[de vaststelling van objectieve normen voor] het niveau van de AOV, minimumloon, onderstand en andere vergoedingen, gebaseerd op de feitelijke omstandigheden op Bonaire. Een armoedegrens en een 'voor Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' moet worden vastgesteld, alsmede een plan om ervoor te zorgen dat geen enkele inwoner van Bonaire hoeft te leven onder de armoedegrens.¹⁰¹

81. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Spies in 2015 worden ook weer kritische vragen gesteld door de Vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties. Onder meer wordt gevraagd in hoeverre het minimumloon en de uitkeringen voldoende zijn om in de

⁹⁷ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), p. 13.

⁹⁸ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), p. 14.

⁹⁹ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), p. 18.

¹⁰⁰ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), p. 18.

¹⁰¹ Standpunt Bonaire na Vijf jaar verbonden d.d. 1 februari 2016 van het Bestuurscollege Bonaire (**productie 23**), p. 10.

basisbehoeften te voorzien.¹⁰² Duidelijk wordt dat “een vastomlijnde definitie van wat het niveau van basisbehoeften en basisvoorzieningen in Caribisch Nederland” is nog altijd ontbreekt. Het is, aldus de minister van BZK, nog altijd niet vast te stellen in hoeverre het wettelijk minimumloon toereikend is.¹⁰³ Ten aanzien van de uitkeringen wordt bevestigd dat bij de transitie is vastgesteld dat er een verschil was tussen de vastgestelde uitkeringen en het wenselijk niveau van de behoeften van bestaan, en wordt verwezen naar het destijds verwoorde streven om een en ander te verbeteren. Aan het ontwikkelen van een ijkpunt van bestaanszekerheid zou gewerkt worden.¹⁰⁴

82. Op 21 juni 2016 volgt een oproep daartoe van de Eerste en Tweede Kamer. In een door de Eerste Kamer aangenomen motie wordt de Staat gewezen op de verplichtingen die volgen uit artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 20 van de Grondwet, artikel 1 van de Grondwet en artikel 1 lid 2 van het Statuut, en wordt de regering verzocht ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba een sociaal minimum vast te stellen op basis van ijkbedragen voor het noodzakelijke levensonderhoud.¹⁰⁵ Daarbij wordt expliciet overwogen dat de zorgplicht van de Staat in het geding is. De motie stelt vast dat er een niet noodzakelijk en niet overtuigend beargumenteerde differentiatie wordt toegepast tussen het Europese deel van Nederland enerzijds en het Caribische deel van Nederland anderzijds, omdat de regering voor het Europese deel van Nederland een sociaal minimum heeft vastgesteld dat ijkbedragen bevat voor het noodzakelijke kosten van levensonderhoud, maar datzelfde niet doet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹⁰⁶ Een door de Tweede Kamer aangenomen motie van een paar maanden later wijst het kabinet erop dat de onderstand ook na een voorgenomen verhoging onvoldoende is om in basisbehoeften te voorzien en verzoekt de regering om de verhoogde onderstand geen sociaal minimum te noemen en het sociaal minimum vast te stellen op basis van de kosten voor levensonderhoud.¹⁰⁷
83. De minister stelt daarop in 2017 dat het kabinet zich inderdaad zal gaan inzetten ‘om met objectieerbare gegevens tot een sociaal minimum voor Caribisch Nederland te komen’.¹⁰⁸ Daarvoor was eerst nog onafhankelijk onderzoek nodig naar de kosten voor levensonderhoud. Wel plaatst de minister daarbij meteen de kanttekening dat de uitkeringen niet meteen gelijk worden gesteld met dat sociale minimum.¹⁰⁹ Het nader te bepalen ijkpunt zou moeten fungeren ‘als een stip op de horizon waar naartoe moet worden gewerkt’.¹¹⁰

¹⁰² Antwoorden op vragen van de vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties, p. 11 van *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 IV, nr. K (**productie 24**), p. 16.

¹⁰³ Antwoorden op vragen van de vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties, p. 11 van *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 IV, nr. K (productie 24), p. 16.

¹⁰⁴ Antwoorden op vragen van de vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties, p. 11 van *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 IV, nr. K (productie 24), p. 16.

¹⁰⁵ Motie van het lid Ganzevoort c.s. d.d. 21 juni 2016, *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 IV, nr. R (**productie 25**).

¹⁰⁶ Motie van het lid Ganzevoort c.s. d.d. 21 juni 2016, *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 IV, nr. R (productie 25).

¹⁰⁷ Motie van de leden van Raak en van Laar d.d. 13 oktober 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 34 550 IV, nr. 9 (**productie 26**).

¹⁰⁸ Brief van de minister van SWZ d.d. 3 maart 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 34 550 IV, nr. 27 (**productie 27**), p. 1.

¹⁰⁹ Brief van de minister van SWZ d.d. 3 maart 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 34 550 IV, nr. 27 (productie 27), p. 2.

¹¹⁰ Brief van de minister van SWZ d.d. 3 maart 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 34 550 IV, nr. 27 (productie 27), p. 3.

84. Meer dan een jaar later wordt het ‘Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland’ van Bureau Regioplan (**productie 8**) aan de Kamers voorgelegd.¹¹¹ In het rapport wordt, zoals verzocht, per eiland het bestaansminimum vastgesteld: welk bedrag iemand minimaal nodig heeft om in de kosten voor levensonderhoud te kunnen voorzien. De onderzoeksresultaten zijn weinig verrassend en bevestigen wat ook al uit eerdere onderzoeken (SWZ 2012, Nibud 2014) volgde:

Het onderzoek laat zien dat een aanzienlijk deel van de mensen in Caribisch Nederland moeite heeft om rond te komen. Dit betreft een omvangrijk deel van de huishoudens met een laag inkomen. Daarbij is het evident dat daarbinnen kwetsbare groepen als alleenstaande gepensioneerden, volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en (alleenstaande) ouders met kinderen, nog eens extra risico lopen.¹¹²

85. De minister van SWZ concludeert dat de duidelijke conclusies uit het onderzoek nopen tot concrete actie. Er zou weer worden ingezet op een “gelijkwaardig voorzieningenniveau dat past binnen de specifieke context van Caribisch Nederland”.¹¹³
86. Maar hoewel de Staat in 2018 dus een bestaansminimum op basis van objectieve gegevens heeft laten vaststellen, besluit hij dat niet in te voeren. De onderzoeksresultaten naar het bestaansminimum in Caribisch Nederland worden niet gebruikt om, zoals in Europees Nederland, de hoogte van de sociale voorzieningen vast te stellen.
87. Het overnemen van de bedragen uit het rapport van Regioplan zou volgens de regering namelijk betekenen dat het wettelijk minimumloon en de uitkeringen substantieel verhoogd moeten worden, om ervoor te zorgen dat zowel mensen die werken als mensen die niet (kunnen) werken kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.¹¹⁴ Dat is immers precies waar het vaststellen van een sociaal minimum voor dient. Daartoe blijkt de Staat niet bereid. Hij overweegt:

De uitkomst van het onderzoek van Regioplan laat zich niet direct een op een vertalen in een sociaal minimum waar uitkeringen en het wettelijk minimumloon aan zijn gerelateerd, maar fungeert als een stip op de horizon waar langs concrete stappen naar toe moet worden gewerkt.¹¹⁵

¹¹¹ Brief van de staatssecretarissen van SWZ en BZK d.d. 29 juni 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 IV, nr. 45 (**productie 28**); *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*, Eindrapport, Amsterdam: Regioplan 2018 (productie 8).

¹¹² Brief van de staatssecretarissen van SWZ en BZK d.d. 29 juni 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 IV, nr. 45 (productie 28), p. 4.

¹¹³ Brief van de staatssecretarissen van SWZ en BZK d.d. 29 juni 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 IV, nr. 45 (productie 28), p. 4.

¹¹⁴ Brief van de minister van SWZ d.d. 14 juni 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 IV, nr. 45, te raadplegen via <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-35570-IV-45.html>, p. 3.

¹¹⁵ Brief van de staatssecretarissen van SWZ en BZK d.d. 29 juni 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 IV, nr. 45 (productie 28), p. 2.

88. De Staat wijst ter onderbouwing naar de mogelijk negatieve effecten op de arbeidsvraag, de regionale concurrentiepositie van de eilanden en de draagkracht van de economie. Gelet op de economische situatie zou daar prudent mee moeten worden omgegaan, aldus de Staat.¹¹⁶

4.4 Ontwikkeling van het 'ijkpunt sociaal minimum'

89. Daarop wordt besloten het bestaansminimum zoals objectief vastgesteld door Regioplan te vervangen door een eigen norm, het zogenaamde 'ijkpunt voor het sociaal minimum' dat in 2019 wordt vastgesteld.¹¹⁷ Het 'ijkpunt sociaal minimum' is gebaseerd op een fictief niveau van de kosten voor basale uitgaven, dat door de Staat 'redelijk' wordt geacht. Dat fictieve niveau van kosten van levensonderhoud ligt veel lager dan het minimum vastgesteld door Regioplan.
90. Dat laat zich als volgt verklaren. De Staat heeft een aantal bedragen voor kostenposten zoals vastgesteld door het Regioplan fors verlaagd of buiten beschouwing gelaten. Het gaat om kostenposten waarbij "overheidsbeleid van grote invloed is".¹¹⁸ De bedragen voor posten waar met (ingezet) beleid een verlaging van de kosten wordt nagestreefd, zijn veel lager dan de werkelijke uitgaven "omdat via gericht overheidsbeleid een verlaging van de kosten noodzakelijk is."¹¹⁹ Voor de kostenpost elektriciteit is de Staat, anders dan Regioplan, op Bonaire uitgegaan van de 'werkelijke gemiddelde kosten' op basis van het gebruik,¹²⁰ waarbij hij miskent dat hiermee de status quo wordt weergegeven, en niet hetgeen noodzakelijk is. In een situatie van armoede zullen mensen geen gebruik maken van elektriciteit die zij zich niet kunnen veroorloven, ook al is dat wel noodzakelijk voor een leven boven de armoedegrens. Daarnaast heeft de Staat ook de kostenpost sociale participatie buiten beschouwing gelaten voor het bepalen van het ijkpunt, terwijl Regioplan (net zoals in Europees Nederland gebeurt) dergelijke kosten wel als noodzakelijk voor het levensonderhoud beschouwde.¹²¹
91. Het ijkpunt sociaal minimum van de Staat is dus niet gebaseerd op het werkelijke niveau van kosten voor het levensonderhoud, maar op een fictief (veel lager) niveau van kosten voor het levensonderhoud dat de Staat met maatregelen in de toekomst hoopt te bereiken. Zo kan het dat het door de Staat in 2019 vastgestelde ijkpunt sociaal minimum fors afwijkt van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud.¹²²

¹¹⁶ Brief van de minister van SWZ d.d. 14 juni 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 IV, nr. 45, p. 3. Zie over deze argumenten ook hoofdstuk 8.1.

¹¹⁷ Brief van de staatssecretaris van SWZ d.d. 27 juni 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 IV, nr. 61 (productie 34).

¹¹⁸ Brief van de minister van SWZ d.d. 14 juni 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 IV, nr. 45, p. 2

¹¹⁹ Brief van de minister van SWZ d.d. 14 juni 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 IV, nr. 45, p. 3

¹²⁰ Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2019, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 IV, nr. 61 (productie 7a), p. 12; *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2018 (productie 8), p. 18, 33, 39 & 46.

¹²¹ Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2019, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 IV, nr. 61 (productie 7a), p. 13.

¹²² Brief van staatssecretaris SWZ d.d. 27 juni 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000 IV, nr. 61 (productie 34), p. 3.

Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
Bestaansminimum Regioplan	Ijkpunt	Bestaansminimum Regioplan	Ijkpunt	Bestaansminimum Regioplan	Ijkpunt
\$1.338	\$945	\$1.321	\$1.056	\$1.470	\$1.077

Tabel 1: Bedragen bestaansminimum Regioplan en ijkpunt sociaal minimum vergeleken voor een alleenstaande, 2019.

92. De door de Staat vastgestelde ijkpunten bedragen voor Bonaire 70%, voor Sint Eustatius 79%, en voor Saba 73% van de daadwerkelijk noodzakelijke kosten om in het levensonderhoud te voorzien.
93. Daar komt nog bovenop dat ook het (fors lagere) fictieve ‘ijkpunt sociaal minimum’ niet door de Staat gebruikt wordt als basis voor het vaststellen van de hoogte van het minimumloon en de uitkeringen. In plaats daarvan heeft het ijkpunt ook voor wat betreft de hoogte van het minimumloon en de uitkeringen te gelden als referentiepunt waar in de toekomst naartoe moet worden gewerkt.
94. Op welke wijze en op welke termijn de kosten van levensonderhoud dusdanig zullen verminderen en het minimumloon en de uitkeringen dusdanig vermeerderen dat in elk geval in het ijkpunt wordt voorzien, blijft onduidelijk. Weliswaar heeft het kabinet inmiddels een aantal tijdslijnen uitgezet voor nog te nemen stappen aan de inkomenskant (waarover hieronder meer); welke maatregelen er op welke termijn aan de kostenkant zullen worden genomen, blijft vooralsnog ongewis. Hoewel het kabinet zelf spreekt van een “kabinetsbrede resultaatsverplichting”;¹²³ kondigt het daarbij tevens aan: “het is een doelstelling op de lange termijn, waar stap voor stap naar toe wordt gewerkt”.¹²⁴
95. De Ombudsman stelt over de in 2019 voorgestelde maatregelen ten aanzien van de AOV:
- De maatregelen die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar voortgangsrapportage van 27 juni 2019 heeft aangekondigd vind ik onvoldoende concreet. Het is mij niet duidelijk wanneer welke stappen gezet gaan worden, door wie dat gebeurt en wie hier de regie over heeft. Goed dat de AOV verhoogd wordt – maar zorg ervoor dat die ook voldoende wordt verhoogd. Zorg er óók voor dat die verhoging sneller wordt doorgezet.¹²⁵
96. Het door de Staat vastgestelde fictieve **ijkpunt sociaal minimum** moet dus niet worden verward met het **bestaansminimum**. Het ijkpunt sociaal minimum betreft namelijk niet de noodzakelijke kosten van levensonderhoud, maar een veel lager bedrag dat slechts fungeert

¹²³ Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 61 (brief van de staatssecretaris), te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-IV-61.html>, p. 4.

¹²⁴ Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2019, bijlage bij de brief van de staatssecretaris van SWZ d.d. 27 juni 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 IV, nr. 61 (productie 7a), p. 4 & p. 14.

¹²⁵ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a), p. 5.

als referentiepunt om maatregelen te nemen om uiteindelijk enerzijds het minimumloon en de uitkeringen te verhogen en anderzijds de kosten van levensonderhoud te verlagen. Dat zou er op de lange termijn – welke termijn is nergens genoemd – toe moeten leiden dat het minimumloon en de uitkeringen wel voldoende zijn om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. De Staat stelt over de gemaakte keuze:

Door het meenemen van het effect van (ingezet) beleid in de bedragen in het ijkpunt, committeert het kabinet zich aan het terugdringen van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.¹²⁶

97. In werkelijkheid committeert de Staat hierdoor de inwoners van Caribisch Nederland aan een leven in armoede, totdat de Staat de voorgenomen resultaten daadwerkelijk behaalt.
98. Recente ontwikkelingen, waaronder de door de Staat schriftelijk aangekondigde maatregelen, vormen een voortzetting van deze lijn. Elke schijnbare toezegging van de Staat om tot een spoedige verwezenlijking van het bestaansminimum te komen, blijkt uiteindelijk niet meer dan een nieuw hoofdstuk in het boek der vage beloften.
99. Zo kondigde de minister bij het verschijnen van de voortgangsrapportage 2022 aan het ‘driesporenbeleid’ ter verwezenlijking van de bestaanszekerheid substantieel te willen versnellen.¹²⁷ In de voortgangsrapportage bevestigt zij (zoals eerder dat jaar tijdens een werkbezoek en in de schriftelijke reactie op de sommatiebrief ook werd aangekondigd) “om van haar kant de nodige stappen aan de inkomenskant te zetten, zodat het ijkpunt sociaal minimum per 1 januari 2025 gerealiseerd kan zijn”.¹²⁸ De minister houdt dus nog steeds vast aan het theoretisch ijkpunt in plaats van het werkelijke bestaansminimum. Bovendien worden de door te voeren verbeteringen niet gekwantificeerd, en niet afgezet tegen de geïndexeerde bedragen van Regioplan. De schijnbare toezegging zegt derhalve weinig over de mate waarin in 2025 de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland wèl gewaarborgd zal zijn.
100. Tijdens het begrotingsdebat op 20 oktober 2022 meldt staatssecretaris Van Huffelen:

“Ik ben extra verheugd dat ik u samen met de minister voor Armoedebeleid kan meedelen dat wij de ambitie hebben om in 2024 een sociaal minimum vast te stellen. Het onderzoek daarnaar begint volgend jaar, twee jaar eerder dan we oorspronkelijk hadden voorzien. Ik moet er wel bij zeggen dat het lastig is om een vergelijking te maken tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland, maar de regeling die de komende tijd voorligt, gaat ervoor zorgen dat er moet worden gewerkt aan een betere leefbaarheid voor

¹²⁶ Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2019, bijlage bij de brief van de staatssecretaris van SWZ d.d. 27 juni 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 IV, nr. 61 (productie 7a), p. 11.

¹²⁷ Kamerbrief over voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland 2022 d.d. 14 oktober 2022 (**productie 35**), p. 4.

¹²⁸ Voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland 2022 bijlage 1 bij de Kamerbrief over voortgangsrapportage, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a926f8b102d6f4b806b03706c4eca32d58f908b4/1/pdf/bijlage-1-vierde-voortgangsrapportage-ijkpunt-sociaal-minimum-caribisch-nederland-2022.pdf>, p. 2.

iedereen, met minder hoge kosten en het vaststellen van een sociaal minimum.”¹²⁹

101. Op de vraag van de Kamer of het vaststellen van het sociaal minimum dan nu wèl zal gebeuren aan de hand van reële cijfers (in plaats van het fictieve ijkpunt) antwoordt de staatssecretaris alleen dat gewerkt zal worden met “nieuwe cijfers”.¹³⁰ Overigens vormen de door het Ministerie van SZW geïndexeerde cijfers van de door Regioplan berekende bedragen een bijlage bij dezelfde voortgangsrapportage, en heeft de Staat – zou hij wel degelijk spoedig tot het verzekeren van het bestaansminimum willen overgaan – daartoe derhalve voldoende gegevens tot zijn beschikking.
102. In reactie op het door de minister geschetste tijdspad nam de Kamer met ruime meerderheid een motie aan waarin de regering wordt opgeroepen het proces ter bepaling van het sociaal minimum te versnellen.¹³¹ In haar brief van 10 november 2022 aan de Tweede Kamer valt minister Schouten evenwel weer gewoon op het eerdere ijkpunt terug: “Het is en blijft mijn ambitie en belofte aan de inwoners van Caribisch Nederland om het ijkpunt sociaal minimum aan de inkomenskant in 2025 te bereiken”.¹³² Het commissiedebat vijf dagen later schept geen duidelijkheid over de plannen van het kabinet: de minister verwijst dan naar het nieuw te verrichten onderzoek, en houdt opnieuw een flinke slag om de arm.¹³³ Ook tijdens het begrotingsdebat op 1 december blijft Schouten wisselende signalen geven.¹³⁴
103. Van enig concreet zicht op de verwezenlijking van het bestaansminimum is derhalve nog altijd geen sprake.

4.5 Samenvatting: geen bestaansminimum in Caribisch Nederland

104. Aldus kan de ontwikkeling van het sociaal minimum in Caribisch Nederland in onderstaande tijdlijn worden samengevat:

¹²⁹ Plenair verslag van de 15^e vergadering van de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 2022, *Handelingen II* 2022/23, nr. 15, item 2 n1 (**productie 36**).

¹³⁰ Plenair verslag van de 15^e vergadering van de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 2022 (**productie 36**).

¹³¹ Motie van het lid Wuite c.s. over onderzoeken of het sociaal minimum voor Caribisch Nederland eerder herijkt moet worden, *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-IV, nr. 12 (**productie 37**) (121 van de 149 kamerleden stemden voor).

¹³² Brief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen d.d. 10 november 2022, *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 IV, nr. 9, p. 2, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D46677>.

¹³³ “Zoals gezegd ga ik de hoogte van het sociaal minimum onderzoeken, ook in relatie tot de kosten. De systematiek van het sociaal minimum als zodanig ga ik ook onder de loep nemen. Het is wel zo dat we ook echt nog wel wat gegevens voor Caribisch Nederland moeten gaan verzamelen. Wij hebben namelijk hier in dit deel van het land vaak net wat meer gegevens dan we op de eilanden hebben. Ik moet dus ook goed kijken hoe we die gegevens goed bij elkaar kunnen brengen, zodat we daar ook een correcte analyse op kunnen gaan toepassen. Ik ga u uiteraard informeren over wie er in die commissie zullen gaan plaatsnemen en wat de exacte taakopdracht voor deze commissie wordt”. Conceptverslag Sociaal domein & Bestuursakkoorden BES, verslag van commissiedebat d.d. 15 november 2022 (ongecorrigeerd stenogram), te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A07794, p. 35.

¹³⁴ Plenair verslag van de 30^{ste} vergadering d.d. 1 december 2022 (**productie 63**).

- In 2010 is vastgesteld dat er een verschil was tussen de hoogte van de uitkeringen en het wenselijk niveau van bestaan. Er was een “gezamenlijk streven om minimumloon, AOV en onderstand in de toekomst verder te verbeteren binnen de randvoorwaarden van economische draagkracht, evenwichtige sociale verhoudingen, specifieke omstandigheden per eiland en budgettaire mogelijkheden binnen Nederland”.¹³⁵
- In 2012 is door de minister van SWZ een armoedeverkenning uitgevoerd waarin bevestigd werd dat mensen niet rond konden komen van uitkeringen of het minimumloon.¹³⁶
- In 2014 volgt uit het onderzoek van het Nibud dezelfde conclusie.¹³⁷
- In 2015 heeft de Staat in het Meerjarenplan toegezegd het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder door te denken.¹³⁸
- In 2015 heeft ook de Commissie Spies geconcludeerd dat de armoede onder kwetsbare groepen in Caribisch Nederland ‘aanzienlijk’ is. De voornemens van de Staat in het Meerjarenplan zijn volgens de Commissie opnieuw te open geformuleerd. Een samenhangende, toekomstgerichte benadering ontbreekt.¹³⁹
- In 2016 roepen het College voor de Rechten van de Mens,¹⁴⁰ het Bestuurscollege Bonaire,¹⁴¹ de Eerste en Tweede Kamer¹⁴² op tot het vaststellen van een sociaal minimum in Caribisch Nederland.
- In 2017 laat de Staat weten zich te zullen inzetten om met objectiveerbare gegevens tot een sociaal minimum voor Caribisch Nederland te komen.¹⁴³
- In 2018 is door Regioplan het bestaansminimum bepaald.¹⁴⁴
- In 2019 heeft de Staat de cijfers van het Regioplan voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud fors naar beneden bijgesteld en die aangepaste cijfers gebruikt als referentiepunt, het zogenoemde ijkpunt sociaal minimum, waar in de toekomst naartoe gewerkt zou moeten worden.¹⁴⁵

¹³⁵ Besluitenlijst bestuurlijk overleg d.d. 18 april 2010 (productie 9b), p. 3.

¹³⁶ *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012, bijlage 174511 bij *Kamerstukken II 2011/12*, 33000-IV, nr. 76 (productie 11).

¹³⁷ *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire*, Nibud 2014 (productie 12).

¹³⁸ *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018* (productie 13), p. 10.

¹³⁹ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 73.

¹⁴⁰ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), p. 9.

¹⁴¹ Standpunt Bonaire na Vijf jaar verbonden d.d. 1 februari 2016 van het Bestuurscollege Bonaire (productie 23), p. 10.

¹⁴² Motie van het lid Ganzevoort c.s. d.d. 21 juni 2016, *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 IV, nr. R (productie 25); Motie van de leden van Raak en van Laar d.d. 13 oktober 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 34 550 IV, nr. 9 (productie 26).

¹⁴³ Brief van de minister van SWZ, 3 maart 2017, 34 550 IV, nr. 27 (productie 27), p. 1.

¹⁴⁴ *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2018 (productie 8).

¹⁴⁵ Brief van staatssecretaris SWZ d.d. 27 juni 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000 IV, nr. 61 (productie 34).

- In 2022 stelt de Staat de verwezenlijking van het bestaansminimum te willen versnellen,¹⁴⁶ maar houdt hij nog altijd vast aan het ijkpunt sociaal minimum en doet geen concrete toezeggingen.¹⁴⁷ Van zicht op de verwezenlijking van het bestaansminimum is nog altijd geen sprake.

4.6 Wèl genomen maatregelen wegen niet tegen toegenomen kosten op

105. Sinds de transitie zijn het minimumloon, de uitkeringen en de toeslagen een aantal keer verhoogd. Ook zijn er maatregelen genomen door de Staat die de kosten voor levensonderhoud moesten drukken. Concrete resultaten heeft dat niet opgeleverd: vaststaat dat de minimumlonen, uitkeringen en toeslagen thans, net als in 2010, onvoldoende zijn om te voorzien in het levensonderhoud. Sterker nog, de Ombudsman heeft in 2019 nog vastgesteld dat de armoede sinds 2010 is toegenomen.¹⁴⁸
106. Ook de maatregelen die zijn getroffen sinds de vaststelling van het ijkpunt sociaal minimum in 2019 hebben niet tot de gewenste resultaten geleid. Zo bestaat er sinds 1 januari 2020 een aanvulling op de AOV,¹⁴⁹ en heeft het Ministerie van SZW per 1 januari 2022 het minimumloon op Bonaire, Sint Eustatius en Saba met 10 procent verhoogd. De inflatie is hierin meegenomen. Met de stijging van het minimumloon stijgen ook de uitkeringen, waaronder de Onderstand en AOV.¹⁵⁰ De maatregel heeft echter weinig effect, onder meer gezien de gestegen kosten voor elektriciteit, benzine, huur en voedsel.¹⁵¹ De kosten van levensonderhoud bedragen voor een eenpersoonshuishouden nog altijd zo'n 150% en voor een tweepersoonshuishouden zo'n 200% van het minimumloon op Bonaire. Die situatie wordt bevestigd in de Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties:

¹⁴⁶ Kamerbrief over voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland 2022 d.d. 14 oktober 2022, (productie 35), p. 4.

¹⁴⁷ Conceptverslag Sociaal domein & Bestuursakkoorden BES, verslag van commissiedebat d.d. 15 november 2022 (ongecorrigeerd stenogram), te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A07794, p. 35.

¹⁴⁸ *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 42; *Oog voor ouders in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a), p. 10.

¹⁴⁹ Vanwege het systeem in de onderstand waarbij rekening wordt gehouden met de leefsituatie en het inkomen en vermogen van de betrokkene, is gekozen voor een toeslag vanuit de onderstand (*Voortgangsrapportages ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2020*, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35300-IV, nr. 68 (**productie 7b**), p. 3.)

¹⁵⁰ Inmiddels zijn ook de minimumlonen per januari 2023 bekend: <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/nieuws/2022/november/28/bedragen-minimumloon-en-uitkeringen-in-caribisch-nederland-vanaf-1-januari-2023>. Te verwachten is dat de indexering van de Regioplanbedragen in 2023 weer tot de conclusie leidt dat de minimumlonen lager zijn dan de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. De uitkeringen liggen dan 70% lager. De minimumlonen stijgen op Bonaire met \$190 nominaal van \$.1045 naar \$1.236, een stijging met 18,2%. De inflatie op Bonaire was in 2022 12,2%. Inflatie-gecorrigeerd is de stijging dus feitelijk 6%, vele malen kleiner dan het in hoofdstuk 5 verder uitgewerkte tekort: in werkelijkheid stijgen de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud van een alleenstaande met \$170 nominaal van \$1.394 naar \$1.564.

¹⁵¹ Zie bijvoorbeeld 'Stijging minimumloon op de BES-eilanden, maar 'valt in het niets door prijsstijgingen'', *Caribisch Netwerk*, 17 januari 2022 (**productie 38**).

De kosten voor levensonderhoud lopen op en de toch al wankel economische positie van inwoners verslechtert. De coronapandemie heeft de eilanden hard getroffen en de kwetsbaarheid alleen maar versterkt.¹⁵² [...] De diepgewortelde armoede, het welzijn van kwetsbare groepen en het ontbreken van sociale voorzieningen voor hen die het nodig hebben (en die we in Europees Nederland kennen), baren grote zorgen.¹⁵³

107. In reactie op de onderzoeken van de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman naar armoede in Caribisch Nederland heeft de staatssecretaris recentelijk ook nog erkend dat:

[...] genomen maatregelen ter bestrijding van armoede op Bonaire, Sint Eustatius en Saba onvoldoende [blijken], en in de uitvoering zijn er zaken voor verbetering vatbaar.¹⁵⁴

108. In de Hoofdlijnenbrief wordt ten aanzien van de armoede geconcludeerd:

Ondanks de stappen uit het vorige kabinet (om het verschil tussen de kosten van levensonderhoud en de inkomens van inwoners te verkleinen) constateer ik dat de opgave om daadwerkelijk een sociaal minimum te realiseren, nog groot is. De inwoners van Caribisch Nederland merken de inzet van het kabinet nog onvoldoende in de portemonnee. Zo blijkt uit de CBS-statistieken dat in 2019 nog steeds een kwart van de huishoudens in Caribisch Nederland een besteedbaar inkomen had dat lager is dan het ijkpunt sociaal minimum voor het betreffende huishouden. De recente prijsstijgingen als gevolg van de COVID-19 pandemie en hoge energieprijzen hebben daarbij ook een groot en negatief effect.¹⁵⁵

109. In dit verband wordt volledigheidshalve nog opgemerkt dat het feit dat een kwart een inkomen had lager dan het ijkpunt, geen indicatie geeft van het aantal huishoudens dat voldoende inkomen heeft om in de *werkelijke* kosten van het levensonderhoud (het bestaansminimum) te kunnen voorzien. In het ijkpunt is namelijk de beoogde *verlaging* van kosten verdisconteerd, terwijl uit het bovenstaande volgt dat er sprake is van *verhoging* van kosten. Hieruit volgt dat (veel) meer dan een kwart van de huishoudens niet in de daadwerkelijke kosten voor levensonderhoud kunnen voorzien.¹⁵⁶

110. De beoogde verbeteringen zijn dus niet gerealiseerd. Integendeel. De bevolking van Caribisch Nederland moet het nog steeds doen met dezelfde vaststelling en dezelfde belofte die de Staat

¹⁵² Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties d.d. 7 maart 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 35925-IV, nr. 42 (**productie 39**), p. 1.

¹⁵³ Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties d.d. 7 maart 2022 (productie 39), p. 2.

¹⁵⁴ Reactie van de staatssecretaris van BZK op het rapport van de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman: Caribische kinderen van de rekening d.d. 30 augustus 2022, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D33571&did=2022D33571>, p. 2.

¹⁵⁵ Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties d.d. 7 maart 2022 (productie 39), p. 3. Overigens spreekt het kabinet in de brief niet langer van een gelijkwaardig, maar van een “gelijkwaardiger” voorzieningenniveau (p.3).

¹⁵⁶ Zie ook hoofdstuk 5.3.

ruim twaalf jaar geleden deed voorafgaand aan de transitie: er is nog altijd een verschil tussen de hoogte van de uitkeringen en het wenselijk niveau van bestaan, en er is nog altijd een streven om dit op de lange termijn te verbeteren. Een concreet tijdspad is er niet.

5 ARMOEDE IN CARIBISCH NEDERLAND

5.1 Inleiding

111. In het voorgaande is al aan bod gekomen dat er sprake is van grote armoede in Caribisch Nederland, en dat die armoede alleen maar is toegenomen sinds de staatkundige transitie.¹⁵⁷ Ruim 40% van de gezinnen leeft onder het bestaansminimum.¹⁵⁸ In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de ernst en omvang van de armoedeproblematiek op basis van de meest actuele gegevens.
112. In drie recente onafhankelijke onderzoeken van de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman (hierna gezamenlijk ook: “Ombudsmannen”) wordt aandacht besteed aan de oorzaken en gevolgen van armoede in Caribische Nederland. Zij hebben rapporten opgesteld over de armoede en schuldenproblematiek onder ouderen (2019), jongvolwassenen (2020) en alleenstaande ouders en hun kinderen (2022).¹⁵⁹
113. De gezamenlijke constatering van de Ombudsmannen zijn niet mals. Zij concluderen dat de armoede in Caribische Nederland inmiddels schrijnende vormen heeft aangenomen.¹⁶⁰ In het bijzonder vragen zij aandacht voor kwetsbare groepen die “in bittere armoede leven” als gevolg van de hoge kosten voor levensonderhoud en de ‘slechte’ voorzieningen.¹⁶¹

¹⁵⁷ *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 42; *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a), p. 10.

¹⁵⁸ *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2018 (productie 8), p. 53; *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 6. Andere instanties spreken zelfs van 60% van de algehele bevolking in Caribisch Nederland die onder de armoedegrens leeft. Vgl. *Nulmeting kinderopvang Caribisch Nederland*, Rotterdam: Ecorys 21 maart 2019 (in opdracht van ministerie SZW) (**productie 40**), p. 25; *Kinderrechtenmonitor 2015*, Den Haag: Kinderombudsman 2015 (**productie 41**), p. 116; *Advies ten behoeve van de evaluatie van de staatskundige structuur van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens maart 2014 (**productie 42**), p. 6.

¹⁵⁹ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a); *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 8 september 2020 (**productie 10b**); *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c).

¹⁶⁰ *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 42; *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a), p. 10.

¹⁶¹ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a), p. 5; *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 5.

114. De Ombudsmannen concluderen, zoals ook eerdere onderzoeken deden,¹⁶² dat de stappen die de regering uiteindelijk heeft ondernomen om de armoede te bestrijden een druppel vormen op een gloeiende plaat: “10% verhoging van te weinig, is nog steeds te weinig.”¹⁶³ De maatregelen gaan te langzaam en hebben te weinig effect.¹⁶⁴ De ombudsmannen lijken zelf al redelijk moedeloos te zijn:

Wij vallen, na onze rapporten over ouderen en jongeren, in herhaling als wij zeggen dat de inkomens op de eilanden te laag, de kosten van levensonderhoud te hoog en de voorzieningen te beperkt zijn. Bij elk bezoek aan de Caribische eilanden vallen ons de omstandigheden op waarin de eilandbewoners moeten leven. Ook tijdens dit onderzoek. Wij zagen hoe de mensen met meerdere baantjes proberen alle ballen in de lucht te houden. Daar kun je alleen maar respect voor hebben. Hoe pijnlijk is het dan om te horen dat ‘Den Haag’ eind 2021 de minimumlonen in Caribisch Nederland niet wilde verhogen ‘omdat het de prikkel om te werken zou wegnemen’?¹⁶⁵

115. In de drie rapporten wordt geconcludeerd dat de inkomens uit arbeid en uitkeringen te laag zijn, de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te hoog en de (aanvullende) voorzieningen te beperkt. Deze conclusie in eerdere onderzoeken ook al getrokken.
116. De Nationale Ombudsman vond in 2019 dat niet langer gewacht kon worden: “nú [moet er] worden doorgepakt en wel op alle fronten tegelijk.”¹⁶⁶ Hij riep de regering op tot direct handelen:

Dat deze situatie is zoals die nu is, daar moeten we ons met z’n allen voor schamen. Caribisch Nederland kán en mág voor “Den Haag” niet de ver-van-mijn-bed-show blijven!¹⁶⁷

117. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe groot het structurele gat is tussen de inkomsten uit minimumloon en uitkeringen enerzijds en de kosten van levensonderhoud anderzijds (5.2); wordt besproken hoeveel mensen onder het bestaansniveau leven (5.3); wordt ingegaan op de gebreken van (aanvullende) sociale voorzieningen (5.4) en tenslotte op de vraag wat voor gevolgen dit alles heeft (5.5).

¹⁶² *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), pp. 15-18; *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*, Eindrapport, Amsterdam: Regioplan 2018 (productie 8), p. 67.

¹⁶³ *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 42.

¹⁶⁴ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 6 & 42.

¹⁶⁵ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 5.

¹⁶⁶ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a), p. 6.

¹⁶⁷ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland* (productie 10a), p. 6.

5.2 Het structurele gat

118. De inkomens, zowel uit arbeid als uit sociale voorzieningen en verzekeringen, zijn (te) laag in Caribisch Nederland. Per eiland verschillen de bedragen voor het wettelijke minimumloon, de AOV en de Onderstand enigszins, maar voor alle drie geldt dat de bedragen ontoereikend zijn om in de noodzakelijke kosten voor het levensonderhoud te voorzien. Dit wordt in kaart gebracht aan de hand van gegevens voor 2020. Van dat jaar zijn het meest relevante cijfers - voor zowel de inkomstenkant als de kostenkant – beschikbaar, vergeleken met 2021 en 2022.
119. Voor de inkomsten wordt gebruik gemaakt van de cijfers uit 2020. Dat is het meest recente jaar waarvoor cijfers over het besteedbaar inkomen berekend zijn. Deze gegevens komen uit het rapport van onderzoeksbureau Ecorys. Ecorys heeft in opdracht van het Ministerie van SZW berekend wat het besteedbaar inkomen was in 2020 in Caribisch Nederland van een alleenstaande, een echtpaar met twee kinderen en een alleenstaande ouder met twee kinderen.¹⁶⁸ Het besteedbaar inkomen geeft weer wat een huishouden daadwerkelijk kan uitgeven in tegenstelling tot het bruto-inkomen op basis van de normbedragen. Zo is in de bedragen van Ecorys o.a. loonbelasting en kinderbijslag meegenomen. Voor 2021 en 2022 is het besteedbaar inkomen in Caribisch Nederland niet gepubliceerd.
120. Voor de kosten van levensonderhoud worden daarom de geïndexeerde cijfers van Regioplan voor 2020 gehanteerd. Op deze manier kan een waarheidsgetrouwe berekening worden gemaakt. Overigens geven de gepubliceerde cijfers voor 2021 een vertekend beeld van de kosten voor levensonderhoud, omdat hierin immers kostenreducties, als gevolg van de tijdelijke maatregelen tijdens de coronapandemie, meegenomen zijn die inmiddels grotendeels teniet zijn gegaan door het vervallen van die regelingen.¹⁶⁹
121. Zoals reeds benoemd heeft Regioplan in 2018 vastgesteld wat de minimale kosten voor levensonderhoud zijn per eiland. Deze maandelijkse kosten voor levensonderhoud omvatten de volgende bestedingscategorieën: huisvesting, water, elektriciteit, verzekeringen, bankrekening, abonnementen (telefoon en internet), vervoerskosten, kleding, onderhoud huis, extra ziektekosten, school- en studiekosten, diverse reserveringsuitgaven, eten en drinken, huishoudelijke uitgaven, persoonlijk verzorging, kinderopvang en sociale participatie.¹⁷⁰ De bedragen worden jaarlijks per bestedingscategorie door het Ministerie van SWZ geïndexeerd met de consumentenprijsindexcijfers.¹⁷¹

¹⁶⁸ Zie *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35570-IV, nr. 45 (**productie 7c**), p. 2. De bedragen voor het wettelijk minimumloon in 2020 zijn hetzelfde in 2021. Ook bedragen voor sociale voorzieningen zijn hetzelfde gebleven. Alleen de kinderbijslag is met \$2 verhoogd.

¹⁶⁹ *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2020/21, 35570-IV, nr. 45 (productie 7c), p. 23. De minister heeft expliciet aangegeven dat de kosten weer zullen stijgen als de tijdelijke regelingen vervallen.

¹⁷⁰ *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2020*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2019/20, 35300-IV, nr. 68, (**productie 7b**), pp. 17-18.

¹⁷¹ *Kamerstukken I* 2018/19, 35000-IV, nr. C, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-IV-C.html>, p. 6.

122. In de onderstaande tabel worden bovengenoemde gegevens weergegeven, waarbij ook het structurele tekort is uitgerekend. Deze cijfers wordt weergegeven voor de drie categorieën huishoudens die Ecorys ook hanteert in zijn rapport:

- een alleenstaande die voltijd werkt voor het wettelijk minimumloon;
- een stel met twee kinderen waarbij de ene ouder voltijd werkt en de ander op 0,5 FTE, beiden voor het wettelijke minimumloon, en;
- een alleenstaande ouder die 0,7 FTE werkt voor het wettelijk minimumloon en die twee kinderen heeft.¹⁷²

Besteedbaar inkomen uit WML			
2020, per maand	Alleenstaande (1 FTE WML)	Paar met 2 kinderen (1 +0,5 FTE WML)	Alleenstaande ouder met 2 kinderen (0,7 FTE WML)
Bonaire	\$ 934	\$ 1.567	\$ 820
Sint Eustatius	\$ 1.104	\$ 1.865	\$ 961
Saba	\$ 1.083	\$ 1.817	\$ 938
Noodzakelijke kosten levensonderhoud			
2020, per maand	Alleenstaande	Paar met 2 kinderen (onder de 4 jaar)	Alleenstaande ouder met 2 kinderen (tussen de 4 en 12 jaar)
Bonaire	\$ 1.443	\$ 3.102	\$ 2.455
Sint Eustatius	\$ 1.454	\$ 3.072	\$ 2.230
Saba	\$ 1.600	\$ 3.295	\$ 2.498
Structureel tekort			
2020, per maand	Alleenstaande (1 FTE WML)	Paar (1 + 0,5 FTE WML) met 2 kinderen (onder de 4 jaar)	Alleenstaande ouder (0,7 FTE WML) met 2 kinderen (tussen de 4 en 12 jaar)
Bonaire	\$ -509	\$ -1.535	\$ -1.635
Sint Eustatius	\$ -350	\$ -1.207	\$ -1.269
Saba	\$ -517	\$ -1.478	\$ -1.560

Tabel 2: Het structurele maandelijks tekort aan de hand van het besteedbaar inkomen en de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. Cijfers van 2020.¹⁷³

¹⁷² Eindrapport loonruimte minimumloon Caribisch Nederland, Rotterdam: Ecorys 30 oktober 2020 (in opdracht van Ministerie van SZW) (productie 45), p. 35. Om de kosten voor levensonderhoud voor deze drie type huishoudens weer te kunnen geven is als uitgangspunt genomen dat het paar twee kinderen heeft in de leeftijdscategorie 0 tot 4 jaar. Voor de alleenstaande ouder met twee kinderen is uitgegaan van kinderen tussen de 4 en 12 jaar. Deze nadere specificatie naar leeftijd is nodig omdat de Staat (net als Regioplan) een onderscheid op basis van de leeftijd van kinderen hanteert in de weergave van de kosten voor levensonderhoud.

¹⁷³ De bedragen voor het besteedbaar inkomen komen uit Eindrapport loonruimte minimumloon Caribisch Nederland, Rotterdam: Ecorys 30 oktober 2020 (in opdracht van Ministerie van SZW) (productie 45), pp. 36-37,

123. Uit deze tabel volgt dat een inkomen op het niveau van het wettelijke minimumloon voor een werknemer die voltijds werkt in géén geval voldoende is om de kosten voor levensonderhoud te kunnen voldoen. Deze huishoudens hebben structureel te weinig inkomen om te leven. In die gevallen leven de huishoudens dus in armoede, onder het bestaansminimum. Deze conclusie geldt ongeacht het type huishouden of woonplaats.
124. Deze cijfers laten zien hoeveel inkomsten huishoudens in Caribisch Nederland maandelijks missen om te kunnen voorzien in hun levensonderhoud, als zij voor het wettelijk minimumloon werken. In sommige gevallen is het bedrag dat een huishouden tekortkomt meer dan het dubbele van het inkomen. Met name bij de gezinnen met kinderen is het tekort zeer groot. Uit het akkoord van Kralendijk blijkt dat ongeveer 12% van de werkenden op Bonaire (ca. 1380 personen) een inkomen ontvangt op of onder het niveau van het wettelijk minimumloon.¹⁷⁴ De groep mensen die een inkomen boven het minimumloon maar onder het bestaansminimum ontvangen wordt groter geschat.¹⁷⁵
125. De inwoners die afhankelijk zijn van de Onderstand of AOV hebben doorgaans nog ernstiger tekorten. Op alleen Bonaire ontvingen in 2020 2508 personen AOV, en 551 mensen Onderstand.¹⁷⁶ Het mediaan jaarinkomen voor mensen bij wie het inkomen voornamelijk bestaat uit uitkeringen (zoals de AOV en Onderstand) betrof in 2019 \$8.400.¹⁷⁷ Dat is \$700 per maand; ongeveer de helft van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud voor een alleenstaande. In de reactie op de sommatie erkent de Staat dat de Onderstand voor een zelfstandig wonende alleenstaande of een zelfstandig wonend paar respectievelijk 31% en 34% minder is dan het ijkpunt sociaal minimum, dus 52% minder dan de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud.¹⁷⁸ Het totaal aan inkomen dat iemand uit de AOV of Onderstand ontvangt, is per definitie nooit meer dan de hoogte van het wettelijke minimumloon. Mensen mogen hun uitkering uit de Onderstand of AOV immers met werk aanvullen tot de hoogte van het minimumloon. Het inkomen uit de AOV kan ook tot maximaal dat niveau worden aangevuld met de AOV-toeslag uit de Onderstand. De Staat betwist overigens niet dat er een structureel gat bestaat tussen de inkomsten uit Onderstand enerzijds en de kosten voor levensonderhoud of het ijkpunt sociaal minimum anderzijds.¹⁷⁹
126. Van 2022 zijn nog onvoldoende cijfers bekend om gelijksoortige berekeningen (zoals weergegeven in tabel 2) te maken. Volledigheidshalve wordt hier nog wel kort ingegaan op de veranderingen die zich sinds 2020 hebben voorgedaan.

tabellen 5.1, 5.2 en 5.3. De bedragen voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud zijn berekend op basis van kosten die de Staat jaarlijks indexeert: *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2020*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2019/20, 35300-IV, nr. 68 (productie 7b), pp. 17-19, tabel 3, 4 en 5. Ter illustratie: Een echtpaar op Bonaire heeft per maand \$1.952 aan kosten en per kind onder de 4 jaar komt daar \$575 extra bij ($1.952 + 575 + 575 = 3.102$). De bedragen die het structureel tekort weergeven zijn berekend door de kosten van de inkomsten af te trekken.

¹⁷⁴ Akkoord van Kralendijk 2021-2025 d.d. 16 april 2021 van het Centraal Dialoog Bonaire (**productie 15**), p. 10.

¹⁷⁵ Akkoord van Kralendijk 2021-2025 d.d. 16 april 2021 van het Centraal Dialoog Bonaire (productie 15), p. 10.

¹⁷⁶ Akkoord van Kralendijk 2021-2025 d.d. 16 april 2021 van het Centraal Dialoog Bonaire (productie 15), p. 7.

¹⁷⁷ *Trends in the Caribbean Netherlands 2021*, Den Haag: CBS december 2021 (**productie 46**), p. 35.

¹⁷⁸ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (**productie 3**), pp. 7-8, r.n. 1.22.

¹⁷⁹ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), pp. 7-8, r.n. 1.22.

127. Cijfers over het besteedbaar inkomen in 2022 zijn nog niet bekend; de (bruto) normbedragen zijn dat wel. Deze zijn in 2022 hoger geworden dan de normbedragen voor 2020:

Jaar	Wettelijke minimumloon		Onderstand		AOV	
	2020	2022	2020	2022	2020	2022
Bonaire	\$950	\$1.045	\$379	\$418	\$684	\$752
Sint Eustatius	\$1.149	\$1.265	\$459	\$504	\$827	\$909
Saba	\$1.118	\$1.246	\$450	\$498	\$815	\$896

Tabel 3: Normbedragen per maand voor het wettelijke minimumloon, de onderstand en de AOV in 2020 en 2022.¹⁸⁰

128. Naast een stijging van deze normbedragen is er in 2022 ook sprake van een stijging van de kosten ten opzichte van 2020. Dit is een vaste trend sinds 2010. De kosten voor levensonderhoud zijn sinds 2010 namelijk vrijwel ieder jaar gestegen.¹⁸¹ Alleen tijdens de pandemie in 2020 was er een verlaging van de kosten ten opzichte van het voorgaande jaar waar te nemen voor alle eilanden. Inmiddels schieten de prijzen weer omhoog:

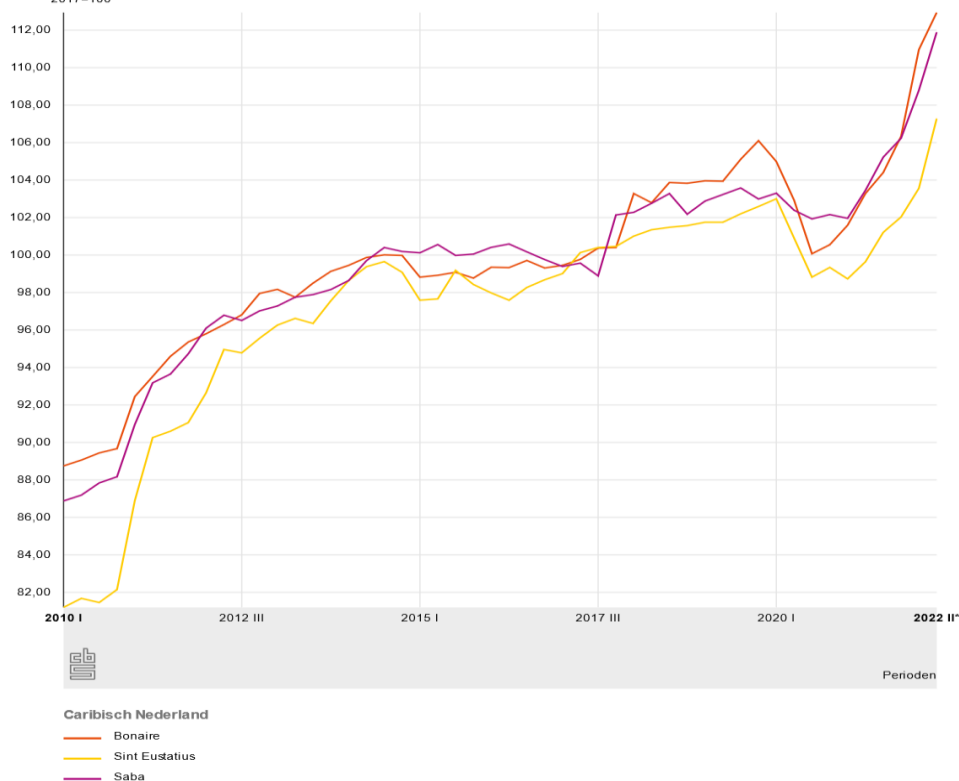
¹⁸⁰ Deze cijfers geven het minimumloon per maand aan op basis van een 40-urige werkweek. Het wettelijke minimumloon in 2020 is berekend aan de hand van de cijfers van *Eindrapport loonruimte minimumloon Caribisch Nederland*, Rotterdam: Ecorys 30 oktober 2020 (in opdracht van Ministerie van SZW) (productie 45), p. 14, tabel 2.3. Voor 2022 zijn deze cijfers berekend op basis van de bedragen die worden genoemd in artikel 9 lid 1 Wet minimumlonen BES. Deze cijfers geven het basisbedrag van Onderstand weer per maand. Het basisbedrag voor 2020 is berekend aan de hand van Sociale verzekering bedragen 2020 van de RCN-unit van SZW d.d. 11 november 2019 (productie 16). Voor de cijfers van 2022 (per 1 juli) is de berekening gebaseerd op Sociale verzekering bedragen 2022 van de RCN-unit van SZW d.d. 7 juli 2022 (productie 17), te raadplegen via <https://www.rijksdienstcn.com/binaries/rijksdienstcn-nederlands/documenten/brochures/sociale-zaken/sociale-verzekeringen/sociale-verzekering-bedragen-2022/index/SZW+Indexering+Toeslagen+Juli+200x150mm+NL+2022.pdf>. Deze cijfers geven het maandelijks AOV pensioen bedrag weer. Het basisbedrag voor 2020 volgt uit Sociale verzekering bedragen 2020 van de RCN-unit van SZW d.d. 11 november 2019 (productie 16). De cijfers van 2022 (per 1 juli) komen uit: Sociale verzekering bedragen 2022 van de RCN-unit van SZW d.d. 7 juli 2022 (productie 17).

¹⁸¹ 'Caribisch Nederland; consumentenprijsindex (CPI) 2017=100', CBS, 20 juli 2022 (productie 47).

Caribisch Nederland; consumentenprijsindex (CPI) 2017=100

Onderwerp: Consumentenprijsindex (CPI)
Bestedingscategorie: 000000 Alle bestedingen

2017=100



Figuur 4: Consumentenprijsindex Caribisch Nederland. Bron CBS, te raadplegen via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84046NED/line?dl=6F75E>

129. Tegenover de stijging van het bruto-inkomen staat dus ook een stijging van de kosten. Hierboven werd al toegelicht dat ook de staatssecretaris van BZK in maart 2022 zelf nog concludeerde dat de economische positie van inwoners nog altijd verslechtert. De coronapandemie heeft de eilanden hard getroffen en de kwetsbaarheid is daardoor alleen nog maar versterkt.¹⁸² De cijfers over het structurele tekort in 2020 zoals hierboven weergegeven zijn dus mogelijk nog te optimistisch.

5.3 Omvang

130. Het aantal huishoudens dat in armoede leeft in Caribisch Nederland is erg hoog. Eerder werden schattingen genoemd van rond de 40% van de huishoudens.¹⁸³ Absolute getallen over de hoeveelheid mensen die in armoede leven worden door het CBS niet gegenereerd, omdat de Staat geen armoedegrens heeft vastgesteld voor Caribisch Nederland.¹⁸⁴ Hierdoor kan het CBS

¹⁸² Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties d.d. 7 maart 2022 (productie 39), p. 1.

¹⁸³ Vgl. dagvaarding voetnoot 158.158

¹⁸⁴ Het CBS wijst op dit probleem in zijn rapport *Monitor Brede Welvaart Caribisch Nederland*, Den Haag: CBS 29 januari 2020, te raadplegen via <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2021/07/resultatenmonitoringdefjan2021.pdf>, p.

enkel cijfers genereren van het aantal mensen dat een bepaald inkomen heeft in vergelijking met (een bepaald percentage van) het door de Staat vastgestelde ijkpunt.

131. Zo heeft het CBS berekend hoeveel huishoudens er zijn met een inkomen van minder dan 125% van het ijkpunt sociaal minimum in 2020. Dat betreft ruim 4.100 van de 10.600 huishoudens.¹⁸⁵ Een substantieel aantal, in aanmerking genomen dat in Caribisch Nederland in totaal 27.700 mensen wonen, waarvan er 5.780 minderjarig zijn¹⁸⁶ en nog eens 3.829 65 jaar of ouder.¹⁸⁷
132. Maar zelfs een inkomen ter hoogte van 125% van het ijkpunt is onvoldoende om de benodigde uitgaven voor levensonderhoud te kunnen voldoen:

Alleenstaande	Locatie	Ijkpunt	Kosten	Tekort
50% van het ijkpunt	Bonaire	\$478	\$1.394	-\$916
	Sint Eustatius	\$516	\$1.406	-\$890
	Saba	\$545	\$1.578	-\$1.033
100% van het ijkpunt	Bonaire	\$955	\$1.394	-\$439
	Sint Eustatius	\$1.032	\$1.406	-\$374
	Saba	\$1.089	\$1.578	-\$489
125% van het ijkpunt	Bonaire	\$1.194	\$1.394	-\$200
	Sint Eustatius	\$1.290	\$1.406	-\$116
	Saba	\$1.361	\$1.578	-\$217
Echtpaar	Locatie	Ijkpunt	Kosten	Tekort
50% van het ijkpunt	Bonaire	\$685	\$1.907	-\$1.222
	Sint Eustatius	\$720	\$1.886	-\$1.166
	Saba	\$782	\$2.138	-\$1.356
100% van het ijkpunt	Bonaire	\$1.370	\$1.907	-\$537
	Sint Eustatius	\$1.440	\$1.886	-\$446
	Saba	\$1.564	\$2.138	-\$574
125% van het ijkpunt	Bonaire	\$1.713	\$1.907	-\$194
	Sint Eustatius	\$1.800	\$1.886	-\$86
	Saba	\$1.955	\$2.138	-\$183

Tabel 4: Structurele tekorten bij een inkomen ter hoogte van een bepaald percentage van het ijkpunt sociaal minimum. Maandelijks bedragen voor 2022.¹⁸⁸

10: "Een indicator over relatieve armoede publiceren we niet, maar met aanvullend onderzoek en een maat voor armoede (een armoedegrens is niet vastgesteld voor CN) zou het CBS de relatieve armoede vast kunnen stellen."

¹⁸⁵ Zie 'Caribisch Nederland; inkomen tot ijkpunt voor sociaal minimum', CBS, 21 juni 2022 (productie 48). Het CBS spreekt van een huishouden als één of meer personen die samen een woonruimte bewonen en zichzelf, dus niet-bedrijfsmatig, voorzien in de dagelijkse levensbehoeften; *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021*, bijlage bij *Kamerstukken II, 2020/21, 35570-IV, nr. 45* (productie 7c), p. 14 & 23.

¹⁸⁶ 'Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat', CBS, 28 april 2022 (productie 19).

¹⁸⁷ 'Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat', CBS, 28 april 2022 (productie 19).

¹⁸⁸ De bedragen voor het ijkpunt zijn bepaald aan de hand van het ijkpunt sociaal minimum in 2022 voor een alleenstaande en een paar op basis van de *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland*

133. Uit de bovenstaande tabel volgt dat bij vasthouden aan het ijkpunt sociaal minimum als inkomensnorm, mensen structurele tekorten houden. Het percentage van het bedrag van het ijkpunt sociaal minimum dat daadwerkelijk nodig was om de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te dekken in 2022 ligt ruim boven de 125%; een alleenstaande op Bonaire had meer dan 146% van het ijkpunt nodig om niet in armoede te leven:

Locatie	% voor alleenstaande	% voor paar
Bonaire	146	139
Sint Eustatius	136	131
Saba	145	137

Tabel 5: Percentage van het bedrag van het ijkpunt sociaal minimum dat nodig is om de kosten van levensonderhoud te kunnen betalen. De percentages zijn berekend aan de hand van de ijkpunten in tabel 3 en de kosten die in tabellen 7, 8 en 9 worden gehanteerd.¹⁸⁹

134. De door het CBS genoemde 4.100 huishoudens met een inkomen onder 125% van het ijkpunt, vormen dus maar een deel van de huishoudens die onder het bestaansminimum moeten leven, dat wil zeggen die onvoldoende geld hebben om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Wel gaat het alleen daarbij al om een groot deel van alle inwoners van de BES-eilanden. De armoede in Caribisch Nederland is dus van een zeer substantiële omvang.

5.4 Gebrek aan (aanvullende) voorzieningen

135. Naast het feit dat de uitkeringen en het minimumloon te laag zijn, ontbreekt het ook op andere vlakken aan voorzieningen in Caribisch Nederland die deze leemtes zouden kunnen opvullen. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat veel van deze voorzieningen in Europees Nederland als vanzelfsprekend worden beschouwd, en de noodzaak ervoor op Caribisch Nederland hoog is.
136. Aanvullende voorzieningen kunnen zowel aan de inkomstenkant als aan de kostenkant de situatie van mensen in armoede verbeteren. Er zijn momenteel te weinig van dergelijke voorzieningen (die er dus wel in Europees Nederland zijn), en de voorzieningen die er zijn hebben te weinig effect om te voorkomen dat een groot aantal huishoudens in armoede leeft.
137. In Caribisch Nederland is er geen werkloosheidsuitkering of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Evenmin zijn er toeslagen zoals in Europees Nederland op grond van de Toeslagenwet. Ook ontbreken zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en wettelijke schuldhelpverlening.¹⁹⁰ Voorts is er meer algemeen genomen een gebrek aan scholingsmogelijkheden, juridische ondersteuning en schuldhulp.¹⁹¹ Ook is er in Caribisch

2022, bijlage bij *Kamerstukken I 2022/23*, 36200 IV nr. B (productie 7d), p. 22, tabel 3. De noodzakelijke kosten voor levensonderhoud in 2022 voor een alleenstaande en een paar zijn gebaseerd op pp. 31-33, tabel 7, 8 en 9 van dezelfde bron.

¹⁸⁹ *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2022*, bijlage bij *Kamerstukken I 2022/23*, 36200 IV nr. B (productie 7d).

¹⁹⁰ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 42; *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 14.

¹⁹¹ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), pp. 35-37.

Nederland geen toereikend openbaar vervoer.¹⁹² Veel mensen die zich geen auto kunnen veroorloven, zouden gebaat zijn bij goedkoop openbaar vervoer, zodat zij bijvoorbeeld naar de stad kunnen voor goedkopere boodschappen of meer mogelijkheden hebben om werk te vinden.¹⁹³

138. Voorts kunnen Caribisch-Nederlandse zwangere vrouwen en vrouwen met jonge kinderen – in tegenstelling tot Europees-Nederlandse vrouwen – in beginsel géén ontheffing aanvragen van de sollicitatieplicht om in aanmerking te komen voor onderstand.¹⁹⁴
139. Op de eilanden zijn de kosten voor nutsvoorzieningen erg hoog.¹⁹⁵ In 2019 was er sprake van een wetsvoorstel om water en elektriciteit betaalbaar te maken.¹⁹⁶ De Staat heeft inmiddels besloten om tijdelijke regelingen voor internet en drinkwater structureel voort te zetten,¹⁹⁷ maar de tijdelijke subsidie die het vastrecht voor water tot nihil terugbracht, keert niet terug. Op Sint Eustatius is er overigens ook sprake van een tekort aan schoon drinkwater.¹⁹⁸
140. De grootste kostenpost in het levensonderhoud vormen de huisvestingskosten. Op Bonaire zijn de woningprijzen sinds 2011 niet zo hoog geweest. De prijzen voor huisvesting zijn in de periode 2011 tot 2020 48.1% gestegen.¹⁹⁹ Door de hoge prijzen is er een groot tekort aan betaalbare huurwoningen.²⁰⁰ Huizen op de particuliere markt zijn erg duur, en er wordt geen huursubsidie voor verstrekt.²⁰¹ In Caribisch Nederland is er zoals gezegd ook geen huurtoeslag.²⁰²

¹⁹² Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2022, bijlage bij Kamerstukken I 2022/23, 36200 IV nr. B (productie 7d), p. 16

¹⁹³ Caribische kinderen van de rekening, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 37

¹⁹⁴ Caribische kinderen van de rekening (productie 10c), p. 43. Sinds 2019 is er overigens wel een programma voor kinderdagopvang van alle kinderen tussen 0 en 12 jaar, waarbij een belangrijk uitgangspunt is dat dit voor alle ouders financieel toegankelijk moet zijn: *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 8 september 2020 (productie 10b), p. 25.

¹⁹⁵ Caribische kinderen van de rekening (productie 10c), p. 17; *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland* (productie 10a), pp. 16-17.

¹⁹⁶ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland* (productie 10a), pp. 16-17.

¹⁹⁷ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), r.n. 1.10. Op Bonaire wordt \$25 en op de andere eilanden \$35 per internetaansluiting per maand gesubsidieerd. De kostenreductie op water vermeldt de staatssecretaris niet. Omdat de nieuwe subsidie, anders dan de tijdelijke regeling, is gemaximeerd, kunnen de kosten voor water ook hoger uitpakken dan onder het gesubsidieerde vastrecht het geval was (maximaal \$7).

¹⁹⁸ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 8 september 2020 (productie 10b), p. 15.

¹⁹⁹ 'Trends in the Caribbean Netherlands 2021', CBS, december 2021 (productie 46), p. 42.

²⁰⁰ Caribische kinderen van de rekening (productie 10c), p. 24; *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland* (productie 10a), p. 18.

²⁰¹ Caribische kinderen van de rekening (productie 10c), p. 17; *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, p. 18. In 2022 is er wel een pilot gestart voor het verlenen van huursubsidie bij particulieren huurhuizen met een beperkte looptijd.

²⁰² *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland* (productie 10a), p. 18. Wel bestaat er in 2022 voor de duur van een half jaar een Bijdrage Particuliere Verhuur (BPV) bij wijze van proef. Zie <https://bonairegov.com/inwoners/bpv>

141. De Staat tracht de kosten voor huisvesting middels het uitbreiden van sociale huisvesting enigszins te drukken. Op Bonaire zijn in 2020 100 nieuwe sociale huurwoningen opgeleverd; er worden er op termijn nog 400 bij gebouwd.²⁰³ Momenteel zouden er om en nabij 568 sociale huurwoningen zijn op Bonaire en is er een wachtlijst van zo'n 1200 mensen.²⁰⁴ Op Sint Eustatius worden 50 nieuwe sociale huurwoningen gebouwd en worden 100 woningen gerenoveerd.²⁰⁵ Met de eerste 20 renovaties kan aangevangen worden, meldde de minister in haar reactie op de sommatie.²⁰⁶ Op Saba worden 18 nieuwe sociale woningen gebouwd.²⁰⁷ Niet aangegeven wordt hoe deze aantallen zich verhouden tot de vraag naar sociale huurwoningen. Evenmin is duidelijk of hierdoor de huisvestingskosten zullen dalen voor woningen op de particuliere woningmarkt, en met hoeveel. Duidelijk is wel dat van de meer dan 4.100 huishoudens die in ieder geval onder het bestaansniveau leven en voor wie huisvesting de grootste kostenpost is, een belangrijk deel gebaat zou zijn bij betaalbare adequate sociale huurwoningen.

5.5 De gevolgen

5.5.1 Algemene gevolgen

142. Het structurele tekort dat mensen iedere maand hebben vertaalt zich direct naar een leven in armoede. In het dagelijks leven proberen mensen die te weinig geld hebben toch manieren te vinden om de eindjes aan elkaar te knopen. Mensen die in armoede leven hebben vaak meerdere 'strategieën' om te overleven. Zij leven dan wel onder het bestaansminimum. De Ombudsmannen identificeren in hun onderzoek een aantal van deze strategieën en ook in het rapport van Regioplan komt dit aanbod.²⁰⁸
143. De Ombudsmannen constateren dat mensen vaak meerdere banen hebben en meer dan voltijds werken.²⁰⁹ Ook mensen in de Onderstand of AOV werken dikwijls bij om te kunnen

²⁰³ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 8 september 2020 (productie 10b), p. 27 voetnoot 47. Wanneer die woningen worden opgeleverd is niet helder, al stelt de minister aan dat voor 204 woningen een versnelling van 2 jaar is beoogd (Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), r.n. 1.10).

²⁰⁴ Vgl. het jaarverslag van 2021 van Fundashon Cas Bonairiano (wooncorporatie van Bonaire), verkorte versie te raadplegen via <https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/wp-content/uploads/2022/04/Jaarverslag-en-jaarrekening-FCB-2021-verkort-definitief.pdf>; 'Nederland houdt Caribische staatsburgers al twaalf jaar arm', *Follow the Money*, 27 augustus 2022, te raadplegen via www.ftm.nl/artikelen/nederland-houdt-caribische-staatsburgers-arm

²⁰⁵ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 8 september 2020 (productie 10b), p. 27 voetnoot 47.

²⁰⁶ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), r.n. 1.10.

²⁰⁷ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 27, voetnoot 47.

²⁰⁸ *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2018 (productie 8), p. 55.

²⁰⁹ *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport* (productie 8), pp. 56-57.

overleven.²¹⁰ Er is echter ook een gebrek aan werk, waardoor meer en extra werk niet altijd een optie is.²¹¹

144. Een andere manier om rond te komen is bezuinigen op de kosten. Er wordt gekort op allerlei andere uitgaven zoals voedsel, vervoerskosten, niet vergoede medische zorg, etc. Dagelijkse boodschappen en kleding zijn niet te betalen, zo geven de Ombudsmannen aan.²¹² Door de hoge kosten van voedsel kopen mensen vaker ongezond voedsel en eten ze eenzijdig, wat leidt tot gezondheidsproblemen.
145. Een ander gevolg van armoede is dat mensen hoge schulden maken. De Ombudsmannen en ook de Staat signaleren dat probleem en de gevolgen ervan voor inwoners van Caribisch Nederland. De staatssecretaris heeft onderkend dat schulden gevolgen hebben voor de algehele kwaliteit van leven en dat grote schulden de bewegingsvrijheid en keuzevrijheid van mensen beperken.²¹³
146. Ook wonen mensen vaak in kleine, slechte woningen en vaak met meerdere generaties samen om kosten te besparen.²¹⁴



Figuur 5: Een bestaande "studio" van een bejaarde op Bonaire (bron: Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 4)

147. Doordat te veel mensen samenwonen in te kleine woningen om kosten te drukken leidt dit tot spanningen in huis.²¹⁵ Ook de stress die armoede met zich meebrengt verhoogt de spanningen

²¹⁰ Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport (productie 8), p. 56-57.

²¹¹ Caribische kinderen van de rekening, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c), p. 12.

²¹² Caribische kinderen van de rekening (productie 10c), p. 18.

²¹³ Reactie van de staatssecretaris van BZK op het rapport van de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman: Caribische kinderen van de rekening d.d. 30 augustus 2022, p. 3.

²¹⁴ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 27.

²¹⁵ Caribische kinderen van de rekening (productie 10c), p. 24.

in de thuissituatie. Mensen in armoede ervaren mentale overbelasting en er is sprake van een toename van psychische problematiek.²¹⁶ Deze omstandigheden zijn ook van invloed op de veiligheid. De Ombudsmannen benadrukken dat het risico op huiselijk geweld toeneemt als mensen in armoede leven of met te veel familieleden in te kleine huizen wonen.²¹⁷ Zij constateren dat huiselijk geweld veelvuldig voorkomt.²¹⁸

148. De gevolgen van armoede op de veiligheid zijn ook buiten het huis zichtbaar. In het Veiligheidsbeeld BES 2018, een onderzoek in opdracht van het OM BES, wordt dit effect onderkend:

Het percentage Bonairianen dat ver onder de armoedegrens leeft, is sinds 2010 aanzienlijk gegroeid en dat heeft effecten op veiligheid.²¹⁹

149. In het Veiligheidsbeeld wordt geconstateerd dat onder meer als gevolg van (de onbedoelde effecten van) het Nederlandse beleid de armoede op de eilanden is toegenomen.²²⁰ De onderzoekers geven aan dat aan armoede gerelateerde problemen daardoor ook zijn toegenomen, zoals: “schulden, verslavingen, huiselijk geweld, bedreigingen, seksueel misbruik van minderjarigen, incest, jeugdcriminaliteit en bendevoorming.”²²¹
150. In het Veiligheidsbeeld wordt ook vastgesteld dat armoede gerelateerde problemen als verborgen werkloosheid, analfabetisme en problematische schulden zich onder ander vertalen naar zogenoemde overlevingscriminaliteit.²²²

5.5.2 Armoede onder specifieke doelgroepen

151. De Ombudsmannen hebben met hun onderzoeken in het bijzonder aandacht gevraagd voor de situatie van alleenstaande ouders, kinderen, jongeren en ouderen. Hetgeen hierboven in het algemeen is besproken geldt onverkort voor deze doelgroepen. Hieronder wordt, in aanvulling daarop, afzonderlijk ingegaan op specifieke armoede-gerelateerde problemen waarmee deze groepen te maken hebben.

²¹⁶ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 26-27.

²¹⁷ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 30.

²¹⁸ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 31.

²¹⁹ S. van der Zee & D. Hoebé, *Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken*, 2019 (in opdracht van Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba) (**productie 49**), p. 21.

²²⁰ ‘Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken’, p. 20.

²²¹ ‘Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken’, p. 20.

²²² ‘Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken’, p. 20. De onderzoekers verwijzen naar woninginbraken gericht op het stelen van eten.

5.5.2.1 Armoede onder alleenstaande ouders en hun kinderen

152. De Ombudsmannen vragen in hun onderzoek aandacht voor de bijzonder kwetsbare financiële positie van eenoudergezinnen.²²³ Een groot deel van de alleenstaande ouders heeft twee banen om voldoende inkomen te vergaren.²²⁴
153. Alleenstaande ouders kunnen voor schoolkosten van hun kinderen een tegemoetkoming van het openbaar lichaam vragen voor basisonderwijskosten en voor de kosten van voorgezet onderwijs kan onder voorwaarde bijzondere onderstand worden aangevraagd bij de RNC-unit SZW.²²⁵
154. Voor alleenstaande ouders geldt dat armoede ook andere problemen vergroot, zoals bijvoorbeeld problemen die het gevolg zijn van alleenstaand zijn. Doordat een alleenstaande ouder veel uren moet werken, zijn de kinderen vaker alleen en krijgen ze minder aandacht en zorg.²²⁶ Ook omdat alleenstaande ouders vaak overbelast zijn kunnen zij minder emotioneel beschikbaar zijn voor hun kinderen.²²⁷ De Ombudsmannen wijzen op de toename van psychische problemen bij alleenstaande ouders als gevolg van armoede. Dit heeft evident ook nadelige effecten op de kinderen.²²⁸

5.5.2.2 Armoede onder jongeren en kinderen

155. De Kinderombudsman en de Nationale ombudsman hebben het op basis van gesprekken met verschillende hulpverleners over 40 á 50% van de jongvolwassen die in armoede leven, maar er zijn geen eenduidige cijfers beschikbaar.²²⁹ Volgens de RCN-unit SZW zijn het er minder, maar zij konden dit naar verluid niet met zekerheid onderbouwen.²³⁰ De omvang van de groep jongeren tussen de 16 en 23 jaar die in armoede leeft is daardoor niet exact te bepalen.
156. Er leven rond de 7.000 kinderen en jongeren in Caribisch Nederland, waarvan er ongeveer 2.100 tussen de 16 en 23 jaar zijn.²³¹ 57% van de kinderen tot 18 jaar woont in Caribisch Nederland met twee ouders en 29% van de kinderen bij één ouder.²³² Bij thuiswonende kinderen onder de 25 jaar (in totaal 5.200) geldt dat er 92% minstens één werkende ouder heeft.²³³

²²³ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 12.

²²⁴ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 12.

²²⁵ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 19-20.

²²⁶ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 24.

²²⁷ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 26.

²²⁸ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 27.

²²⁹ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 8 september 2020 (productie 10b), p. 11.

²³⁰ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 11.

²³¹ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 11.

²³² 'Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland', *Unicef*, oktober 2019 (update juni 2020) (**productie 50**), p. 60.

²³³ 'Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland' (productie 50), p. 60.

157. De negatieve gevolgen van armoede voor kinderen en jongeren zijn ernstig. De Ombudsmannen wijze op de directe gevolgen van armoede, zoals het gebrek aan voldoende én gezond eten en het wonen in te slechte, te kleine woningen.²³⁴ Zij constateren dat te weinig of eenzijdig voedsel “van invloed is op de gezondheid van het kind, hoe het kind zich voelt, beweegt en gedraagt, én op zijn leermogelijkheden.”²³⁵ Zij wijzen ook op de indirecte gevolgen voor kinderen in hun thuissituatie, namelijk armoedestress en dat hun ouders minder goed in staat zijn zorg voor hen te dragen.²³⁶ Zowel het risico van lichamelijk als mentale verwaarlozing is hoger als de ouders onvoldoende inkomen hebben.²³⁷
158. Voor kinderen geldt ook dat de krappe behuizing en stress als gevolg van armoede een risico op agressie, huiselijk geweld, kindermishandeling en/of incest vergoten.²³⁸ De Ombudsmannen constateren dat “armoede van niemand een goede opvoeder maakt”.²³⁹
159. Ook de ontwikkelingskansen van kinderen worden negatief beïnvloed, omdat veel kinderen door armoede wonen in buurten “waar vaker criminaliteit, geweld en drugsmisbruik voorkomt.”²⁴⁰ De onderzoekers van het Veiligheidsbeeld wijzen op het gebrek aan onder meer “ontwikkelingsmogelijkheden, naschoolse activiteiten en perspectieven” voor kinderen.²⁴¹ In het bijzonder kan armoedeproblematiek in de overgang van minderjarigheid naar meerderjarigheid zorgen voor een versterking van problemen voor kinderen.²⁴² Recent criminologisch onderzoek, waarnaar in het Veiligheidsbeeld wordt verwezen, toont aan dat “armoede, achterstelling en opgroeien in een gewelddadige omgeving blijvende schade kunnen aanrichten.”²⁴³
160. In het al eerdergenoemde Veiligheidsbeeld 2018 wordt geconcludeerd dat kinderrechten in Caribisch Nederland onvoldoende zijn gewaarborgd.²⁴⁴

5.5.2.3 Armoede onder ouderen

161. In 2019 heeft de Nationale Ombudsman onderzoek gedaan naar de armoede en schuldenproblematiek onder ouderen in Caribisch Nederland.²⁴⁵ Daaruit komt naar voren dat ouderen zonder aanvullend pensioen of andere inkomsten niet of nauwelijks kunnen rondkomen van de AOV.²⁴⁶ De meesten ouderen hebben geen ‘extraatje’ omdat sparen voor

²³⁴ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 17.

²³⁵ *Caribische kinderen van de rekening* (productie 10c), p. 19.

²³⁶ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 17.

²³⁷ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 23.

²³⁸ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 28.

²³⁹ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 28.

²⁴⁰ *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 23.

²⁴¹ ‘Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken’, p. 52.

²⁴² *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan* (productie 10b), p. 9.

²⁴³ ‘Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken’, p. 52.

²⁴⁴ ‘Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken’, p. 52.

²⁴⁵ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland* (productie 10a).

²⁴⁶ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland* (productie 10a), p. 14.

pensioen ter aanvulling van de AOV nauwelijks voorkomt in de private sector.²⁴⁷ Dat gaat overigens ook niet voor mensen die onder de armoedegrens leven. De Nationale ombudsman concludeert dat een alleenstaande oudere die AOV ontvang niet eens in de belangrijkste basisbehoeften kan voorzien.²⁴⁸ Veel ouderen zijn daarom gedwongen een bijbaan te nemen naast hun AOV.²⁴⁹

162. Veel ouderen hebben na aftrek van de vaste lasten minder dan \$100 per maand over om van te leven. Dit leidt onder andere tot eenzijdig en ongezonder eten.²⁵⁰ Dat leidt op zijn beurt weer tot gezondheidsklachten, zoals diabetes, overgewicht en hoge bloeddruk.²⁵¹ Dat komt dan ook veelvuldig voor in Caribisch Nederland.
163. Voor ouderen speelt ook mee dat niet of onvoldoende bekend is dat als hun AOV uitkering gekort is, deze kan worden aangevuld vanuit de onderstand en dat er daarnaast ook bijzondere onderstand is voor eenmalige hoge uitgaven.²⁵² Zelfs als dat wel bekend is dan levert het aanvragen van onderstand tot problemen waardoor ouderen vroegtijdig afhaken of niet succesvol zijn in hun aanvraag.²⁵³
164. Armoede onder ouderen maakt hen afhankelijk van hulp van familie, die dikwijls evenmin de middelen hebben om dat te bieden.²⁵⁴ Dit leidt ertoe dat mensen in te kleine woningen noodgedwongen samen moeten wonen om huisvestingskosten te drukken,²⁵⁵ met de al genoemde gevolgen van dien voor de veiligheid.
165. Er is dagopvang voor ouderen en er zijn verzorgingshuizen op alle drie de eilanden. Het aantal beschikbare plekken is echter ontoereikend voor de vraag.²⁵⁶ De wachtlijsten voor de dagopvang en verzorgingshuizen zijn lang; het kan tot 1,5 jaar duren voordat er plek is.²⁵⁷ Door de vergrijzing in Caribisch Nederland neemt dit alsmar verder toe.²⁵⁸
166. De voornaamste reden dat ouderen naar de dagopvang gaan is dat zij daar drie maaltijden per dag krijgen voor een lage maandelijkse vergoeding.²⁵⁹ Naast de dagopvang zijn er ook initiatieven die voedselpakketten beschikbaar stellen aan ouderen die anders geen eten kunnen betalen.²⁶⁰ Met het oog op de armoede-gerelateerde problemen onder kwetsbare

²⁴⁷ Eindrapport loonruimte minimumloon Caribisch Nederland, Rotterdam: Ecorys 30 oktober 2020 (in opdracht van Ministerie van SZW) (productie 45), p. 35.

²⁴⁸ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 15.

²⁴⁹ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 26.

²⁵⁰ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 15.

²⁵¹ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 16.

²⁵² Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 20 & 21.

²⁵³ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 21.

²⁵⁴ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 27.

²⁵⁵ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 27.

²⁵⁶ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 29.

²⁵⁷ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 29 & 31.

²⁵⁸ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 29 & 39.

²⁵⁹ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 29.

²⁶⁰ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 32.

ouderen is het verhogen van de inkomens en het verlagen van de kosten van levensonderhoud noodzakelijk, al is dat volgens de Nationale ombudsman nog maar het begin.²⁶¹

5.6 Tussenconclusie armoede

167. Meer dan 4.100 huishoudens in Caribisch Nederland kunnen niet in de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud voorzien. Dit is een gevolg van het feit dat het wettelijk minimumloon substantieel lager is dan het bestaansminimum, en dat Onderstand en AOV nog lager zijn, terwijl evenmin een adequaat vangnet wordt geboden in de vorm van andere voorzieningen. De gevolgen van armoede op het dagelijks leven van mensen in Caribisch Nederland zijn groot en ernstig. Armoede leidt tot mentale en fysieke schade, zowel op de korte als op de lange termijn. Met die gevolgen hebben overigens niet alleen mensen die onder de armoedegrens leven te maken.
168. De Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman hebben in hun onderzoeken herhaaldelijk gewezen op de oorzaken en gevolgen van armoede in Caribische Nederland, en de noodzaak van krachtig ingrijpen. Zij laten er geen misverstand over bestaan dat de armoede waarin velen verkeren, het gevolg is van het ondermaats niveau van het wettelijk minimumloon en uitkeringen zoals Onderstand en AOV. Deze inkomsten zijn onvoldoende om de hoge kosten voor levensonderhoud te betalen, waardoor mensen moeten overleven op een niveau dat lager is dan het maatschappelijk aanvaard bestaansniveau.

6 RECHT OP EEN TOEREIKENDE LEVENSTANDAARD IN GRONDWET EN VERDRAGEN

6.1 De grondwettelijke waarborgen van een toereikende levensstandaard

169. Alle Nederlanders hier te lande die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Aldus luidt het derde lid van artikel 20 van de Nederlandse Grondwet. Dat artikel bepaalt verder nog dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart voorwerp van zorg van de overheid zijn en dat de wet regels stelt omtrent de aanspraken op sociale zekerheid. Aldus omvat artikel 20 Grondwet enerzijds een zorgplicht voor de Staat en anderzijds een recht van de burger, beide strekkende tot de verwezenlijking van bestaanszekerheid:
1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
 2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
 3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.
170. Uit de wet en (grond)wetsgeschiedenis blijkt dat de grondwetgever met deze bepaling heeft bedoeld vast te stellen dat de Staat ervoor moet zorgen dat alle Nederlanders in elk geval in hun bestaan moeten kunnen voorzien. In het begrip 'bestaanszekerheid' ligt een minimum

²⁶¹ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland (productie 10a), p. 36.

besloten, te weten dat wat – objectief gezien – als bestaansminimum kan gelden. De regering overwoog bij de grondwetsherziening waarbij artikel 20 werd ingevoerd als volgt:

Of bestaanszekerheid door iedereen gelijk wordt beleefd is een vraag naar ieders subjectieve gevoelens die moeilijk valt te beantwoorden. Wel kan gezegd worden, dat wij allen een zekere notie hebben, dat er een grens is waar beneden men niet meer van bestaanszekerheid kan spreken: de armoedegrens, het bestaansminimum. In de praktijk tracht men die grens zoveel mogelijk te objectiveren en zo komt men bij bijvoorbeeld de normen die gelden ten aanzien van de bijstandsuitkeringen. Daarbij gaat het niet om hetgeen een mens persoonlijk als minimum voor zijn bestaan ervaart, maar om hetgeen - geobjectiveerd - als minimum voor het bestaan kan gelden.

Naar onze opvatting mag de samenleving niet accepteren dat een lid daarvan niet de mogelijkheid heeft een redelijk bestaan te leiden. De overheid dient ernaar te streven dat ieder een bestaansminimum verschafft wordt.²⁶²

171. Aan het gebruik van het woord ‘streven’ moet in dezer context niet teveel betekenis worden gehecht; ten tijde van de introductie van het grondwetsartikel in 1983 was een voorziening van dien aard in Nederland namelijk al een feit. In 1964 had Marga Klompé de Algemene Bijstandswet ingevoerd, waarin het recht op financiële bijstand voor mensen die anders niet in hun levensonderhoud konden voorzien, verankerd was. Met de invoering van artikel 20 werd ook grondwettelijk verankerd dat dergelijke ondersteuning niet langer als een gunst (zoals voordien in de Armenwet), maar als een recht (zoals verwoord in het derde lid) werd beschouwd. Volgens professor Heringa verschoof daarmee de basis van het subjectieve recht op bijstand van de Algemene Bijstandswet naar de Grondwet.²⁶³
172. In 2003 werd de (aangepaste) Bijstandswet vervangen door de Wet Werk en Bijstand, die aan het recht op uitkering een verplicht re-integratietraject koppelde. De doelstelling van de wet bleef evenwel onveranderd:

Kernelement van bijstandsverlening was en blijft het uitgangspunt van de Algemene Bijstandswet dat een ieder die niet op eigen kracht in het bestaan kan voorzien recht heeft op bijstand van overheidswege en dat daarmee voor een ieder een menswaardig bestaan is gegarandeerd. Iedereen die het op eigen kracht niet redt heeft recht op vrijwaring van armoede.²⁶⁴

173. In de Kamerbrief over de Voortgangsrapportage 2022 bevestigt de minister opnieuw:

²⁶² Kamerstukken II 1976/77, 13 873, nr. 7 (MvA) (**productie 51**), p. 17.

²⁶³ A.W. Heringa, *Sociale Grondrechten - Hun plaats in de gereedchapskist van de rechter*, Zwolle: Asser Instituut/Tjeenk Willink 1989, p. 109.

²⁶⁴ Kamerstukken I 2003/04, 28870 en 28960, nr. B (MvA), te raadplegen via <https://zoek.officiëlebeelden.nl/kst-20022003-28870-B.html>, p. 1-2.

Iedere inwoner van Nederland, ongeacht aan welke kant van de Atlantische Oceaan, heeft recht op bestaanszekerheid: een voldoende en voorspelbaar inkomen waarmee in de minimale kosten van levensonderhoud kan worden voorzien.²⁶⁵

174. De regering heeft bij de Grondwetswijziging in navolging van de Sociaal Economische Raad (SER) betoogd dat door het opnemen van artikel 20 en de andere sociale grondrechten in de Grondwet sociale wetgeving op bijzondere wijze tegen intrekking wordt beschermd:

Uit de formulering van de bepalingen inzake sociale grondrechten blijkt, dat zij het rechtskarakter allesbehalve ontberen. Zou men daartegen aanvoeren dat diverse van die sociale grondrechten reeds in de bestaande wetgeving zijn geconcretiseerd, zo kan met het betoog van de SER in zijn advies naar aanleiding van de Proeve worden ingestemd, dat door hun opneming in de Grondwet die reeds bestaande wetgeving op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking wordt beschermd.²⁶⁶

Het intrekken van de formele wetgeving waarin het recht op bestaanszekerheid wordt geconcretiseerd, levert volgens de regering en de SER – vragen over afdwingbaarheid nog even daargelaten, waarover hieronder meer – dus strijd met de Grondwet op. Met andere woorden: zou men niet langer die wettelijke waarborgen van dat bestaansminimum bieden, dan handelt de Staat ongrondwettig. Ook dat bevestigt dat het recht op bijstand van artikel 20 derde lid en de zorgplicht voor de bestaanszekerheid van artikel 20 eerste lid, in elk geval impliceren dat aan alle Nederlanders een voorziening ter hoogte van het bestaansminimum wordt verschaft. In de literatuur wordt daar niet anders over gedacht; bescherming tegen armoede is bijvoorbeeld het eerste kernprincipe van het recht op sociale zekerheid dat Vonk in 2008 in zijn oratie beschrijft.²⁶⁷ Dit uitgangspunt heeft overigens in de rechtspraak nooit getoetst hoeven worden, nu van intrekking van de relevante wetgeving cq van het terugbrengen van sociale voorzieningen naar een niveau strekkende tot *onder* het bestaansminimum (hetgeen, zoals uit het voorgaande volgt, materieel gezien op hetzelfde neerkomt) in Europees-Nederlandse context nooit sprake is geweest.

175. In relatie tot sociale grondrechten waaronder artikel 20 Grondwet wordt, zoals ook de Staat in zijn reactie op de sommatiebrief doet,²⁶⁸ wel gesteld dat het niet-afdwingbare rechten betreft. Dat standpunt is in zijn algemeenheid onjuist en in elk geval onvolledig.

²⁶⁵ Kamerbrief over voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland 2022 d.d. 14 oktober 2022 (productie 35), p. 1.

²⁶⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13873, nr. 3 (MvT), te raadplegen via <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/sgd:19751976:0005342>, p. 7; *Advies inzake de “proeve van een nieuwe Grondwet”*, SER 1969, no. 10, (productie 54), p. 7.

²⁶⁷ G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid, van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen*, Den Haag: SDU 2008, (productie 55), p. 7.

²⁶⁸ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3).

176. In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het grondwettelijk toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet en anderzijds het verweer dat sociale grondrechten geen duidelijke rechtsnormen zouden meebrengen die zich voor directe toepassing lenen.
177. Ten aanzien van het grondwettelijk toetsingsverbod zij erop gewezen dat dit verbod uitsluitend ziet op formele wetgeving. Ook de regering heeft bij de introductie van artikel 20 Grondwet onderkend dat “de rechter besluiten van lagere lichamen [zal] kunnen toetsen aan de grondwettelijke bepalingen inzake sociale grondrechten.”²⁶⁹ Dat is voor feitelijke handelingen niet anders.²⁷⁰ Het laten voortduren van een toestand van bestaansonzekerheid door het nalaten een toereikende levensstandaard te bieden c.q. een sociaal minimum vast te stellen, valt dus niet onder dit verbod. Unkobon vordert dan ook niet het buiten toepassing laten van specifieke (formele) wetgeving; de Staat kan immers op verschillende manieren aan deze onrechtmatige toestand een einde maken, zoals door het treffen van kostenbesparende maatregelen, het bieden van toeslagen, belastingmaatregelen of andere voorzieningen, etc.
178. Voorts zij erop gewezen dat de suggestie - waar de Staat zich in zijn brief ook op beroept - dat het bij sociale grondrechten als artikel 20 Grondwet om brede, algemene instructienormen zou gaan die niet in rechte kunnen worden ingeroepen, onjuist is. Allereerst dient daarbij te worden gewezen op het hierboven omschreven fundamentele karakter van de grondwetsbepaling voor de Nederlandse rechtsstaat, en het belang dat daaraan bij de introductie werd toegedicht.
179. Dat belang is ook door de regering nadrukkelijk onderkend:
- Uit de formulering van de bepalingen inzake sociale grondrechten blijkt, dat zij het rechtskarakter allesbehalve ontberen.²⁷¹
- Zij [sociale grondrechten, adv.] zijn niet louter directieven; zij zijn rechtsnormen; rechtsnormen die beogen te leiden tot een samenleving waarin de burger volledige ontplooiingsmogelijkheden heeft.²⁷²
180. Zouden Caribische inwoners – voor wie artikel 20 Grondwet bij uitstek van belang is, omdat de daarin vooronderstelde wetgeving waarin een toereikende levensstandaard is gewaarborgd voor hen ontbreekt – zich niet op de grondwetsbepaling kunnen beroepen, dan blijft de bepaling een lege huls. Daardoor worden niet alleen de bestaanszekerheid, maar ook de rechtszekerheid en het rechtsvertrouwen geschaad.
181. Dat de Grondwet hier een belangrijke rol te vervullen heeft, is overigens ook door verschillende auteurs bepleit. Zie ten tijde van de grondwetwijziging bijvoorbeeld Heringa²⁷³ en Vlemminx,²⁷⁴

²⁶⁹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 873, nr. 3 (MvT) (**productie 53**), p. 7.

²⁷⁰ Vgl. bijvoorbeeld W. van der Woude, *Democratische Waarborgen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-7834.pdf>, p. 42.

²⁷¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 873, nr. 3 (MvT) (**productie 53**), p. 7.

²⁷² *Kamerstukken II 1976/77*, 13 873, nr. 7 (MvA) (**productie 51**), p. 3.

²⁷³ A.W. Heringa, *Sociale Grondrechten - Hun plaats in de gereedschapskist van de rechter*, Zwolle: Asser Instituut / Tjeenk Willink 1989, o.m. p. 109 & pp. 322-323.

²⁷⁴ Vlemminx, *Een nieuw profiel van de grondrechten*, Den Haag: Boom 2002,

en meer recent Vonk, die over de gebleken rechterlijke huivering om aan de Grondwet te toetsen schreef:

De huidige inertie komt bijna neer op een ontkenning van de constitutionele verankering van het grondrecht van de sociale bijstand. [...] [A]ls de rechter er al wat van zegt, dan wordt daarbij het grondrecht van de sociale bijstand zorgvuldig vermeden. Dit is een gemiste kans. Art. 20 lid 3 Gw kan wel degelijk dienen als kapstok voor het expliciteren van fundamentele bijstandsprincipes. Het kan ook als brug fungeren tussen de internationale gedachtenvorming over de werking van het grondrecht en de nationale rechtsleer. Het toetsingsverbod van art. 120 Gw en de leer van eenieder verbindende werking van verdragsbepalingen van art. 94 Gw hoeven aan een dergelijke functie niet in de weg te staan.²⁷⁵

182. En onlangs Linthorst:

In de grondwetsartikelen over sociale grondrechten gaat het [...] lang niet altijd over wetten, maar vaak ook over (aanhoudende) zorg, bevorderen, het treffen van maatregelen en het scheppen van voorwaarden door de overheid. Dat zijn verplichtingen voor de overheid. Niet valt in te zien waarom het onvoldoende nakomen door de Staat van deze verplichtingen, bijvoorbeeld door – in de woorden van de memorie van toelichting – stilzitten of voorzieningen op de lange baan schuiven, en het daardoor dreigen van schade, niet bij de burgerlijke rechter geklaagd zou kunnen worden.

In de memorie van toelichting werd uiteraard ook aandacht besteed aan de ruime beleidsruimte die aan de overheid toekomt. Daarbij vielen in relatie tot het ingrijpen van de rechter woorden als ‘een zeer uitzonderlijk geval’ en ‘een theoretische mogelijkheid’. Maar wat blijft staan is, dat de grondwetgever wilde dat de sociale grondrechten een rechtskarakter zouden hebben en dat de rechter daarbij een rol zou kunnen spelen.²⁷⁶

183. Los van deze meer fundamentele discussie is breed aanvaard dat een rechter in elk geval in uitzonderlijke gevallen tot strijd met de in de Grondwet verankerde sociale grondrechten kan concluderen. Dit was met zoveel woorden ook het standpunt van de regering ten tijde van de

²⁷⁵ G. Vonk, ‘Kritische beschouwing (4.7)’ in *De Participatiewet (MSR nr. 73)*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2018 (**productie 56**).

²⁷⁶ H. Linthorst, ‘Opwaardering sociale grondrechten? Zeker, en daar kunnen we morgen al mee beginnen, in het privaatrecht’, *NJB* 2022/1759 (**productie 57**).

introductie van sociale grondrechten in de Grondwet.²⁷⁷ De beleidsvrijheid die de overheid toekomt is weliswaar ruim, maar niet onbeperkt.²⁷⁸ Barkhuysen zegt daarover:

“Uiteindelijk dienen deze rechten om eenieder een menswaardig bestaan te bieden en zolang dat niet in het gedrang komt, laten ze aan de politiek veel ruimte voor een belangenafweging”.²⁷⁹

184. Volgens Vlemminx moet er voor een beoordeling van de vraag, of de Staat de grenzen van zijn beleidsvrijheid heeft overschreden, worden gekeken naar (i) de mate waarin de overheid zich gezien de feiten en omstandigheden aan taakverwaarlozing schuldig maakt en (ii) de ernst en de omvang van de door deze taakverwaarlozing veroorzaakte ‘maatschappelijke schade’.²⁸⁰ In de schaarse uitspraken waarin naar de sociale grondrechten wordt verwezen, toont zich – zij het impliciet – een vergelijkbare benadering.²⁸¹ Barkhuysen e.a. concluderen in hun evaluatie van de Grondwet in 2009 dan ook:

De jurisprudentie laat dus (beperkte) ruimte voor een zelfstandige rol van de grondwettelijke artikelen inzake sociale grondrechten als toetsingskader *in bijzondere omstandigheden* (cursivering Barkhuysen cs).²⁸²

²⁷⁷ De Staat achtte de kans dat zich iets dergelijks zou voordoen overigens vrijwel theoretisch: “De ruime beleidsmarge, die deze bepalingen inhouden voor de wetgevende en besturende organen [...] maakt dat zij zich niet of nauwelijks tot toetsingscriterium lenen. Het moet wel een zeer uitzonderlijk geval zijn, wil de rechter tot de slotsom kunnen komen, dat het hem voorgelegde besluit van een lager lichaam onverbindend is wegens strijd met een der bepalingen inzake sociale grondrechten” (Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3 (MvT) (productie 53), p. 7). In dezelfde memorie van toelichting later ook: “Ook vormen de bepalingen een uitgangspunt voor [...] groeperingen en individuen in de samenleving die bij de overheid aandringen op de totstandbrenging van de voor de realisering van een sociaal grondrecht nodige voorzieningen. De overheid die gaat stilzitten, voorzieningen op de lange baan schuift of van het betreffende onderwerp slechts een onbetekenend gedeelte regelt, kan het verwijt treffen dat zij de grondwettelijke opdracht niet uitvoert” (p. 8, onderstreping adv).

²⁷⁸ Zie ook W. Konijnenbelt, ‘Herijking van de rechtsstaat’ en het Nederlandse recht’, *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht* 2012-1 (productie 60), p. 84.

²⁷⁹ T. Barkhuysen, ‘Recht en Verzorgingsstaat’, *NJB* 2012/2412 (productie 58). Vgl. ook Rb. Utrecht 18 juni 1991, ECLI:NL:RBUTR:1991:AD1434, r.o. 3.3.

²⁸⁰ F.M.C. Vlemminx, ‘Diffuse werking in het publiekrecht’, in: *Recht doen door wetgeving (Hirsch Ballinbundel)*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990 (productie 59), p. 213 & p. 224 e.v.; zie ook W. Konijnenbelt, ‘Herijking van de rechtsstaat’ en het Nederlandse recht’, *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht* 2012-1 (productie 60), p. 71 e.v.

²⁸¹ Zie bijv. ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1475, r.o. 2.3.1: “Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe moeten leiden dat de beslissing op bezwaar – in aanvulling op de toetsing aan de Woningwet – voor rechtstreekse toetsing aan artikel 21 van de Grondwet in aanmerking komt.” Zie ook ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6457. Voor uitspraken waarin wél (zij het niet steeds expliciet) tot strijd met sociale grondrechten werd geconcludeerd: Vz. ABRvS 10 mei 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2671; Rb. Utrecht 18 juni 1991, ECLI:NL:RBUTR:1991:AD1434; Rb. Amsterdam 26 mei 1999, ECLI:NL:RBAMS:1999:AN6249; Rb. Arnhem 25 juni 2003, ECLI:NL:RBARN:2003:AO0005. Voor een bespreking van deze zaken ook: F. Vlemminx, *Een nieuw profiel van de grondrechten*, Den Haag: Boom 2002, p. 19; T. Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009 (productie 61).

²⁸² T. Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd; anker- of verdwijnpunt?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009 (productie 61), p. 63.

185. Uit het voorgaande volgt dat artikel 20 Grondwet voor de onderhavige zaak niet alleen direct relevant is, maar dat daarop in deze procedure ook een direct beroep kan worden gedaan. Dat wordt in hoofdstuk 7.1 nader uiteengezet.

6.2 Het recht op een toereikende levensstandaard in toepasselijke verdragen

186. Naast de Nederlandse Grondwet omvatten verschillende internationaalrechtelijke instrumenten waarborgen voor de bestaanszekerheid in de zin van een recht op een toereikende levensstandaard ter hoogte van het bestaansminimum. Het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) zijn onverkort van toepassing in Caribisch Nederland.²⁸³ Dat geldt ook voor het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (HGEU) ten aanzien van inwoners met de Nederlandse nationaliteit.²⁸⁴ Voorts zijn verschillende bepalingen van het Europees Sociaal Handvest, waaronder artikel 16, van toepassing verklaard op de Caribische delen van het Koninkrijk.²⁸⁵
187. Het **Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)**, dat eveneens voor Caribisch Nederland geldt, omvat met name de klassieke grondrechten en richt zich dan ook niet als zodanig op de hier omschreven sociale rechten. Evenwel kunnen uit artikel 8 (het recht op privéleven, dat mede het recht op de lichamelijke en morele integriteit omvat) en artikel 1 van het Eerste Protocol (het recht op eigendom) ook rechten worden afgeleid ten aanzien van een waardig bestaan en sociale voorzieningen.²⁸⁶ Langdurige armoede kan immers de menselijke waardigheid ondermijnen en heeft, zoals ook in het voorgaand hoofdstuk is gebleken, sterke fysieke en morele effecten.

²⁸³ Een overzicht van de toepasselijkheid van mensenrechtenverdragen is bijvoorbeeld te vinden in: *Fundamentele Rechten in het Koninkrijk: Eenheid in Bescherming*, Den Haag: AIV (onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement voor internationale vraagstukken) juni 2018 (productie 4a).

²⁸⁴ Ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht van de Raad van State d.d. 12 mei 2021, nr. W04.20.0361/I, te raadplegen via <https://www.raadvanstate.nl/@125976/w04-20-0361/>.

²⁸⁵ Zo beaamt ook de Staat in zijn reactie op de sommatiebrief van Unkobon (productie 3, p. 9). Zie voorts bijvoorbeeld *Third Report on the non-accepted provisions of the European Social Charter – the Netherlands* d.d. 19 oktober 2021, te raadplegen via <https://rm.coe.int/3rd-report-non-accepted-provisions-netherlands-2021-en/1680a67c04>.

²⁸⁶ G. Maes, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten* (diss.), Intersentia 2003 (**productie 62**), p. 215: “Het is verdedigbaar dat ook levensomstandigheden een inbreuk kunnen vormen op de lichamelijke of morele integriteit, en zo het privéleven miskennen. Wanneer de overheid deze situatie onredelijk lang op een onaanvaardbaar niveau laat voortbestaan, lijkt het me evident dat de overheidsaansprakelijkheid in het geding kan komen. De omstandigheden die hierbij in aanmerking komen, zijn deze die de menselijke waardigheid zodanig ondermijnen en aantasten dat mensen daar lichamelijk door worden getroffen maar ook geestelijk worden beproefd en gemarginaliseerd. Het gaat dan om gevallen van acute armoede zodat mensen zich onvoldoende kunnen voeden, de noodzakelijke medische verzorging ontberen, geen afdoende verwarming hebben, e.d. Tegelijk betekent dit een geestelijke belasting omdat mensen beseffen dat heel wat (rechtmatige) kansen in het leven hen worden ontnomen, omdat ze zich schamen voor hun toestand, omdat ze het gevoel hebben en de het vaak ook de realiteit is nergens bij te horen, verder te worden uitgesloten.”

188. In deze verschillende juridische bronnen komen de uitgangspunten tot uitdrukking die ook in voornoemde paragraaf zijn besproken, en die door Vonk in zijn oratie in 2008 als volgt werden geduid:

De premoderne visie op het armoedeverijnsel heeft vanaf de verlichting een metamorfose ondergaan die is uitgemond in de erkenning van het recht op sociale zekerheid. Dit heeft te maken met een rij van geschakelde inzichten. De inzichten houden in dat de mens vrij en gelijk is; dat de vrijheid en de gelijkheid impliceren dat eenieder op eenzelfde wijze zijn talenten moet kunnen benutten; dat dit veronderstelt dat materiële belemmeringen voor ontplooiing worden weggenomen; dat de mens voor sociale en fysieke tekorten moet worden gecompenseerd; en uiteindelijk dat de overheid niet alleen het vermogen maar ook de plicht heeft erop toe te zien dat het armoedeverijnsel wordt aangepakt, dat burgers worden beschermd tegen sociale risico's en dat de welvaart wordt gespreid.²⁸⁷

189. Het **IVESCR** werd na ratificatie door 35 lidstaten van kracht in 1976. Artikel 2 IVESCR omschrijft de overkoepelende beginselen die aan de in het Verdrag genoemde rechten ten grondslag liggen. Lid 1 verplicht iedere Staat de nodige stappen te ondernemen "tot het uiterste van zijn beschikbare middelen" (*maximum available resources*) teneinde steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in het Verdrag erkende rechten te komen (*progressive realization*). Dit impliceert ook, zo volgt uit de *General Comments* van het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: "ESC-comité"),²⁸⁸ dat in beginsel geen maatregelen mogen worden genomen die leiden tot achteruitgang van de verdragsrechten (*retrogressive measures*).²⁸⁹ Artikel 2 lid 2 omschrijft verder dat de verdragsrechten zonder discriminatie moeten worden toegekend. Van de meeste in het IVESCR verwoorde rechten wordt aangenomen dat zij niet direct werkend zijn; voor de hier besproken normstelling zijn zij daarmee – zowel zelfstandig als in relatie tot de andere genoemde grondslagen bezien – niet minder relevant.²⁹⁰

190. Artikel 11 van het IVESCR verankert het recht op een toereikende levensstandaard:

²⁸⁷ G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid, van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen*, Den Haag: SDU 2008 (productie 55), p. 6.

²⁸⁸ VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR), General Comment nr. 3 (The nature of states parties' obligations), E/1991/23, par. 9.

²⁸⁹ Idem. Dit beginsel is onder meer verder uitgewerkt in de *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, te raadplegen via <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Maastrichtguidelines.html#:~:text=11.,standard%20of%20conduct%20or%20result>. Principe 14 maakt duidelijk dat een beperking van publieke uitgaven niet geoorloofd is dat ten koste gaat van het bestaansminimum ("Violations of economic, social and cultural rights can occur through the direct action of States or other entities insufficiently regulated by States. Examples of such violations include: [...] (g) the reduction or diversion of specific public expenditure, when such restriction or diversion results in the non-enjoyment of such rights and is not accompanied by adequate measures to ensure minimum subsistence rights for everyone").

²⁹⁰ In hoofdstuk 7.2 wordt nader op de reflexwerking van de hier besproken bepalingen ingegaan.

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking.

191. Een “behoorlijke levensstandaard” impliceert ook hier dat een voorziening moet worden geboden op het niveau van het bestaansminimum, dus voldoende om de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te dekken. Zo overwoog het ESC-comité in 2008 ten aanzien van Oekraïne:

The Committee notes with concern that, despite a recent increase in the minimum unemployment benefits, these benefits only amount to 50 per cent of the minimum subsistence level, and that the level of social assistance is reportedly also inadequate to ensure an adequate standard of living.²⁹¹

192. En over de Nederlandse Antillen, waar de BES-eilanden tot 2010 onderdeel van waren, stelde het ESC-comité in 2008:

The Committee is concerned that social security benefits are insufficient to enable the recipients to combat poverty. The Committee is also concerned by reports that social assistance is not provided to all those who need it so as to ensure an adequate standard of living.²⁹²

193. Artikel 9 IVESCR omschrijft één van de manieren waarop het recht op een toereikende levensstandaard wordt verwezenlijkt, namelijk door sociale zekerheid:

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering.

194. Ook in dit verband heeft het ESC-comité meerdere keren benadrukt dat uitkeringen niet lager mogen zijn dan het bestaansminimum²⁹³ en dat ze toereikend moeten zijn om de ontvanger niet in armoede te laten leven:

To ensure access to a social security scheme that provides a minimum essential level of benefits to all individuals and families that will enable them to acquire at least essential health care, basic shelter and housing, water and sanitation, foodstuffs, and the most basic forms of education.²⁹⁴

²⁹¹ CESCR, Concluding Observations: Oekraïne, E/C.12/UKR/CO/5 (4 januari 2008), par. 18.

²⁹² CESCR, Concluding Observations: Nederlandse Antillen, E/C.12/NLD/CO/3/Add.1 (31 januari 2008), par. 16.

²⁹³ CESCR, Concluding Observations: Ierland, E/C.12/1/Add.35 (14 mei 1999), par. 13.

²⁹⁴ CESCR, General Comment nr. 19 (The right to social security), E/C.12/GC/19.

195. Het ESC-comité heeft herhaaldelijk staten terechtgewezen die uitkeringen hanteren die onder het bestaansminimum liggen.²⁹⁵ Het ESC-comité verwijst daarbij naar het belang om een “basic food basket” te kunnen kopen, een concept dat ook wordt gebruikt voor de uitleg van artikel 7 IVESCR.²⁹⁶ Een sociaal minimum moet bovendien van een dusdanig niveau zijn dat het daadwerkelijk een toereikende levensstandaard garandeert.²⁹⁷
196. Dat ook de minimumlonen van dien aard moeten zijn dat mensen in hun noodzakelijke levensbehoeften kunnen voorzien, volgt uit artikel 7 IVESCR, dat het recht op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden vastlegt. Het ESC-comité heeft meermaals kritiek geuit op lage lonen, waaronder lonen die te laag zijn:
 - om mensen in staat te stellen boven de armoedegrens te leven;²⁹⁸
 - om de kosten van levensonderhoud van een huishouden te dekken;²⁹⁹
 - om ‘werknemers in staat te stellen in de essentiële behoeften van hun gezin te voorzien’;³⁰⁰
 - om het ‘minimumconsumentenbudget’ te dekken;³⁰¹
 - om ‘een bescheiden levensstandaard mogelijk te maken’, en;³⁰²
 - om een ‘waardige levensstandaard’ te verzekeren.³⁰³
197. In een enkel geval keek het ESC-comité verder dan alleen basisbehoeften en leverde het kritiek op minimumlonen die lager waren dan “50 procent van het gemiddelde nettoloon op de arbeidsmarkt”.³⁰⁴
198. Het recht op een toereikende levensstandaard volgt ook uit artikel 27 van het **IVRK**. Staten moeten volgens die bepaling passende maatregelen nemen om ouders te ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van hun kinderen. Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties (CRC) heeft meermaals erkend dat een gebrek

²⁹⁵ CESCR, Concluding Observations: Georgië, E/C.12/1/Add.83 (19 december 2002), par. 17; CESCR, Concluding Observations: Latvia, E/C.12/LVA/CO/1 (7 januari 2008), par. 45; Azerbeidzjan, E/C.12/1/Add.104 (14 december 2004), par. 48; CESCR, Concluding Observations: Georgië, E/C.12/1/Add.83 (19 december 2002), par. 35.

²⁹⁶ CESCR, Concluding Observations: El Salvador, E/C.12/SLV/CO/2 (27 juni 2007), par. 16; CESCR, Concluding Observations: Estonia, E/C.12/1/Add.85 (29 november 2002), par. 40.

²⁹⁷ CESCR, Concluding Observations: Suriname, E/C.12/1995/6 (7 juni 1995), par. 19.

²⁹⁸ CESCR, Concluding Observations: Mexico, E/C.12/1993/16 (5 januari 1994), par. 6; Ukraine, E/C.12/1995/15 (28 december 1995), par. 20.

²⁹⁹ CESCR, Concluding Observations: El Salvador, E/C.12/1/Add.4 (28 mei 1996), par. 18; Hungary, E/C.12/HUN/CO/3 (16 januari 2008), par. 14.

³⁰⁰ CESCR, Concluding Observations: Benin, E/C.12/1/Add.78 (5 juni 2002), par. 34.

³⁰¹ CESCR, Concluding Observations: Kyrgyzstan, E/C.12/1/Add.49 (1 september 2000), par. 14.

³⁰² CESCR, Concluding Observations: Kenia, E/C.12/1993/6 (3 juni 1993), par. 12.

³⁰³ CESCR, Concluding Observations: Bolivia, E/C.12/1/Add.60 (21 mei 2001), par. 17.

³⁰⁴ CESCR, Concluding Observations: Oostenrijk, E/C.12/AUT/CO/3 (25 januari 2006), par. 11.

aan financiële middelen een van de belangrijkste belemmeringen is voor de ontwikkeling van kinderen.³⁰⁵

199. In de Nederlandse rechtspraak is benadrukt dat uit het IVRK zorgplichten voortvloeien voor de Staat ten aanzien van in Nederland verblijvende kinderen en hun recht op sociale zekerheid.³⁰⁶ De Hoge Raad maakte in 2012 korte metten met het argument dat de verantwoordelijkheid voor het welzijn van kinderen primair bij de ouders ligt:

De rechtsopvatting waarop deze oordelen berusten, is juist. Op de Staat rust de verplichting te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden. [...]

Het EHRM heeft in verscheidene uitspraken de rechten van het kind, als gewaarborgd in art. 3 IVRK, betrokken bij de uitleg van art. 8 EVRM en, in het kader van de krachtens lid 2 van dat artikel te maken belangenafweging, de verplichting van de lidstaten benadrukt om in het bijzonder rekening te houden met de belangen van minderjarigen.³⁰⁷

200. Op de Nederlandse Staat rust mede vanwege het IVRK dus een bijzondere zorgplicht ten aanzien van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden.
201. Ook het **Handvest van de Grondrechten van de EU** (HGEU) erkent het recht op een toereikende levensstandaard. Artikel 34 HGEU verankert het recht op sociale zekerheidsvoorzieningen en sociale bijstand “teneinde al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren.”³⁰⁸
202. Artikel 16 van het **Europees Sociaal Handvest** tenslotte, omvat het recht van gezinnen op sociale, wettelijke en economische bescherming, onder meer door “sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting, en het doen van uitkeringen bij huwelijk.” Ook hier is het uitgangspunt dat deze uitkeringen toereikend moeten zijn om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien.³⁰⁹

³⁰⁵ Vgl. CRC, Concluding Observations: Canada, CRC/C/CAN/CO/3-4 (6 december 2012), par. 53; CRC, Concluding Observations: Madagascar, CRC/C/MDG/CO/3-4 (8 maart 2012), par. 39; CRC, Concluding Observations: Nieuw Zeeland, CRC/C/NZL/CO/3-4 (11 april 2011), par. 31.

³⁰⁶ Vgl. Rb. Haarlem 3 februari 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BV3401, r.o. 2.8; Hof Den Haag 12 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1248, r.o. 6.20.

³⁰⁷ HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, r.o. 3.7.2 & 3.5.3.

³⁰⁸ Zie ook HvJEU 24 april 2012, C-571/10 (*Kamberaj*), par. 92.

³⁰⁹ Zie bijvoorbeeld de conclusies van het Europees Comité voor Sociale Rechten ten aanzien van artikel 16: “*These benefits must constitute an adequate income supplement for a significant number of families. Adequacy is assessed*

6.3 Het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod

203. Voor Caribisch Nederland geldt onverkort de waarborg van het gelijkheidsbeginsel, zoals verwoord in mensenrechtenverdragen en artikel 1 van de Grondwet.³¹⁰ Dat betekent dat Nederlanders op de BES-eilanden in gelijke mate aanspraak maken op de hiervoor omschreven rechten als Europese Nederlanders. In zekere zin is dat beginsel overigens ook al tot uitdrukking gebracht binnen de context van artikel 20 lid 1 Grondwet, dat naast de bestaanszekerheid ook uitdrukkelijk de ‘spreiding der welvaart’ als overheidstaak benoemt. Juist voor de effectuering van sociale grondrechten is het gelijkheidsbeginsel van groot belang.³¹¹ Buiten artikel 1 van de Grondwet zijn in dit verband ook artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, het (reeds besproken) artikel 2 lid 2 van het IVESCR en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) van belang.

6.3.1 Artikel 1 Grondwet en de grondwettelijke differentiatiebepaling

204. Het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Dat impliceert ook dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld; het gaat om het overeenkomen van relevante aspecten.³¹²
205. Differentiatie is onder omstandigheden toegestaan. De maatstaf die in de Nederlandse rechtspraak wordt gehanteerd is of voor een onderscheid een redelijke en objectieve rechtvaardiging voorhanden is. Daartoe moet worden beoordeeld of met het gemaakte onderscheid een legitiem doel wordt nagestreefd en of dit onderscheid kan worden aangemerkt als een passend middel om dit doel te bereiken. Dit beoordelingskader wordt hierna in relatie tot de verdragsrechtelijke bescherming van het gelijkheidsbeginsel uitvoeriger besproken.
206. De differentiatiebepaling van artikel 132a Gw, vierde lid expliciteert die mogelijkheid ten aanzien van de BES-eilanden. Deze hiervoor al besproken bepaling stelt dat voor de openbare lichamen “regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland”. De bepaling is de opvolger van een

with respect to the median equivalized income (Median equivalised income (Eurostat): the income of a household is established by summing all monetary income received from any source by each member of the household. In order to reflect differences in household size and composition, this total is divided by the number of “equivalent adults” using a standard scale (the so-called modified OECD equivalence scale). The resulting figure is attributed to each member of the household.). The level of benefit should be adjusted as necessary to keep pace with inflation.” Conclusions 2006, Statement of Interpretation on Article 16, opgenomen in *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, te raadplegen via <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>, p. 167.

³¹⁰ Aldus ook met zoveel woorden de regering in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Grondwetswijziging strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer, *Kamerstukken II* 2016/2017, 34 702, nr. 5, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34702-5.html>, p. 3.

³¹¹ Zie ook A.W. Heringa, ‘Effectuering van sociale grondrechten’, *NJCM-Bulletin* 1988/301.

³¹² Bijv. A.D. Belinfante & J.L. de Reede (red.), *Beginnelsen van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2009, hoofdstuk XV/ de grondrechten, p. 301.

tijdelijk tweede lid dat aan artikel 1 van het Statuut was toegevoegd, waardoor het mogelijk werd dat de BES-eilanden onderdeel van Nederland werden, terwijl een groot deel van de bestaande (voorheen Antilliaanse) regelgeving in stand bleef.

207. Artikel 132a, lid 3 Gw vormt géén afwijking van het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet. Veeleer vormt de bepaling een uitdrukkelijke erkenning van het feit dat de eilanden zich op vele punten van het Europese deel van Nederland onderscheiden.³¹³ De regering zei daarover in de memorie van toelichting:

Het belang van het derde lid van artikel 132a ligt in de uitdrukkelijke erkenning door de Grondwetgever dat er fundamentele verschillen zijn tussen de drie Caribische eilanden en het Europese deel van Nederland. Deze verschillen leiden ertoe dat tussen de eilanden en gemeenten op bredere schaal dan tussen gemeenten onderling onderscheid wordt gemaakt. Voor de openbare lichamen zullen op vele punten specifieke voorzieningen, in wetgeving en bestuurlijke maatregelen, moeten worden getroffen. Nu sprake is van gescheiden rechtsordes is een uitdrukkelijke erkenning van de verschillen door de Grondwet wenselijk.

Specifieke regels kunnen alleen worden getroffen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Dat betekent in de praktijk dat bij iedere regeling die specifiek op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gericht, gemotiveerd moet worden waarom voor deze afwijkende regeling is gekozen.³¹⁴

208. Indien er wordt gedifferentieerd tussen Caribisch en Europees Nederland, moet daarbij dus onverminderd worden voldaan aan het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Gw. Dat betekent dat differentiatie alleen is toegestaan als daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. De Afdeling Wetgeving Raad van State heeft daar bij de tijdelijke wijziging van het Statuut³¹⁵ en opnieuw bij de invoering van artikel 132a GW al op gewezen. Daarbij overwoog de Afdeling Wetgeving dat artikel 1 Gw in zichzelf ruimte biedt voor de bedoelde differentiatie, en dat in een eventuele rechterlijke procedure steeds artikel 1 van de Grondwet zelf het relevante toetsingskader zal zijn.³¹⁶ De Afdeling wees er tevens op dat bedoeld toetsingskader niet alleen uit de Grondwet, maar ook uit de hierna nader te bespreken verdragen voortvloeit.

³¹³ *Kamerstukken II 2011/2012, 33 131, nr. 3 (MvT)*, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33131-3.html>, p. 5.

³¹⁴ *Kamerstukken II 2011/2012, 33 131, nr. 3 (MvT)*, p. 5. Dit uitgangspunt is ook verwoord in de huidige benadering van 'comply or explain'.

³¹⁵ Advies van de Raad van State d.d. 7 augustus 2009 en nader rapport d.d. 6 november 2009, *Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903)*, nr. 4, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32213-4.html>, p. 4 (punt 1b).

³¹⁶ Advies van de Raad van State d.d. 14 juli 2011 en nader rapport d.d. 14 december 2011, *Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 4*, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33131-4.html>, p. 4 (punt 2a).

Toegespitst op dit wetsvoorstel, is de Afdeling van oordeel dat de beoordeling van de aanvaardbaarheid van eventuele differentiaties binnen het land Nederland, namelijk tussen het Europese deel en één of meer gebieden van het Caribische deel afhankelijk is van de vraag of daarmee een objectief en zwaarwegend doel is gediend en of aan de proportionaliteitseis is voldaan. Het antwoord op die vraag is onder meer afhankelijk van het onderwerp, de stand van het recht met betrekking tot dat onderwerp en het gewicht van de factoren die worden aangedragen ter rechtvaardiging van verschillen in behandeling. Zoals hiervoor is aangegeven, ligt dit toetsingskader al besloten in artikel 1 Grondwet, dat de bepalende maatstaf is.

209. Deze uitgangspunten zijn ook door de regering uitdrukkelijk aanvaard.³¹⁷

6.3.2 Het gelijkheidsbeginsel in internationale verdragen

210. Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel geschiedt vooral op grond van het EVRM, IVESCR en IVBPR.

211. Artikel 14 EVRM waarborgt het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van de in het EVRM neergelegde rechten. Artikel 1 van het Twaalfde Protocol EVRM doet hetzelfde maar heeft een bredere toepassing, omdat op grond van die bepaling discriminatie bij het genot van enig in de (nationale) wet neergelegd recht – dus niet uitsluitend de verdragsrechten – verboden is:

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden.

³¹⁷ Advies van de Raad van State d.d. 14 juli 2011 en nader rapport d.d. 14 december 2011, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 131, nr. 4. Zie ook: *Kamerstukken II 2016/17*, 34 702, nr. 5 (nota n.a.v. verslag), te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34702-5.html>, p. 3: “Het derde lid van het voorgestelde artikel 132a drukt – net als het huidige artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk – uit dat er passende regels en maatregelen kunnen worden vastgesteld voor de eilanden indien er door bijzondere omstandigheden sprake is van een wezenlijk onderscheid met Europees Nederland. Uiteraard geschiedt dit niet bij willekeur; in overeenstemming met artikel 1 van de Grondwet moet er een gedegen afweging aan ten grondslag liggen. Elk beleidsveld kent zijn specifieke context en omstandigheden die een eigen afweging vergen. Voor elke (wettelijke) maatregel moet eerst worden gezien of er sprake is van gelijke gevallen. Als er sprake is van ongelijke gevallen, is ongelijke behandeling gerechtvaardigd naar de mate van de ongelijkheid. Ook bij gelijke gevallen kan ongelijke behandeling gerechtvaardigd zijn, mits er een voldoende zwaarwegend legitiem doel aanwezig is. Daarnaast moet er sprake zijn van een passend en noodzakelijk middel. Dit alles moet, zoals de leden van de CDA-fractie al stellen, deugdelijk gemotiveerd worden.”

212. Aan het gelijkheidsbeginsel ligt ten grondslag dat er sprake moet zijn van gelijke gevallen. Voor gelijke gevallen is niet vereist dat de personen of groepen in kwestie zich in identieke situaties bevinden, maar dat zij zich in een analoge of relevant vergelijkbare situatie bevinden.³¹⁸ Bij de vaststelling daarvan dient rekening te worden gehouden met de elementen die, in het licht van de betreffende maatregel, kenmerkend zijn voor hun omstandigheden in de specifieke context.³¹⁹
213. Iemands verblijfplaats is een aspect van iemands “andere status” en daarmee een grond waarvoor een ongerechtvaardigd onderscheid verboden is.³²⁰ Het gelijkheidsbeginsel brengt mee dat voor een verschil in behandeling op een van de genoemde gronden een redelijke en objectieve rechtvaardiging dient te bestaan. Daartoe moet worden vastgesteld of het onderscheid een legitiem doel dient. Het EHRM beoordeelt daartoe onder meer of er in dat verband effectieve waarborgen zijn gesteld.³²¹ Dat is met name van belang als beleid of een maatregel onevenredig of zelfs uitsluitend leden van een bepaalde (bijvoorbeeld etnische) groep treft.³²² Beleid moet dus een zo neutraal mogelijke werking hebben.³²³
214. Bovendien moet het gemaakte onderscheid proportioneel zijn, dat wil zeggen: doelmatig en noodzakelijk. In dat verband beoordeelt het EHRM onder meer of gebleken is van een evenwichtige afweging tussen de belangen van de gemeenschap en die van het individu³²⁴ en of bepaalde discriminerende maatregelen geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.³²⁵ De bewijslast daarvan ligt bij de Staat.³²⁶
215. Bij deze beoordeling komt aan lidstaten een beoordelingsvrijheid toe. De reikwijdte daarvan verschilt naar gelang de concrete omstandigheden van het geval. Enerzijds volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat het Hof Staten zelf het best in staat acht om te oordelen over de noodzaak van bepaalde sociale of economische maatregelen, en op dat gebied dus een ruime beoordelingsmarge toekent.³²⁷ Anderzijds kan die beoordelingsruimte door omstandigheden worden verkleind, bijvoorbeeld als de ongelijke behandeling een groep

³¹⁸ EHRM 19 december 2018, nr. 20452/14 (*Molla Sali t. Griekenland*), par. 133.

³¹⁹ EHRM 5 september 2017, nr. 78117/13 (*Fábián t. Hongarije*), par. 121.

³²⁰ Vgl. EHRM 16 maart 2010, nr. 42184/05 (*Carson e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

³²¹ EHRM 25 september 1996, nr. 20348/92 (*Buckley t. Verenigd Koninkrijk*), par. 76; EHRM 16 maart 2010, nr. 15766/03 (*Oršuš t. Kroatië*), par. 157.

³²² Daarvan was sprake in EHRM 16 maart 2010, nr. 15766/03 (*Oršuš t. Kroatië*). De zaak betrof de tijdelijke plaatsing van kinderen in een aparte klas omdat zij de onderwijstaal van de school onvoldoende beheersten. Dat onderscheid is niet automatisch in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dat was hier wel het geval, omdat de plaatsing zonder passende waarborgen kinderen van een bepaalde etnische groep onevenredig trof. Zie ook EHRM 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*).

³²³ Vgl. ook J.H. Gerards, Sdu commentaar op artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Den Haag: Sdu 2019.

³²⁴ Onder meer EHRM 23 juli 1968, nrs. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 (*Belgische taalzaak*), par. 10.

³²⁵ EHRM 15 maart 2016, nr. 31039/11 (*Novruk e.a. t. Rusland*).

³²⁶ Bijv. EHRM 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*).

³²⁷ Vgl. bijvoorbeeld EHRM 19 december 2018, nr. 20452/14 (*Molla Sali t. Griekenland*), par. 136; EHRM 7 juli 2011, nr. 37452/02 (*Stummer t. Oostenrijk*), par. 88; EHRM 29 april 2008, nr. 13378/05 (*Burden t. Verenigd Koninkrijk*), par. 60; EHRM 16 maart 2010, nr. 42184/05 (*Carson and Others t. Verenigd Koninkrijk*), par. 61.

betreft die in het verleden doelwit is geweest van discriminatie³²⁸ of als er onder de verdragsstaten consensus bestaat over de (on)toelaatbaarheid van een bepaalde vorm van onderscheid.³²⁹

216. Net als het twaalfde protocol van het EVRM is de werking van artikel 26 IVBPR niet beperkt tot de in het verdrag verzekerde rechten.³³⁰ In Nederlandse rechtspraak is artikel 26 IVBPR ook wel in combinatie met de sociale rechten van het IVESCR toegepast.³³¹ De op grond van artikel 26 IVBPR toe te passen toets is niet anders dan die hierboven al is omschreven. Artikel 26 IVBPR lag onder meer ten grondslag aan de vernietiging van het intrekken van een uitkering op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet wegens discriminatie van vrouwen.³³² In augustus 2022 concludeerde het Mensenrechtencomité (CCPR) dat onderscheid tussen Caribische en Europese Nederlanders ten aanzien van het bedrag van de pensioenvoorzieningen (AOV) op zichzelf genomen geen strijd oplevert met artikel 26 IVBPR. Het Mensenrechtencomité wijst er in zijn uitspraak op dat het recht op voorzieningen van overheidswege niet in het IVBPR is opgenomen, en trad derhalve niet in de beoordeling van enige schending van dat recht.³³³ Wel beoordeelt het of bij de toepassing van nationale wetgeving ongeoorloofd onderscheid wordt gemaakt. In dat verband wijst het Mensenrechtencomité erop dat de vraag in hoeverre sprake is van gelijke gevallen en in hoeverre een onderscheid op grond van regionale verschillen geoorloofd is vooral een feitelijke beoordeling vergt die aan de nationale rechter is voorbehouden. In hoofdstuk 7.3 wordt nader op deze uitspraak ingegaan.
217. Het IVESCR, ten slotte, bevat in artikel 2 lid 2 het verbod op discriminatie ten aanzien van de in het verdrag vastgelegde rechten. Het ESC-comité heeft sinds 2010 herhaaldelijk haar zorgen geuit over de ongelijke behandeling van inwoners van Caribisch Nederland ten aanzien van de rechten in het verdrag.³³⁴ In 2010 stelde het ESC-comité:

As the State party is accountable for the implementation of the Covenant in all its territories, the Committee urges it to ensure the equal enjoyment of the economic, social and cultural rights by all individuals and groups under its jurisdiction. This entails an obligation for the State party to ensure that all its enactments and policies should provide for all the same level of enjoyment of economic, social and cultural rights. Moreover, the principle of “maximum available resources” should apply to the State party and not to its constituent countries individually. The Committee requests the State

³²⁸ EHRM 20 mei 2010, nr. 38832/06 (*Alajos Kiss t. Hongarije*).

³²⁹ EHRM 7 oktober 2010, 38832/06 (*Konstantin Markin t. Rusland*).

³³⁰ Zie o.m. Human Rights Committee 9-4-1987, no. 172/1984, NJCM-Bulletin 12-5 (1987).

³³¹ Bijv. ABRS 29-01-1981, Gemeentestem 1981, p. 441.

³³² Zie CRvB 5-1-1988, NCJM-Bulletin 13-2 (1988), waarin de CRvB de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in strijd achtte met artikel 26 IVBPR, en de in de noot van Heringa genoemde jurisprudentie.

³³³ Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022), (**productie 18c**).

³³⁴ Zie onder meer CESCR, Concluding Observations: Nederland, E/C.12/NDL/CO/4-5 (9 december 2010), par. 5: “*The Committee is concerned at the unequal enjoyment of economic, social and cultural rights among the four constituent countries of the State party (art. 2, paras. 1 and 2)*”.

party to provide information on practical measures adopted and implemented in this regard in its next periodic report.³³⁵

218. In 2017 overwoog het ESC-comité:

While noting the complex structure of the State party, with autonomous countries in Aruba, Curaçao and Sint Maarten and its devolved responsibility with regard to the special municipalities of Bonaire, Sint Eustatius and Saba, the Committee is concerned about the disparities in the implementation of the Covenant in the different countries of the State party, as well as between the European and the Caribbean Netherlands (art. 2).³³⁶

219. Het ESC-comité drong er daarom nogmaals op aan dat Nederland alle noodzakelijke maatregelen zou nemen om de rechten van het IVESCR óók in Caribisch Nederland te verzekeren.

In line with its previous recommendation (see E/C.12/NLD/CO/4-5, para. 5), the Committee reminds the State party of its ultimate responsibility for the implementation of the Covenant in all its constituent countries and special municipalities and recommends that the State party take all necessary measures to ensure the full enjoyment of economic, social and cultural rights by all persons under its jurisdiction.³³⁷

220. Eenzelfde aanbeveling had een jaar eerder ook het College voor de Rechten van de Mens gedaan, toen het onder verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel overwoog:

Het College beveelt de regering aan om de verplichtingen die voortvloeien uit esc-rechten actiever te verwezenlijken. Vooral dient zo spoedig mogelijk een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland vastgesteld te worden. Het College dringt er op aan om aan de hand daarvan het niveau van de uitkeringen te bezien en zo nodig aan te passen om te komen tot een binnen Nederland en mensenrechtelijk aanvaardbaar sociaal voorzieningenniveau.³³⁸

³³⁵ CESCR, Concluding Observations: Netherlands, E/C.12/NLD/CO/4-5 (9 december 2010), par. 5.

³³⁶ CESCR, Concluding Observations: Nederland, E/C.12/NLD/CO/6 (6 juli 2017), par. 14.

³³⁷ CESCR, Concluding Observations: Nederland, E/C.12/NLD/CO/6 (6 juli 2017), par. 15.

³³⁸ *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, College voor de Rechten van de Mens, april 2016 (productie 14), p. 3. Zie voor beschouwingen van het College over het gelijkheidsbeginsel en het recht op een behoorlijke levensstandaard in Caribisch Nederland ook: *Advies ten behoeve van de evaluatie van de staatskundige structuur van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens maart 2014 (productie 42).

6.4 Conclusie juridisch kader

221. Concluderend kan voor het juridisch kader van het volgende worden uitgegaan:

- Nederland kent een Grondwettelijke waarborg van bestaanszekerheid. Die waarborg impliceert een recht op vrijwaring van armoede door overheidsvoorzieningen op het niveau van het bestaansminimum. Dat recht is met zoveel worden door de regering erkend,³³⁹ en is in Europees Nederland ook een feit.
- Voornoemd recht vloeit óók uit verschillende internationale verdragen voort, waarvan het IVESCR het belangrijkste is. De door de Staat met het IVESCR aanvaarde verplichting houdt immers in dat de Staat zich 'tot het uiterste van zijn beschikbare middelen' zal inzetten teneinde het recht van eenieder op een behoorlijke levensstandaard (op het niveau van het bestaansminimum) en steeds betere leefomstandigheden te verwezenlijken.³⁴⁰
- Bij de verwezenlijking van het recht op een toereikende levensstandaard is de Staat gebonden aan het gelijkheidsbeginsel. Op grond van dit beginsel dient eerst te worden beoordeeld (i) of het onderscheid dat wordt gemaakt gelijksoortige gevallen betreft. Is dat niet het geval, dan is er ook geen sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Is dat wel het geval, dan dient te worden gekeken of dat onderscheid (ii) een legitiem doel dient en (ii) doelmatig en noodzakelijk is ter verwezenlijking van dat doel. Daartoe kan van de Staat worden gevergd dat er (iii) effectieve waarborgen zijn gesteld om disproportionaliteit te voorkomen.

7 DE STAAT HANDELT ONRECHTMATIG JEGENS INWONERS VAN CARIBISCH NEDERLAND

222. De Staat handelt in strijd met zijn verplichting om de bestaanszekerheid van zijn inwoners in Caribisch Nederland te verzekeren en Caribische Nederlanders en Europese Nederlanders gelijk te behandelen.
223. Het onrechtmatig handelen c.q. nalaten van de Staat bestaat eruit dat de Staat (i) zijn inwoners in Caribisch Nederland blootstelt aan een leven in armoede en bestaansonzekerheid, en (ii) onvoldoende maatregelen neemt om een toereikende levensstandaard te realiseren, in het bijzonder door het vaststellen van een sociaal minimum.
224. Dit nalaten is ten eerste in strijd met de Grondwet, waarin het recht op bestaanszekerheid en een toereikende levensstandaard is verankerd. Ten tweede komt het nalaten van de Staat in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid: die vergt, zoals ook uit vele internationale verdragen volgt, dat de Staat concrete maatregelen moet nemen om de bestaanszekerheid van zijn onderdanen te waarborgen. Bovendien heeft de Staat het vertrouwen gewekt – en zelfs concrete toezeggingen gedaan – dat het voorzieningenniveau op een aanvaardbaar niveau zou worden gebracht, waarin een niveau ter hoogte van ten minste het

³³⁹ *Kamerstukken I* 2003/04, 28870 en 28960, nr. B, pp. 1-2; zie verder hierboven, hoofdstuk 6.1.

³⁴⁰ Vgl. o.m. CESCR, Concluding Observations: Oekraïne, E/C.12/UKR/CO/5 (4 januari 2008), par. 18; zie verder hoofdstuk 6.2.

bestaansminimum besloten ligt. Ten slotte schendt de Staat met dit nalaten het gelijkheidsbeginsel, nu hij deze waarborgen wel aan zijn Europese, maar niet aan zijn Caribische inwoners biedt.

225. Deze grondslagen moeten zowel op zichzelf als in onderlinge samenhang worden gezien.

7.1 Strijd met artikel 20 Grondwet

226. In hoofdstuk 6.1 en 6.2 is toegelicht dat bestaanszekerheid een bestaan behelst op het niveau van het bestaansminimum. Ook is toegelicht dat de Grondwettelijke bescherming daarvan enerzijds een zorgplicht van de Staat, en anderzijds een recht van zijn inwoners omvat. Door hun verankering in de Grondwet is duidelijk gemaakt dat het gaat om voor de Nederlandse rechtsstaat fundamentele beginselen. In Europees Nederland zijn deze grondwettelijke beginselen altijd onlosmakelijk verbonden geweest met maatregelen die erop zien om een toereikende levensstandaard te waarborgen. Het derde lid van artikel 20 Gw vooronderstelt het bestaan van een wettelijke regeling waarin dat gebeurt. Ten tijde van de introductie van deze grondwettelijke bepaling werd onderkend dat artikel 20 Gw bescherming biedt tegen het intrekken van dergelijke wetgeving,³⁴¹ alhoewel het ontbreken van dergelijke wetgeving zich toen niet goed liet indenken.³⁴²
227. Vanzelfsprekend is toentertijd niet stilgestaan bij de mogelijkheid dat artikel 20 Grondwet óók zou gaan gelden voor een territoriaal gebied dat niet dezelfde rechtsgeschiedenis kent. Het vol en onvoorwaardelijk opnemen van een nieuw gebied binnen het Nederlandse staatsbestel kan evenwel niet anders betekenen dan dat dezelfde grondwettelijke waarborgen vol en onvoorwaardelijk van toepassing zijn. Elke andere benadering druist in tegen de kern van de rechtsstaat.³⁴³
228. Zoals artikel 20 Grondwet het bestaan van wetgeving vooronderstelt waarmee de Staat een toereikende levensstandaard garandeert (en de intrekking van wetgeving die dat bewerkstelligt ongrondwettig maakt) – zo vloeit uit de bepaling ook voort dat de afwezigheid van waarborgen voor een toereikende levensstandaard, een ongrondwettelijke toestand is die zo snel mogelijk moet worden opgeheven.
229. In hoofdstuk 4 en 5 is gebleken dat Caribisch Nederland echter al sinds de transitie in deze toestand verkeert, nu daar de waarborgen voor toereikende levensstandaard nog altijd ontbreken. Niet alleen staat feitelijk vast dat veel Nederlanders op de BES-eilanden bij lange

³⁴¹ A.W. Heringa, *Sociale Grondrechten - Hun plaats in de gereedschapskist van de rechter*, Zwolle: Asser Instituut / Tjeenk Willink 1989, p. 109. Zie verder hoofdstuk 6.1.

³⁴² Zie bijvoorbeeld A.W. Heringa, *Sociale Grondrechten - Hun plaats in de gereedschapskist van de rechter*, Zwolle: Asser Instituut / Tjeenk Willink 1989; *Advies inzake de "proeve van een nieuwe Grondwet"*, SER 1969, no. 10, p. 7 (**productie 54**).

³⁴³ Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken ("AIV") concludeert: "Caribisch en Europees Nederland maken sinds 10 oktober 2010 onderdeel van hetzelfde staatsbestel. Mensenrechtenverschillen zijn niet gerechtvaardigd en moeten worden beëindigd." *Factsheet: fundamentele rechten in het Koninkrijk*, Den Haag: AIV 2018 (**productie 4b**).

na niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien;³⁴⁴ het ontbreekt ook al sinds de transitie aan een adequate daarop gerichte aanpak. De Staat heeft tot op de dag van vandaag voor Caribisch Nederland geen sociaal minimum vastgesteld en evenmin een concrete termijn gesteld voor de introductie van een reëel bestaansminimum; een essentiële stap naar bestaanszekerheid.

230. Een volle en onvoorwaardelijke toepassing van artikel 20 Grondwet brengt verder mee dat de zorgplicht van de Staat ten aanzien van de 'spreiding van welvaart' zich evenzeer tot Caribisch als tot Europees Nederland uitstrekt. Ook daarin ligt – nog los van hetgeen hierna over het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd – een verplichting voor de Staat besloten om een toereikend armoedebelief te voeren ten aanzien van al zijn inwoners om de bestaanszekerheid te waarborgen.³⁴⁵ Daarbij kan wel naar omstandigheden worden gedifferentieerd (artikel 132a Gw), maar niet naar de mate waarin dit grondrecht van toepassing wordt geacht, of de betekenis die eraan kan worden ontleend. Daarmee verdraagt zich niet dat de Staat ten aanzien van het Caribische deel van zijn bevolking lagere eisen aan die welvaart stelt.
231. In casu is er in elk geval sprake van bijzondere omstandigheden die nopen tot een directe toepassing van artikel 20 Grondwet. Zoals hiervoor is toegelicht, zijn het in de huidige situatie immers alleen de Caribische inwoners van Nederland die zich van de bescherming van hun bestaanszekerheid uitgesloten weten, nu de Staat alleen voor hen géén sociaal minimum heeft vastgesteld en evenmin andersoortige bescherming biedt die ten tijde van de introductie van het grondwetsartikel voor Europese Nederlanders al een feit was. De minimumwaarborgen van artikel 20 Grondwet (die de inwoners van Europees Nederland beschermen tegen de intrekking van hier bestaande wetgeving op dit vlak) zijn in het geding.
232. Bovendien heeft deze inertie van de Staat onafgebroken voortgeduurd sinds de transitie in 2010, hoewel reeds toen duidelijk was dat de armoede op de BES-eilanden een aanzienlijk probleem was, en dat de Nederlandse Staat ter zake een belangrijke verantwoordelijkheid te nemen had. Zie daarvoor hoofdstuk 4. Uit hoofdstuk 5 volgt verder dat de armoede sindsdien is *toegenomen*. Inwoners van Caribisch Nederland zijn sinds de toetreding van de BES-eilanden bij Nederland dus nog verder verwijderd van bestaanszekerheid dan zij voordien waren. Van een "binnen Nederland en mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau" is geen sprake.
233. In dit verband is voorts van belang dat de Staat niet alleen heeft nagelaten effectieve maatregelen te treffen, maar ook om een duidelijk tijdspad en kader te stellen ten aanzien van ten eerste de vraag wát naar objectieve maatstaven in Caribisch Nederland noodzakelijk is voor bestaanszekerheid en ten tweede de wijze en termijn waarop de Staat zijn zorgplicht dienaangaande zal vervullen. De beleidsvragen waarmee de Staat mogelijkerwijs kampt staan er immers niet aan in de weg – en de Grondwet en rechtszekerheid nopen er ten minste toe –

³⁴⁴ Het kabinet heeft ten aanzien van mensen in Caribisch Nederland in de onderstand zelf ook vastgesteld dat de bestaanszekerheid in het geding is: Kamercommissie Koninkrijksrelaties, p. 11 van *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 IV, nr. K (productie 24).

³⁴⁵ *Kamerstukken II 1976/77*, 13 873, nr. 10 (nota naar aanleiding van het eindverslag), p. 5: "De zorg voor spreiding van welvaart, in samenhang met de zorg voor de bestaanszekerheid der bevolking, dient gericht te zijn zowel op het tot stand brengen als op het bevorderen en het spreiden van welvaart".

dat de Caribische inwoners van Nederland wel een *perspectief* geboden wordt. Dat is te meer het geval in het licht van de opmerking van de Staat dat hier sprake is van een “kabinetsbrede resultaatsverplichting”.³⁴⁶ Het perspectief op het verwezenlijken van dat resultaat is sinds de transitie totaal afwezig.³⁴⁷ Niet voor niets hebben de Raad van State,³⁴⁸ de Tweede Kamer,³⁴⁹ de Eerste Kamer,³⁵⁰ de Commissie Spies,³⁵¹ het College voor de Rechten van de Mens,³⁵² het Bestuurscollege Bonaire,³⁵³ de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman³⁵⁴ aanleiding gezien om de Staat dringend op zijn zorgplichten ten aanzien van de BES-eilanden te wijzen. In hoofdstuk 4.4 t/m 4.6 is toegelicht dat ook recente ontwikkelingen aan die situatie niets veranderen.

234. Op basis van het eerste door Vlemminx gesuggereerde criterium voor het bepalen of de overheid een norm overtreedt,³⁵⁵ de mate van taakverwaarlozing door de overheid, moet dan ook worden geconcludeerd dat van een uitzonderlijke situatie sprake is, die thans noopt tot toetsing aan artikel 20 Grondwet. Die conclusie wordt des te prangender als ook Vlemminx' tweede criterium in aanmerking wordt genomen, namelijk de ernst en de omvang van de door deze taakverwaarlozing veroorzaakte 'maatschappelijke schade'. Die schade doet zich zowel op individueel niveau, als op het niveau van het openbaar lichaam en het land Nederland voor, en wordt in hoofdstuk 7.4 nader toegelicht.

7.2 Strijd met de maatschappelijke betamelijkheid

235. Bovendien is het nalaten van de Staat in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid van artikel 6:162 BW. De daarin vervatte ongeschreven zorgvuldigheidsnorm moet waar mogelijk aan de hand van objectieve aanknopingspunten worden ingevuld. Als zodanig kunnen bijvoorbeeld niet-bindende richtlijnen en gedragscodes, niet-rechtstreeks werkende

³⁴⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000-IV, nr. 61 (brief van de staatssecretaris), te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-IV-61.html>, p. 4.

³⁴⁷ Vgl. hoofdstuk 4.3 t/m 4.6.

³⁴⁸ Voorlichting Raad van State overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden, nr. W04.08.0175/I/A, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 568, nr. 2, p. 7; zie ook hoofdstuk 4.1.

³⁴⁹ Brief aan de staatssecretaris van SWZ d.d. 2 april 2014, *Kamerstukken I* 2013/14, 33 750 IV, nr. S (productie 22); Motie van de leden van Raak en van Laar d.d. 13 oktober 2016, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 IV, nr. 9 (productie 26).

³⁵⁰ Motie van het lid Ganzevoort c.s. d.d. 21 juni 2016, *Kamerstukken I* 2015/16, 34 300 IV, nr. R (productie 25).

³⁵¹ *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies (productie 5), p. 58; zie ook hoofdstuk 4.3.

³⁵² *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, CRM, april 2016 (productie 14), p. 9.

³⁵³ Standpunt Bonaire na Vijf jaar verbonden d.d. 1 februari 2016 van het Bestuurscollege Bonaire (productie 23), p. 10.

³⁵⁴ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a); Nationale ombudsman en Kinderombudsman, 'Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan', 8 september 2020 (productie 10b); *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022 (productie 10c).

³⁵⁵ Zie nr. 184.

verdragsbepalingen en beginselen van internationaal recht fungeren, of wetsbepalingen die niet rechtsreeks op het te beslissen geval van toepassing zijn.³⁵⁶

236. Hieruit volgt dat hetgeen in de voorgaande paragraaf over de Grondwet is opgemerkt, óók van belang is als de rechtbank zou oordelen dat rechtstreekse toetsing aan de Grondwet niet mogelijk is. Sterker, de hiervoor besproken uitgangspunten moeten in deze context verder worden aangescherpt, nu in internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft verbonden, aan het waarborgen van de bestaanszekerheid en het recht op een toereikende levensstandaard hogere en concretere eisen worden gesteld - en bovendien ten aanzien van die doelstellingen gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt.
237. Zoals in hoofdstuk 6.2 is uiteengezet, volgt uit de verschillende relevante verdragen waarbij Nederland partij is expliciet het recht op een toereikende levensstandaard – op het niveau van het bestaansminimum. Het IVESCR expliciteert daarnaast ook het recht van eenieder op ‘steeds betere leefomstandigheden’ en maakt bovendien duidelijk dat de Staat “tot het uiterste van zijn beschikbare middelen” passende maatregelen moet nemen teneinde de verwezenlijking van deze rechten te verzekeren.³⁵⁷
238. Deze verplichtingen, die door de Staat zonder voorbehoud zijn aanvaard, zijn van groot belang bij de invulling van de maatschappelijke zorgvuldigheid. Hieruit volgt immers in elk geval ook – in aanvulling op wat daarover in het voorgaande hoofdstuk is gezegd – dat de inspanningen van de Staat steeds ten volle gericht moeten zijn op de verwezenlijking van het recht op een toereikende levensstandaard, en dat de Staat bij dat te hanteren uitgangspunt (namelijk dat het daarbij om het werkelijke bestaansminimum zal moeten gaan en niet bijvoorbeeld een lager gelegen ijkpunt) dus geen beoordelingsmarge meer toekomt.
239. In dit verband kan ook worden vastgesteld dat een verdragsconforme interpretatie van artikel 132a lid 4 Gw derhalve niet toestaat dat in het Caribisch deel van Nederland een ander criterium zou worden gehanteerd dat lager ligt dan het werkelijke bestaansminimum bij het vaststellen van de hoogte van het wettelijk minimumloon, de onderstand en de AOV.
240. Zelfs als er relevante factoren zijn die maken dat dat bestaansminimum niet direct kon worden gegarandeerd, zoals de Staat ten tijde van de transitie in 2010 wellicht nog kon betogen, diende de Staat dus onverwijld en met alle beschikbare middelen te werken naar een situatie waarin de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland gewaarborgd is. Door tot op heden geen sociaal minimum vast te stellen en de noodzakelijke kosten van levensonderhoud niet als uitgangspunt te nemen voor de te bieden bijstand of voorzieningen, dan wel andere te nemen

³⁵⁶ Vgl. bijvoorbeeld GS Onrechtmatige daad, art. 6:162 BW, aant. 6.1.13.1 (Doorwerking van grondrechten, internationaal recht en rechtsbeginselen in zorgvuldigheidsnormen). Zie ook *Urgenda* (Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDH:2015:7145; Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDH:2018:2591; HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006) – en met name de Conclusie van plv. P-G Langemeijer en A-G Wissink (Parket bij de HR 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887), onder 2.26 e.v., alsmede de Conclusie van A-G Valk voor de *IS-uitreizigers*-zaak (Parket bij de HR 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412), onder 6.2 e.v. Zie ook de *Shell klimaatzaak* (Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337), r.o. 4.4.11. Zie voorts Asser/Sieburgh 6-IV 2019/76.

³⁵⁷ Artikel 11 jo. artikel 2 lid 1 IVESCR; zie ook rnr. 189 e.v.

maatregelen, en voor dat te bereiken doel evenmin een duidelijk kader of tijdspad te hanteren,³⁵⁸ handelt de Staat in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid.

241. Dat is te meer het geval nu in Caribisch Nederland voor de mensen wier belangen door Unkobon worden vertegenwoordigd, in plaats van 'steeds betere levensomstandigheden' juist steeds *slechtere* leefomstandigheden zijn ontstaan.³⁵⁹ Dat vergroot uiteraard de urgentie voor de Nederlandse Staat om effectieve maatregelen te nemen.
242. Het handelen van de Staat is eveneens maatschappelijk onzorgvuldig, omdat de inwoners van Caribisch Nederland aan de toezeggingen van de Staat ten tijde van de transitie in 2010 ook in redelijkheid de verwachting mochten ontlenen dat effectief zou worden toegewerkt naar de verwezenlijking van een toereikende levensstandaard. In het licht van de in hoofdstuk 6 omschreven uitgangspunten kan het toegezegde "binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau" immers niet anders worden opgevat dan een voorzieningenniveau op het niveau van het bestaansminimum. Ook voor zover specifieke locatiegebonden maatregelen en/of voorzieningen gerechtvaardigd konden worden geacht, kon er nooit enige twijfel bestaan dat de verwezenlijking van het recht op bestaanszekerheid het uitgangspunt zou zijn.

7.3 Strijd met het gelijkheidsbeginsel

243. Ten slotte is het nalaten van de Staat in strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu de Staat aan zijn Caribische inwoners niet dezelfde waarborgen biedt als aan zijn Europese inwoners. Voor Europese inwoners waarborgt de Staat immers wél de bestaanszekerheid door ten eerste het (lokale) bestaansminimum als uitgangspunt te hanteren en ten tweede ook daadwerkelijk een toereikende levensstandaard op dat niveau te bieden. Zowel het feitelijk resultaat (geen bestaansminimum naar zowel Europese als Caribische maatstaven) als de doelstelling van de inspanningen van de Staat (geen bestaansminimum naar zowel Europese als Caribische maatstaven) zijn derhalve ongelijk.
244. Voorop wordt gesteld dat Caribische Nederlanders en Europese Nederlanders zich in deze context in een relevant vergelijkbare situatie bevinden. Zoals in hoofdstuk 6 uiteen is gezet maken beide groepen aanspraak op dezelfde grondwettelijke en verdragsrechtelijke rechten en bescherming ten aanzien van hun bestaanszekerheid.
245. De Staat betoogt ten onrechte in zijn schriftelijke reactie dat van gelijke gevallen geen sprake is "gelet op de historisch verklaarbare verschillen tussen de sociaaleconomische situatie in Caribisch Nederland enerzijds en Europees Nederland anderzijds en de fase waarin Caribisch Nederland zich bevindt".³⁶⁰ Dat standpunt is onnavolgbaar. Daargelaten de vraag of het onderscheid *onrechtmatig* is, staat immers buiten kijf dat de Staat bij het bieden van grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde rechten en voorzieningen, voor Caribische inwoners andere maatstaven hanteert. De 'historisch verklaarbare verschillen' en 'de fase waarin Caribisch Nederland zich bevindt' vormen in de context van bestaanszekerheid geen

³⁵⁸ Zie hoofdstuk 4.

³⁵⁹ Zie hoofdstuk 5.

³⁶⁰ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), rnr. 2.13.

kenmerkende elementen voor de omstandigheden van inwoners van Caribisch Nederland.³⁶¹ De differentiatiebepaling van artikel 132a Gw maakt dat niet anders, zeker nu dat artikel in de inhoud en reikwijdte van het gelijkheidsbeginsel geen verandering brengt.³⁶²

246. Anders dan de Staat betoogt, gaat het bovendien om een groep die bijzondere bescherming verdient.³⁶³ Ook al wordt er misschien niet *direct* naar etnische afkomst gedifferentieerd. De feitelijke uitkomst van het gehanteerde onderscheid is immers dat (bijna) uitsluitend niet-Europese Nederlanders door de ongelijke behandeling worden getroffen. Dat is geen keuze, maar veeleer een aangeboren omstandigheid. De situatie van deze groep is ook danig anders dan de in dit verband door de Staat aangehaalde *Carson*-zaak, waarin het ging om pensioenrechten van Britten die ervoor gekozen hadden hun oude dag in het buitenland door te brengen.³⁶⁴ De “historisch verklaarbare sociaaleconomische verschillen”³⁶⁵ tussen Caribisch Nederland enerzijds en Europees Nederland anderzijds nopen, juist gezien die achtergrond, veeleer tot een verhevigde inspanning van de Staat ten aanzien van deze bevolkingsgroep.
247. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 6.3, moet de Staat bij de beoordeling van de vraag of het gelijkheidsbeginsel is geschonden, kunnen aantonen dat het gemaakte onderscheid een legitiem doel dient en in de gegeven omstandigheden doelmatig en noodzakelijk is. Ook in dit verband wijst de Staat in zijn schriftelijke reactie naar sociaaleconomische omstandigheden, zonder concreet te maken hoe die omstandigheden tot de ongelijke behandeling nopen. In het parlementaire debat heeft de minister wel gesproken van “de regionale concurrentiepositie van de eilanden”³⁶⁶ en “het absorptievermogen van de lokale samenlevingen”,³⁶⁷ waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de doelstelling van de ongelijke behandeling ligt in het economisch welzijn. De vraag is dan of het in het licht van het economisch welzijn doelmatig en noodzakelijk is, dat (i) het sociaal minimum van Caribische inwoners niet is vastgesteld c.q. als uitgangspunt gehanteerd bij de inspanningen van de Staat om de bestaanszekerheid te waarborgen en (ii) aan hen geen voorzieningen ter hoogte van dat bestaansminimum worden geboden.
248. Hiervóór is al geconcludeerd dat aan de doelstelling van de verwezenlijking van bestaanszekerheid door het bieden van een toereikende levensstandaard (op het niveau van het bestaansminimum) als zodanig niet te tornen valt. De Staat heeft zich met de Grondwet en verschillende internationale verdragen aan die doelstelling gecommitteerd. Daaruit volgt dat de Staat in elk geval niet de beleidsvrijheid heeft om het economisch welzijn bóven het recht op een waardig bestaan te stellen. Veeleer heeft de Staat bij het verwezenlijken van deze doelstelling beleidsruimte, waarbij onder omstandigheden ook een ongelijke behandeling gerechtvaardigd kan zijn. Dat brengt op zijn beurt mee dat de sociaaleconomische omstandigheden waarnaar de Staat verwijst, geen legitiem doel of rechtvaardiging vormen

³⁶¹ Vgl. rnr. 212 hierboven.

³⁶² Vgl. hoofdstuk 6.3.1 en rnr. 207.

³⁶³ Vgl. rnr. 215213.

³⁶⁴ EHRM 4 november 2008, nr. 42184/05 (*Carson e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

³⁶⁵ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), rnr. 2.13.

³⁶⁶ Brief van de minister van SWZ d.d. 14 juni 2021, *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 IV, nr. 45, p. 3.

³⁶⁷ Zie bijvoorbeeld recent *Kamerstukken II* 2022/23, nr. 376 (Aanhangsel van de Handelingen), te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D42448>, p. 2.

voor het feit dat de Staat al jaren nalaat voor inwoners van Caribisch Nederland een sociaal minimum als uitgangspunt en doelstelling te hanteren. Ook voor Caribisch Nederland dient de Staat van een toereikende levensstandaard uit te gaan (en die dus vast te stellen). Aan de beoordeling van de vraag of het gemaakte onderscheid doelmatig en noodzakelijk is, hoeft voor dit aspect van de ongelijke behandeling dus niet te worden toegekomen.

249. Bovendien kán aan die beoordeling ook niet worden toegekomen, omdat een adequate onderbouwing van de Staat ter zake van die noodzaak ontbreekt. Zoals hiervoor is uiteengezet, had het op de weg van de Staat gelegen om concreet te maken op welke wijze het economisch welzijn van Nederland door het invoeren van een sociaal minimum in Caribisch Nederland zou worden geraakt, en hoe die nadelige effecten zich verhouden tot de positieve effecten van de maatregelen. Nu de bewijslast daarvan bij de Staat ligt, is de ongelijke behandeling bij gebreke van die onderbouwing op voorhand ongerechtvaardigd.³⁶⁸
250. Ten overvloede zij erop gewezen dat het voor de Caribische bevolking niet uitgaan of vaststellen van een sociaal minimum niet proportioneel (doelmatig of noodzakelijk) is in het kader van economisch welzijn. Ten eerste omdat de enkele erkenning van de hoogte van dat bestaansminimum en het hanteren daarvan als uitgangspunt voor beleid, op zichzelf genomen geen significante economische effecten heeft (die zullen immers pas door de verwezenlijking ervan ontstaan). Ten tweede omdat het welzijn van een kleine groep mensen zo op onevenredige wijze ondergeschikt wordt gemaakt aan het welzijn van een grote groep (die ondertussen wél in zijn bestaan kan voorzien).³⁶⁹ Ten derde omdat die structurele achterstelling en armoede belangrijke negatieve maatschappelijke,³⁷⁰ rechtsstatelijke,³⁷¹ én economische effecten heeft (zie verder ook hoofdstuk 7.3). Daaraan kan in het kader van de tweede vraag, of ook het niet realiseren van het bestaansminimum onrechtmatig is, ten vierde nog worden toegevoegd dat de kosten daarvan in absolute zin verwaarloosbaar zijn.³⁷²
251. In hoofdstuk 8.1 wordt op de economische weren van de Staat nog nader ingegaan.

7.4 (Maatschappelijke) schade als gevolg van het onrechtmatig handelen

252. Het feit dat op de hiervoor omschreven wijze inbreuk wordt gemaakt op de bestaanszekerheid en de gelijke rechten van inwoners van Caribisch Nederland, vormt op zichzelf de schade die tot ingrijpen van de rechtbank noopt. Op deze plaats wordt, mede in het licht van het directe beroep op de Grondwet,³⁷³ iets uitvoeriger bij enige schadelijke effecten stilgestaan die de maatschappij als geheel raken.
253. Voor de individuen en gezinnen voor wier belang Unkobon in deze procedure opkomt, is een evident gevolg van de nalatigheid van de Staat om de bestaanszekerheid te waarborgen, dat

³⁶⁸ Vgl. rnr. 214; voetnoot 326. 214214

³⁶⁹ Vgl. rnr. 214214. 214

³⁷⁰ Vgl. hoofdstuk 5.5.

³⁷¹ Vgl. hoofdstuk 7.1.

³⁷² De minister spreekt in dit verband van een reservering van 14 miljoen (Kamerbrief over voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland 2022 d.d. 14 oktober 2022 (**productie 35**), p. 4.)

³⁷³ Vgl. randnummer 234 hierboven.

zij nog altijd “in bittere armoede”³⁷⁴ leven. Dat leidt er ten eerste toe dat hun ontplooiingsmogelijkheden zijn beperkt – hetgeen de grondwetgever met artikel 20 Grondwet nu juist uitdrukkelijk heeft willen voorkomen. Maar de gevolgen van armoede strekken verder dan dat. Armoede heeft een negatief effect op de mentale en lichamelijke gezondheid, bijvoorbeeld omdat mensen als gevolg van de hoge voedselprijzen ongezond eten, maar ook omdat aan armoede gerelateerde stressklachten (door schulden, het leven in de kleine en ondeugdelijke woningen, etc.) naast de mentale gezondheid tevens de lichamelijke gezondheid schaadt. In gezinnen die in armoede leven doet zich meer huiselijk geweld en misbruik voor.³⁷⁵ Bovendien heeft armoede effect op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen.³⁷⁶ Verwezen zij verder naar wat daarover in hoofdstukken 5.5.1 en 5.5.2 is opgemerkt.

254. De schade manifesteert zich des te meer op het niveau van de BES-eilanden, nu armoede onder een aanzienlijk deel van de bevolking de samenleving als geheel treft. Vastgesteld is dat als gevolg van de toename van de armoede, de veiligheid is afgenomen.³⁷⁷ Criminaliteit, bendevoering, verslavingen en andere verwante problematiek op de BES-eilanden is rechtstreeks met de heersende armoede in verband gebracht.³⁷⁸ Kinderen zijn veelal de dupe en dat brengt mee dat een samenleving nog lang de gevolgen van armoede ondervindt. De situatie, kortom, die de Nederlandse Grondwetgever met de invoering van artikel 20 Grondwet – als ultieme bestendiging van de dan al geldende sociale wetgeving in Europees Nederland – definitief meende af te zweren, heeft zich ondertussen op de BES-eilanden verwezenlijkt.
255. Dit kan – de kennelijke wens van de Staat ten spijt – onmogelijk als een lokaal probleem van de BES-eilanden worden beschouwd, nu zij een volwaardig deel van de Nederlandse maatschappij en rechtsorde uitmaken. Armoede binnen Nederland is een probleem van het land Nederland, ook als die armoede zich overzees voordoet. Daar komt bij dat de structurele achterstelling van een bepaalde groep binnen de Nederlandse samenleving aan de rechtsstatelijke fundamenteën van diezelfde samenleving tornt. De situatie is des te schrijnender als men in aanmerking neemt dat Nederland zijn zorgvuldig opgebouwde welvaart historisch gezien mede aan de BES-eilanden te danken heeft.

8 BEKENDE WEREN VAN DE STAAT

256. De minister voor armoedebeleid heeft op 15 september 2022 inhoudelijk gereageerd op de sommatie van Unkobon.³⁷⁹ In die brief stelt de minister dat de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland voorwerp van zorg is van het kabinet, en dat het kabinet binnen het mogelijke alles

³⁷⁴ *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019 (productie 10a), p. 5. Zie verder hoofdstuk 5.*

³⁷⁵ *Caribische kinderen van de rekening (productie 10c), pp. 30-31.*

³⁷⁶ Zie hoofdstuk 5.5.2.1 en 5.5.2.2.

³⁷⁷ S. van der Zee & D. Hoebé, *Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken*, 2019 (in opdracht van Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba), p. 21.

³⁷⁸ *Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken*, p. 20.

³⁷⁹ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3).

op alles zet om de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland zo spoedig mogelijk te verbeteren.³⁸⁰ De minister wijst in dat kader op een aantal genomen en nog te nemen maatregelen. Dat de getroffen maatregelen ontoereikend zijn is besproken in hoofdstuk 4.6.

257. De Staat acht zich naar eigen zeggen ‘vanzelfsprekend’ gehouden aan de normen die volgen uit artikel 20 Gw en de internationale verdragen waar Unkobon zich op beroept,³⁸¹ maar meent dat van onrechtmatig handelen geen sprake is, omdat hij een ruime beoordelingsvrijheid heeft als het gaat om het inrichten van het sociaal zekerheidsstelsel.³⁸² In hoofdstukken 6 en 7 is uiteengezet waarom dit verweer niet opgaat.

258. Volgens de minister wordt er geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen inwoners van Caribisch en Europees Nederland. Van gelijke gevallen is, gelet op de verschillen in historische, economische en maatschappelijke context, volgens de minister geen sprake. En al zou het gelijke gevallen betreffen, dan is het onderscheid – aldus de minister – niet ongerechtvaardigd.³⁸³ Dat dit standpunt van de Staat onjuist is, is eveneens in de hoofdstukken 6 en 7 uiteengezet.

259. Door de Staat wordt niet betwist dat het wettelijk minimumloon en de uitkeringen veel te laag zijn om de werkelijke kosten voor levensonderhoud te kunnen dekken.³⁸⁴ De minister erkent dat als de werkelijke kosten voor levensonderhoud als uitgangspunt worden genomen, deze bedragen ‘fors hoger’ moeten zijn.³⁸⁵

260. Hieronder wordt nog kort op drie kernverweren van de Staat ingegaan.

8.1 Beroep op economische belangen: niet onderbouwd en onevenredig

261. De minister schrijft in haar reactie dat de Staat zich inspant om zo snel mogelijk en op verantwoorde wijze de bestaanszekerheid te verbeteren. Aan het feit dat het waarborgen van de bestaanszekerheid eerder als een resultaatsverplichting werd omschreven,³⁸⁶ gaat de minister voorbij. De minister concludeert dat de Staat “alles doet wat in zijn vermogen ligt” om de bestaanszekerheid te verbeteren, en dat daarbij een stapsgewijze aanpak onvermijdelijk is.³⁸⁷

262. Volgens de minister wordt het tempo van de verbeteringen ingegeven door de “specifieke lokale context en het absorptievermogen van de economie en samenleving”.³⁸⁸ Door de werkelijke kosten van levensonderhoud “zonder meer en van de één op de andere dag” als

³⁸⁰ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 1.

³⁸¹ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), pp. 1-2.

³⁸² Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 1.

³⁸³ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 2.

³⁸⁴ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 5, rnr. 1.14.

³⁸⁵ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 3, rnr. 1.7.

³⁸⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 61* (brief van de staatssecretaris), te raadplegen via <https://zoek.officiëlebeelden.makingen.nl/kst-35000-IV-61.html>, p. 4.

³⁸⁷ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 8, rnr. 1.27.

³⁸⁸ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 2 bovenste alinea en pp. 3-4, rnr. 1.8.

uitgangspunt te nemen, zou “een niet realistisch te achten hoge rekening bij werkgevers komen te liggen”.³⁸⁹ In dat geval acht de minister het “goed voorstelbaar” dat door een dergelijke verhoging werkgevers zich genoodzaakt zien de hogere kosten door te berekenen, en/of dat die verhoging leidt tot bezuinigingen onder bedrijven. Die risico’s baren de minister zorgen en dwingen tot een behoedzame benadering in het groeipad van de wettelijk minimumlonen.³⁹⁰

263. Voorop staat dat er sinds de transitie in 2010 inmiddels meer dan twaalf jaren verstreken zijn, en de Staat zich dus niet kan bedienen van de stelling dat het een maatregel betreft die ‘zonder meer en van de een op de andere dag’ zou worden ingevoerd, nog daargelaten dat het door zijn eigen nalaten zo ver is gekomen. Evenmin maakt de Staat duidelijk wanneer en hoe het bestaansminimum dan wél verzekerd zou kunnen worden. In het licht van de op de Staat rustende zorgvuldigheids- en motiveringsplicht lag het voorts op de weg van de Staat om wat ‘voorstelbaar’ wordt geacht en ‘zorgen baart’ met feiten en onderzoek te staven.³⁹¹ Ook dat heeft de Staat nagelaten. Dat schuurt temeer nu het voor andere landen kennelijk wél mogelijk is geweest hun overzeese inwoners in de regio dezelfde waarborgen te bieden. Zo geldt voor het Franse deel van Sint-Maarten – evenals voor de andere overzeese gebieden van Frankrijk – hetzelfde minimumloon als voor Europees Frankrijk.³⁹²
264. Uit de reactie volgt wel dat de Staat het huidige stapsgewijze beleid – dat zich dus niet op het bestaansminimum maar op een ijkpunt ruim daaronder richt – mede baseert op advies van werkgevers in Caribisch Nederland.³⁹³ Ook de afwegingen ten aanzien van dat advies zijn niet besproken of onderbouwd. Uit het Ecorys rapport blijkt juist dat “al met al [...] niet met zekerheid een sterk positief of negatief verband [is] vast te stellen” tussen de minimumlonen en werkgelegenheid,³⁹⁴ en dat “veel bedrijven zich een hoger WML kunnen veroorloven.”³⁹⁵ Ook mogelijk mitigerende maatregelen ter bescherming van bijvoorbeeld werkgevers blijven onbesproken. Evenmin wordt duidelijk op welke gronden c.q. aan de hand van welk wegingsproces het werkgeversadvies zwaarder heeft moeten wegen dan de adviezen van onder meer de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman, het College voor de Rechten van de Mens, het Nibud en Regioplan.
265. De Staat verwijst verder naar de aanpak die in het Akkoord van Kralendijk is voorgehouden.³⁹⁶ Dit akkoord is tot stand gekomen door vertegenwoordigers van de vakbeweging, het bedrijfsleven, de Kamer van Koophandel en het eilandbestuur. Volgens de Staat zouden zij de noodzaak van een gefaseerde aanpak benadrukken vanwege de wellicht “desastreuze

³⁸⁹ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 4, rnr. 1.8.

³⁹⁰ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 4, rnr. 1.8.

³⁹¹ Vgl. Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), rnr. 1.8.

³⁹² *Eindrapport loonruimte minimumloon Caribisch Nederland*, Rotterdam: Ecorys 30 oktober 2020 (in opdracht van Ministerie van SZW) (productie 45), p. 40.

³⁹³ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 4, rnr. 1.8.

³⁹⁴ *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2020/21, 35570-IV, nr. 45 (productie 7c), p. 66.

³⁹⁵ *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2020/21, 35570-IV, nr. 45 (productie 7c), p. 67-68.

³⁹⁶ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 7, rnr. 1.20.

gevolgen voor belangrijke delen van de economie.”³⁹⁷ Daarbij moet worden aangetekend dat de partijen het blijkens het akkoord “politiek onrealistisch” achtten dat de inkomens in één keer zouden worden verhoogd, hetgeen uiteraard in grote mate in de invloedssfeer van de Staat ligt.³⁹⁸ Toch wijst de Staat juist naar de “sociale partners in Caribisch Nederland” als een van de redenen waarom een verbetering van de bestaanszekerheid niet van de één op de andere dag zou kunnen worden verwezenlijkt.³⁹⁹ Ook de in het Akkoord van Kralendijk genoemde potentiële scenario’s zijn echter niet getoetst of onderbouwd.⁴⁰⁰ Aldus wijzen partijen voor een legitimatie van de gekozen aanpak vooral naar elkaar, terwijl een deugdelijke onderbouwing volledig ontbreekt.

266. Bovendien gaat de Staat voorbij aan het feit dat de economische gevolgen van het invoeren van een bestaansminimum niet uitsluitend de BES-eilanden maar Nederland als geheel moeten betreffen, willen zij als rechtvaardiging kunnen dienen voor een te maken onderscheid. Nederland heeft zich immers *als land* gecommitteerd aan het verwezenlijken van die bestaanszekerheid ‘to the maximum of its available resources’, en ook de spreiding der welvaart houdt niet op aan de Europese grens.
267. Tot slot blijkt uit de reactie van de Staat op geen enkele wijze dat of hoe de aangevoerde economische belangen vervolgens zijn afgewogen tegen de economische, maatschappelijke en individuele belangen die gemoeid zijn met het zonder onderscheid waarborgen van de bestaanszekerheid. De Staat heeft uitsluitend naar de – veronderstelde – economische gevolgen van het ‘van de ene op de andere dag’ volledig doorvoeren van een bestaansminimum gekeken, en heeft dus de vereiste noodzakelijkheidstoets in elk geval niet volledig uitgevoerd. De Staat had zich daartoe immers ten minste rekenschap moeten geven van de gevolgen die met het in stand laten van de huidige armoede in Caribisch Nederland zijn gemoeid. De rekening voor de huidige onrechtmatige situatie wordt nu, ter kennelijke bescherming van de werkgevers, volledig bij een relatief kleine groep armlastigen gelegd. Dat heeft niet alleen significante economische gevolgen voor die specifieke groep, maar heeft ook een direct effect op de sociale cohesie binnen de BES-eilanden en Nederland als geheel. Juist in het licht van de historische en sociaaleconomische achtergrond waaraan de Staat zegt belang te hechten, kon hij de bredere maatschappelijke effecten van deze structurele achterstelling niet onbesproken laten.

8.2 Aangekondigde maatregelen zijn ontoereikend

268. De minister noemt in haar brief voorts een aantal voorgenomen maatregelen, die evenmin afdoen aan de onrechtmatigheid van het handelen en/of nalaten van de Staat. Ten eerste had de Staat dat bestaansminimum voor zijn Caribische inwoners inmiddels al moeten verwezenlijken. Dat de minister na 12 jaar een versnelling voor ogen staat, brengt in die situatie geen verandering.

³⁹⁷ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 7, rnr. 1.20.

³⁹⁸ Akkoord van Kralendijk 2021-2025 d.d. 16 april 2021 van het Centraal Dialoog Bonaire (productie 15), p. 9

³⁹⁹ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 10, rnr. 2.6.

⁴⁰⁰ Akkoord van Kralendijk 2021-2025 d.d. 16 april 2021 van het Centraal Dialoog Bonaire (productie 15), p. 9.

269. Ten tweede wordt met die maatregelen nog altijd niet het bestaansminimum als uitgangspunt genomen, maar hanteert de minister in plaats daarvan een ijkpunt dat lager ligt dan de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. In dat verband kondigt de minister aan eveneens maatregelen te willen nemen die de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud reduceren. Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat die handelswijze de omgekeerde wereld is. De zorgplicht van de Staat houdt immers in dat een toereikende levensstandaard wordt geboden. Dat betekent dat de Staat maatregelen moet nemen om het bestaansminimum te verwezenlijken. Als de Staat met succes maatregelen doorvoert die de kosten van levensonderhoud reduceren, zal ook het bestaansminimum lager worden. Omgekeerd is het echter niet geoorloofd dat de Staat in het licht van die voorgenomen maatregelen op voorhand een lagere maatstaf hanteert.
270. Ten derde zijn de toezeggingen van de minister onvoldoende concreet om zicht te bieden op bestaanszekerheid. Dat de minister “sterk gemotiveerd” is, “forse stappen wil zetten”, en dat het “nadrukkelijk [haar] inzet” is om de situatie te verbeteren,⁴⁰¹ is in het licht van (i) de nalatigheid van de Staat die al sinds de transitie voortduurt en (ii) de persisterende weigerachtigheid van de Staat om het bestaansminimum als uitgangspunt te hanteren evident onvoldoende. Onbegrijpelijk is voorts waarom, met de cijfers die de Staat zelf tot zijn beschikking heeft en de vele onderzoeken die er in de loop der jaren zijn verricht,⁴⁰² opnieuw een onderzoek naar een ‘herijking van het sociaal minimum’ nodig zou zijn. De stappen die de minister aankondigt bieden geen enkel concreet perspectief, maar vormen een voortzetting van het huidige uitstelbeleid. Veelzeggend is in dit verband ook dat in de Hoofdlijnenbrief, waarin de minister eveneens van deze plannen spreekt, nadrukkelijk het voorbehoud wordt gemaakt “van de ruimte die de belanghebbende partijen zien om het minimumloon vanaf 2023 te verhogen bovenop de inflatiecorrectie”.⁴⁰³

8.3 Uitspraak Mensenrechtencomité doet niet af aan onrechtmatigheid

271. Recent heeft het Mensenrechtencomité – de internationale instantie die (niet-bindende) uitspraken doet over de toepassing van de rechten van het IVBPR – zich uitgelaten over de vraag of de afwijkende regeling AOV BES strijd oplevert met het verdrag.⁴⁰⁴ Anders dan de Staat in zijn brief suggereert, biedt deze uitspraak geen steun voor zijn stelling dat de Nederlandse handelswijze geoorloofd is.
272. Nog los van het feit dat aan uitspraken van het Mensenrechtencomité geen bindende werking toekomt, kan daaraan voor de hier voorgelegde zaak geen autoriteit worden ontleend. Aan het Mensenrechtencomité werd in de kern een andere kwestie voorgelegd, namelijk de vraag of het geoorloofd is dat voor Caribisch en Europees Nederland een verschillend stelsel van

⁴⁰¹ Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022 (productie 3), p. 14.

⁴⁰² Zie hoofdstuk 4 en 5.

⁴⁰³ Brief van de staatssecretaris d.d. 1 juli 2022, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-b3d61b33e57fb81d4f8a564f8e244fd3edaf9a5e/1/pdf/kamerbrief-over-reisverslagen-uitwerking-hoofdlijnenbrief-bestuurlijke-afspraken-caribisch-nederland-en-cn-envelop-en-overige-themas.pdf>, p. 6.

⁴⁰⁴ Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022), (productie 18c).

sociale zekerheid wordt gehanteerd.⁴⁰⁵ Die mogelijkheid, die expliciet in artikel 132a lid 4 Grondwet is verwoord, staat in de onderhavige zaak niet ter discussie. Wel wordt in deze zaak betoogd dat sprake moet zijn van een gelijke doelstelling en effect in de zin van bestaanszekerheid, zoals gewaarborgd in (onder meer) de Nederlandse Grondwet en het IVESCR. Die bestaanszekerheid werd echter door het Mensenrechtencomité niet getoetst, omdat het geen beschermd recht in de zin van het IVBPR betreft.⁴⁰⁶ Een fundamenteel onderdeel van de onrechtmatigheid bleef daarmee buiten beschouwing.⁴⁰⁷

273. Als gevolg van deze benadering heeft het Mensenrechtencomité ook niet beoordeeld in hoeverre de afwijkende maatstaf die voor Caribisch Nederland wordt gehanteerd inderdaad gestoeld kan worden op artikel 132a Grondwet. Aan een verdrags- en grondwetconforme interpretatie van dat artikel, zoals hiervoor betoogd, komt het Mensenrechtencomité immers niet toe. De toets van het Mensenrechtencomité blijft zo beperkt tot de vraag of het enkele feit dat er voor Caribisch Nederland een andere benadering wordt gehanteerd, strijd oplevert met artikel 26 IVBR. Vervolgens heeft het Mensenrechtencomité, binnen dit beperkte kader, slechts marginaal beoordeeld of er sprake is van gelijke gevallen die gelijk behandeld moeten worden:

In the Committee's view, determining whether the situations of the old age pensioners in the two categories are de facto the same or different requires assessing the facts, which is a matter for the domestic courts. In the Committee's opinion, the information brought before it do not reveal that the author is in a situation that is de facto similar to that of the old age pensioners under the personal scope of the AOV applicable in the European Netherlands, and which would justify his arguments that he is entitled to an equal old age pension allowance.⁴⁰⁸ [...]

The Committee further underlines the complexity of the issue at stake and takes note of the detailed analysis of the domestic courts as to the lawfulness of the impugned laws. The Committee reiterates that it is generally for the courts of State parties to the Covenant to review facts and evidence, or the application of domestic legislation in a particular case, unless it can be shown that such evaluation or application was clearly arbitrary or amounted to a manifest error or denial of justice. This holds particularly true when it comes to general measures of economic or social strategy and complex macroeconomic issues.

⁴⁰⁵ Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022), (productie 18c), nr. 3.1.

⁴⁰⁶ Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022) (productie 18c), nr. 8.4.

⁴⁰⁷ Overigens tot grote ontevredenheid van de *dissenting judge*, zie Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022), (productie 18c), annex (p. 10 e.v.).

⁴⁰⁸ Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022), (productie 18c), nr. 8.5.

The Committee therefore considers that the current constitutional status of the author's place of residence alone, as established by the Charter for the Kingdom of the Netherlands in 2010, is not sufficient to place the author in a relevantly similar position to all other pensioners living in the European Netherlands.⁴⁰⁹

274. Samenvattend acht het Mensenrechtencomité het op zichzelf genomen niet onrechtmatig dat voor Caribisch Nederland een andere benadering wordt toegepast, waarbij het evenwel buiten beoordeling laat in hoeverre dat ook vanuit het recht op een waardig bestaan geoorloofd is. Het Comité overweegt verder dat de beoordeling van de vraag of de geldende wetgeving dan wel de uitwerking daarvan ook in dit specifieke geval rechtmatig is, er in beginsel één is voor de nationale rechter.
275. *Committee member* Zyberi hekelt in zijn *dissenting opinion* de beperkte benadering die de meerderheid hanteert ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel, en het feit dat op deze wijze aan ESC-rechten en de conclusies van het ESC-comité wordt voorbijgegaan:

Inequality has been perpetuated under the guise of fairness.

276. De grondslag van de onderhavige zaak reikt, zowel feitelijk als juridisch, derhalve verder dan bij het Mensenrechtencomité aan de orde is gekomen. Dat geldt tevens voor de daaraan voorafgaande nationale procedures, die betrekking hadden op de hoogte van de AOV in 2011.⁴¹⁰ De destijds door de nationale rechter toegepaste toets kan nu niet (langer) als rechtvaardiging dienen. Het Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ("**het Gerecht**") en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ("**het Gemeenschappelijk Hof**") deden hun uitspraken in 2014, vier jaar na de transitie. Het Gerecht overwoog daarbij dat de verhouding tussen de AOV BES en het minimumloon op de BES-eilanden naar verhouding gunstiger is dan de verhouding tussen een pensioenuitkering en het minimumloon conform de AOW,⁴¹¹ om te concluderen dat er geen sprake was van een onaanvaardbare benadeling.⁴¹² Daarbij merkte het Gerecht nadrukkelijk op dat het de vraag of die minimumlonen te laag zijn vastgesteld, niet bij zijn beoordeling betrok.⁴¹³ Het Gerecht en het Gemeenschappelijk Hof hebben dus (i) in het geheel niet gekeken naar de vraag of de uiteindelijke situatie strijd oplevert met het recht op bestaanszekerheid. Bovendien (ii) baseerden zowel het Gerecht als het Gemeenschappelijk Hof hun conclusie dat het onderscheid een legitiem doel diende op de noodzakelijk geachte

⁴⁰⁹ Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022), (productie 18c), nr. 8.7-8.8.

⁴¹⁰ Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 12 maart 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:1 (**productie 18a**); Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 15 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:93 (**productie 18b**).

⁴¹¹ Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 12 maart 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:1 (productie 18a), r.o. 4.25.

⁴¹² Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 12 maart 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:1 (productie 18a), r.o. 4.26.

⁴¹³ Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 12 maart 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:1 (productie 18a), r.o. 4.27.

geleidelijke invoering van Nederlandse regelgeving op de eilanden om ontwrichting te voorkomen, en de keuze van de wetgever om de geldende regelgeving gedurende een periode van vijf jaar in stand te laten.⁴¹⁴ Kon het Gemeenschappelijk Hof in 2014 nog oordelen “dat de inspanningen van de wetgever zijn gericht op de geleidelijke invoering van Europees Nederlandse wetgeving”; anno 2022 is duidelijk dat er van geleidelijke invoering helemaal geen sprake is. Nog altijd wordt voor Caribisch Nederland een fundamenteel andere maatstaf gehanteerd en wordt niet van het bestaansminimum uitgegaan. Ondertussen is (iii), zoals gebleken in hoofdstuk 5, de armoede in Caribisch Nederland alleen maar verder toegenomen. De legitimatiegrondslag gaat dan ook niet langer op.

9 BEWIJSAANBOD

277. Op de eerst dienende dag zal Unkobon de producties overleggen.
278. Unkobon biedt, voor zover op grond van artikel 150 Rv de bewijslast op haar zou rusten, bewijs aan voor al haar stellingen, met alle middelen rechtens, in het bijzonder door het horen van getuigen en/of overleggen van (deskundigen)rapporten, bijvoorbeeld ten aanzien van de (omvang en/of gevolgen van de) armoede, het besteedbaar inkomen en kosten op de BES-eilanden.

10 TOELICHTING OP DE VORDERINGEN

279. Unkobon vordert kort gezegd dat voor recht wordt verklaard dat de Staat onrechtmatig handelt door inwoners van Caribisch Nederland die onder het bestaansminimum leven (anders dan inwoners van Europees Nederland) geen toereikende levensstandaard te bieden. Die verklaring kan enerzijds worden gebaseerd op de verplichting van de Staat – gebaseerd op artikel 20 Grondwet en/of de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm - om zijn inwoners een toereikende levensstandaard te bieden, en anderzijds op de verplichting van de Staat om geen ongeoorloofd onderscheid te maken tussen inwoners van Europees en Caribisch Nederland. Elk van de hiervoor besproken grondslagen geeft derhalve afzonderlijk aanspraak op toewijzing van deze vordering.
280. Daarnaast vordert Unkobon dat de rechtbank de Staat beveelt om maatregelen te treffen teneinde die onrechtmatige situatie te beëindigen op straffe van een dwangsom, en ervoor te zorgen dat binnen vijf maanden een toereikende levensstandaard wordt geboden. Het bevel betreft een toepassing van de hoofdregel van artikel 3:296 BW. Op de Staat rust immers een rechtsplicht uit hoofde van de bescherming die hij op grond van de Grondwet, internationale verdragen en de maatschappelijke zorgvuldigheid aan de inwoners van Caribisch Nederland dient te bieden; op grond van artikel 3:296 BW kan de Staat tot nakoming daarvan door de rechter worden veroordeeld. Bij gebreke van een eventueel nieuw te verrichten onderzoek daarnaar, omdat een dergelijk onderzoek in elk geval niet kan worden afgewacht, vordert

⁴¹⁴ Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 12 maart 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:1 (productie 18a), r.o. 4.14-4.15; Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 15 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:93 (productie 18b), r.o. 5.1.

Unkobon dat van de geïndexeerde cijfers van Regioplan (zoals weergegeven in de laatste voortgangsrapportage) wordt uitgegaan.

281. Voor de goede orde zij op deze plaats opgemerkt dat van een wetgevingsbevel, een van de uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 3:296 BW, geen sprake is. Zoals mede volgt uit de Urgenda-zaak, kan een rechter een verklaring voor recht uitspreken dat het uitblijven van bepaalde wetgeving onrechtmatig is, en ook een bevel geven om maatregelen te nemen teneinde een bepaald doel te bereiken. Er is pas sprake van een uitzondering op artikel 3:296 BW wanneer een degelijk bevel neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen.⁴¹⁵ De vorderingen van Unkobon komen echter niet neer op een bevel om specifieke wetgevende maatregelen te nemen,⁴¹⁶ maar laten de Staat vrij in de keuze van de te nemen maatregelen. Duidelijk is wel dat het resultaat van die maatregelen dient te zijn dat het bestaansminimum wordt verwezenlijkt; of de Staat dat doet door middel van een aanpassing van de huidige sociale verzekeringen en/of door het bieden van toeslagen en/of belastingverlichting en/of door andere kostenbesparende maatregelen, is ter keuze van de Staat.
282. Unkobon verzoekt uw rechtbank om dwangsommen te verbinden aan de vorderingen. Hoewel dwangsommen in het bestuursrecht voor overheden heel gebruikelijk zijn, pleegt de Staat in civiele procedures te stellen dat het opleggen van een dwangsom niet nodig is, omdat de Staat zich houdt aan de door rechters uitgesproken vonnissen. In het licht van de voorgeschiedenis acht Unkobon het echter van belang om deze rechtsplicht te verzwaren met een dwangsom, teneinde, in de woorden van mr. Beekhoven van den Boezem “de overheidsdienaren de verleiding te besparen, te snel tot de conclusie te komen, dat de nakoming van het vonnis voor hen niet mogelijk is”.⁴¹⁷ Unkobon acht een dwangsom van €50.000 per dag in dat licht effectief en gerechtvaardigd.

⁴¹⁵ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 8.2.6.

⁴¹⁶ Daaraan doet niet af dat voor een aantal van de mogelijk te nemen maatregelen wetgeving nodig kan blijken te zien; zie ook HR 20 december 2019 (*Urgenda*), ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.7.

⁴¹⁷ GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 611a Rv, aant. 10.

11 Eis

Eiseres verzoekt de rechtbank om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- I. Voor recht te verklaren dat de Staat handelt in strijd met artikel 20 Grondwet en/of de ongeschreven maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm en/of het discriminatieverbod door inwoners van Caribisch Nederland die onder het bestaansminimum leven (anders dan inwoners van Europees Nederland) geen toereikende levensstandaard te bieden, en in het bijzonder door:
 - a. In Caribisch Nederland voorzieningen te hanteren die ontoereikend zijn om de bestaanszekerheid te waarborgen; en/of
 - b. Voor Caribisch Nederland geen sociaal minimum te hebben vastgesteld om de bestaanszekerheid te waarborgen; en/of
 - c. Sinds 2019 een ijkpunt sociaal minimum te hanteren dat lager ligt dan de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud in Caribisch Nederland;
- II. De Staat te gebieden binnen vijf maanden na de datum waarop het vonnis wordt gewezen, althans binnen een termijn die uw rechtbank geraden acht, alle noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde ook in Caribisch Nederland de bestaanszekerheid te waarborgen, in het bijzonder door:
 - a. Aan de inwoners van Caribisch Nederland die onder het bestaansminimum leven voorzieningen te bieden op het niveau van de (dan geldende) noodzakelijke kosten voor levensonderhoud; en
 - b. Daarvoor bij gebreke van nieuw onderzoek de geïndexeerde cijfers van Regioplan te gebruiken;op straffe van een dwangsom van €50.000,- per dag dat de vastgestelde onrechtmatigheid voortduurt;
althans zodanige voorzieningen te treffen die uw rechtbank geraden acht;
- III. De Staat te veroordelen in de kosten van dit geding, inclusief de nakosten, althans de kosten van partijen te compenseren, met de bepaling dat indien deze kosten niet zijn betaald binnen veertien dagen na de datum waarop het vonnis is gewezen, wettelijke rente daarover verschuldigd zal zijn.

12 DEFINITIES

Algemene Ouderdomsverzekering (AOV)	Basispensioen voor mensen die 65 jaar of ouder zijn in Caribisch Nederland
Algemene weduwen- en wezenverzekering (AWW)	Algemene verzekering die een uitkering biedt aan een echtgenoot bij het overlijden van diens partner en aan kinderen bij het overlijden van een ouder
Bestaansminimum	Het bedrag dat iemand minimaal nodig heeft om van te leven
BES-eilanden/Caribisch Nederland	De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Ijkpunt sociaal minimum	Een door de Staat vastgestelde norm, gebaseerd op een fictief niveau van de kosten voor basale uitgaven, dat door de Staat 'redelijk' wordt geacht
Koninkrijk der Nederlanden	Een staat bestaande uit vier landen: Nederland (bestaande uit een Caribisch en Europees gedeelte), Aruba, Curaçao en Sint Maarten
Nederlandse Antillen	Voormalig land bestaande uit Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten
Onderstand	Bijdrage van de Rijksoverheid om inwoners van Caribisch Nederland die niet rond kunnen komen te ondersteunen
Rijk	Rijksoverheid van het land Nederland (niet te verwarren met het Koninkrijk der Nederlanden)
Sociaal minimum	Het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld
Sociale verzekeringen	Uit inkomensafhankelijke premies en belastingen gefinancierde inkomensbronnen (zoals AOW/AOV)
Sociale voorzieningen	Door de overheid uit belastingen gefinancierde inkomensbronnen (zoals de bijstand/onderstand)

Sociale zekerheid

Publiek stelsel bestaande uit sociale voorzieningen en sociale verzekeringen

Voorzieningen

Het bredere scala aan maatregelen die de Staat ten aanzien van individuen treft in het kader van de bestaanszekerheid, waaronder mede begrepen uitkeringen (sociale voorzieningen en verzekeringen) en toeslagen

13 PRODUCTIELIJST

1. Statuten Unkobon
2. Sommatiebrief d.d. 5 juli 2022
3. Reactie van de Staat op de sommatie d.d. 15 september 2022
4. Documenten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)
 - a. *Fundamentele Rechten in het Koninkrijk: Eenheid in Bescherming*, Den Haag: AIV (onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement voor internationale vraagstukken) juni 2018
 - b. *Factsheet: fundamentele rechten in het Koninkrijk*, Den Haag: AIV 2018
5. *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, commissie Spies, oktober 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30800-IV, nr. 5
6. *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau oktober 2015
7. Voortgangsrapportages ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland
 - a. 2019, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 IV, nr. 61
 - b. 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 68
 - c. 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35570-IV, nr. 45
 - d. 2022, bijlage bij *Kamerstukken I* 2022/23, 36200 IV nr. B
8. *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2018
9. Besluitenlijsten van bestuurlijk overleggen
 - a. 31 januari 2008, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200-IV, nr. 32
 - b. 18 april 2010
10. Rapporten van de Nationale ombudsman
 - a. *Oog voor ouderen in Caribisch Nederland*, Den Haag: Nationale ombudsman 10 september 2019
 - b. *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 8 september 2020
 - c. *Caribische kinderen van de rekening*, Den Haag: Nationale ombudsman en Kinderombudsman 7 april 2022

11. *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, mei 2012, bijlage 174511 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33000-IV, nr. 76
12. *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire*, Utrecht: Nibud 2014
13. *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*, bijlage bij *Kamerstukken I* 2014/15, 3400 IV, nr. S
14. *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, april 2016
15. Akkoord van Kralendijk 2021-2025 d.d. 16 april 2021 van het Centraal Dialoog Bonaire
16. Sociale verzekering bedragen 2020 van de RCN-unit van SZW d.d. 11 november 2019
17. Sociale verzekering bedragen 2022 van de RCN-unit van SZW d.d. 7 juli 2022
18. Uitspraken inzake AOV
 - a. Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 12 maart 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:1
 - b. Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 15 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:93
 - c. Mensenrechtencomité, Adoption of Views: Nederland, CCPR/C/134/D/3077/2017 (11 maart 2022)
19. 'Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat', CBS, 28 april 2022
20. G. Oostindie & A. van Stipriaan, *Antilliaans erfgoed 1: toen en nu*, Leiden: Leiden University Press 2021
21. Brief van de staatssecretaris van SWZ d.d. 20 maart 2014, p. 5 van *Kamerstukken I* 2013/14, 33 750 IV, nr. O
22. Brief aan en Brief van de staatssecretaris, *Kamerstukken I* 2013/14, 33 750 IV, nr. S
23. Standpunt Bonaire na Vijf jaar verbonden d.d. 1 februari 2016 van het Bestuurscollege Bonaire
24. Antwoorden op vragen van de vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties, p. 11 van *Kamerstukken I* 2015/16, 34 300 IV, nr. K
25. Motie van het lid Ganzevoort c.s. d.d. 21 juni 2016, *Kamerstukken I* 2015/16, 34 300 IV, nr. R
26. Motie van de leden van Raak en van Laar d.d. 13 oktober 2016, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 IV, nr. 9
27. Brief van de minister van SWZ d.d. 3 maart 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 IV, nr. 27

28. Brief van de staatssecretarissen van SWZ en BZK d.d. 29 juni 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 IV, nr. 45
29. G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012
30. S. Hillebrink e.a., 'Een nieuwe rechtsorde binnen Nederland', *NJB* 2011/519
31. Brief van de minister van BZK d.d. 8 november 2011, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 IV, nr. 37
32. J. Vos, 'De algemene Bijstandwet: van armenzorg naar een recht op werk en inkomen' in:
Honderd Jaar Sociale Zekerheid in Nederland, Delft: Eburon 2003
33. Verslag schriftelijk overleg, vastgesteld 14 juli 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 31 957, nr. 15
34. Brief van staatssecretaris SWZ d.d. 27 juni 2019, *Kamerstukken I 2018/19*, 35 000 IV, nr. 61
35. Kamerbrief over voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland 2022 d.d.
14 oktober 2022
36. Plenair verslag van de 15e vergadering van de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 2022
37. Motie van het lid Wuite c.s. over onderzoeken of het sociaal minimum voor Caribisch Nederland
eerder herijkt moet worden, *Kamerstukken II 2022/23*, 36200-IV, nr. 12
38. 'Stijging minimumloon op de BES-eilanden, maar 'valt in het niets door prijsstijgingen'', *Caribisch
Netwerk*, 17 januari 2022
39. Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties d.d. 7 maart 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 35925-IV, nr.
42
40. *Nulmeting kinderopvang Caribisch Nederland*, Rotterdam: Ecorys 21 maart 2019 (in opdracht
van ministerie SZW)
41. *Kinderrechtenmonitor 2015*, Den Haag: Kinderombudsman 2015
42. *Advies ten behoeve van de evaluatie van de staatskundige structuur van Bonaire, Sint-Eustatius
en Saba*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens maart 2014
43. Advies Raad van State d.d. 10 juli 2019, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35300 IV, nr. 11
44. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 4 oktober 2019,
Kamerstukken II 2019/20, 35 3000 IV, nr. 11
45. *Eindrapport loonruimte minimumloon Caribisch Nederland*, Rotterdam: Ecorys 30 oktober 2020
(in opdracht van Ministerie van SZW)
46. *Trends in the Caribbean Netherlands 2021*, Den Haag: CBS december 2021
47. 'Caribisch Nederland; consumentenprijsindex (CPI) 2017=100', *CBS*, 20 juli 2022
48. 'Caribisch Nederland; inkomen tot ijkpunt voor sociaal minimum', *CBS*, 21 juni 2022

49. S. van der Zee & D. Hoebé, 'Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken', 2019 (in opdracht van Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba)
50. 'Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland', *Unicef*, oktober 2019 (update juni 2020)
51. *Kamerstukken II 1976/77*, 13 873, nr. 7 (MvA)
52. A.W. Heringa, *Sociale Grondrechten - Hun plaats in de gereedschapskist van de rechter*, Zwolle: Asser Instituut/Tjeenk Willink 1989
53. *Kamerstukken II 1975/76*, 13 873, nr. 3 (MvT)
54. Advies inzake de "proeve van een nieuwe Grondwet", SER 1969, no. 10
55. G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid, van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen*, Den Haag: SDU 2008
56. G. Vonk, 'Kritische beschouwing (4.7)' in De Participatiewet (MSR nr. 73), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2018
57. H. Linthorst, 'Opwaardering sociale grondrechten? Zeker, en daar kunnen we morgen al mee beginnen, in het privaatrecht', *NJB* 2022/1759
58. T. Barkhuysen, 'Recht en Verzorgingsstaat', *NJB* 2012/2412
59. F.M.C. Vlemminx, 'Diffuse werking in het publiekrecht', in: *Recht doen door wetgeving* (Hirsch Ballinbundel), 1990
60. W. Konijnenbelt, "Herijking van de rechtsstaat' en het Nederlandse recht', *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht* 2012-1
61. T. Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd; anker- of verdwijnpunt?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009
62. G. Maes, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten* (diss.), Intersentia 2003
63. Plenair verslag van de 30^{ste} vergadering d.d. 1 december 2022