

MARQ WIJNGAARDEN
FLIP SCHÜLLER
PROF. LIESBETH ZEGVELD
MARIEKE VAN EIK
WIL EIKELBOOM
DR. CHANNA SAMKALDEN
TAMARA BURUMA
BONDINE KLOOSTRA
MICHIEL PESTMAN
PROF. GÖRAN SLUITER
BRECHTJE VOSSENBERG
EVA BEZEM
DR. LISA-MARIE KOMP
BARBARA VAN STRAATEN
TOM DE BOER
BRAM HORENBLAS
FREDERIEKE DÖLLE
ELLES TEN VERGERT
ISA VAN KRIMPEN
DORA BROUWER
THOMAS VAN DER SOMMEN

ADVISEURS

PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA
PROF. TIES PRAKKEN
PROF. BRITTA BÖHLER

AANGETEKEND

Aan de minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen
C.J. Schouten
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Amsterdam, 5 juli 2022
Onze ref. D20220570/CS
Uw ref. -

Direct tel.nr.: +31(0)20-3446215

Direct faxnr.: +31(0)20-3446201

Betreft: Het recht op een waardig bestaan in Caribisch Nederland (Unkobon/Staat)

Geachte mevrouw Schouten,

Namens mijn cliënte de vereniging Union di Konsumidó Boneiru ("Unkobon"), gevestigd te Bonaire, vraag ik uw aandacht voor het volgende. Unkobon zet zich sinds vele jaren in voor de armoedebestrijding in Caribisch Nederland. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de "BES-eilanden") leeft ruim 40% van de gezinnen in armoede, dat wil zeggen: onder het bestaansminimum. De Staat waarborgt voor zijn Europese inwoners een bestaan op het niveau van het bestaansminimum, maar doet dat niet voor zijn inwoners op Caribisch grondgebied. Daarmee handelt de Staat onrechtmatig jegens zijn inwoners die in Caribisch Nederland onder de armoedegrens leven. Met deze brief verzoek ik u namens Unkobon om die onrechtmatigheid te beëindigen teneinde ervoor te zorgen dat alle inwoners van Nederland een gewaarborgd bestaansminimum wordt geboden.

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. Op basis van het u welbekende onderzoek van Regioplan,¹ heeft het kabinet in zijn *Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021* geconcludeerd dat een alleenstaande op Bonaire in 2021 1363 USD per maand nodig had voor levensonderhoud; voor paren was dat 1865 USD. Op Sint Eustatius gaat het om 1409 (alleenstaanden) en 1883 (paren) USD en op Saba om respectievelijk 1556 en 2103 USD.² Het NIBUD kwam in 2014 al tot nog hogere bedragen.³

¹ Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Eindrapport, Regioplan, 2018.

² Derde Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021, Kamerstukken II, 2020-2021, 35 570 IV; CXIX, nr. Q, p. 23-26.

³ Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire, NIBUD, 2014.

De sociale voorzieningen voor de BES-eilanden zijn pertinent onvoldoende om deze – inmiddels weer sterk toegenomen – noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te kunnen dragen en daarmee, om een waardig bestaan te verzekeren. Het minimumloon op Bonaire voor personen vanaf 21 jaar bedroeg in 2021 950 USD; nog geen 70% van wat een alleenstaande voor levenskosten minimaal nodig heeft en slechts ongeveer de helft van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud voor een echtpaar. De daaraan gekoppelde Onderstand bedraagt niet meer dan zo'n 35% van die noodzakelijke kosten. Op Sint Eustatius en Saba zijn de verschillen al even groot.

Op de Nederlandse Staat rust de verplichting om voor al haar inwoners een waardig bestaan te verzekeren. Aan die verplichting heeft de Staat voor haar 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 sociale voorzieningen zijn gekoppeld. Voor haar Caribische inwoners heeft de Staat echter geen sociaal minimum vastgesteld en zijn de geboden voorzieningen ondermaats.

Door haar Caribische onderdanen – anders dan haar Europese onderdanen – geen adequate levensstandaard te bieden, handelt de Staat onrechtmatig. Ten eerste heeft de Staat zich in het kader van haar in artikel 20 Grondwet omschreven zorgplicht en verdragsrechtelijke verplichtingen, verantwoordelijkheden aangemeten en toezeggingen gedaan die nopen tot een gewaarborgd bestaansminimum. Ten tweede hanteert de Staat een onrechtmatig onderscheid tussen haar inwoners in Europees en Caribisch Nederland, door aan de ene groep wel, maar aan de andere groep geen adequate levensstandaard op het niveau van het bestaansminimum te bieden. Ik licht dat toe.

Recht op een waardig bestaan

Het recht op een waardig bestaan ligt onder meer besloten in artikel 20 Grondwet; artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten; artikel 14 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 11 van het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten ("IVESCR"). Op grond van laatstgenoemd verdrag moeten Staten zorgen voor een minimaal niveau van bestaanszekerheid voor burgers, en dienen zij hun beschikbare middelen maximaal te gebruiken om die economische en sociale rechten zo snel en doeltreffend mogelijk te verwezenlijken.⁴ Het College voor de Rechten van de Mens overwoog al in 2016 dat de Staat handelt in strijd met deze verplichtingen door voor Caribisch Nederland geen sociaal minimum vast te stellen, en door geen adequaat vangnet te bieden aan Caribische Nederlanders die onder de armoedegrens leven.⁵

Dat het recht op een waardig bestaan ten minste betekent dat iemand in de noodzakelijke kosten van het levensonderhoud moet kunnen voorzien, is in Nederland sinds jaar en dag het uitgangspunt en heeft sinds de transitie van de BES-eilanden onverkort voor Caribisch Nederland te gelden. Dat volgt ten eerste uit de toepasselijke wet- en regelgeving. Binnen Europees Nederland zijn sinds de invoering van de Bijstandswet in 1965 de noodzakelijke kosten van het bestaan bepalend voor de hoogte van de voorzieningen.⁶ Tegenwoordig is die norm verankerd in de Participatiewet, die in artikel 11 stelt:

⁴ Vgl. Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland, Advies, College voor de Rechten van de Mens, 2016, p. 11-12.

⁵ Id, p. 13-14. Het college noemt actie zijdens de Staat "noodzakelijk en urgent".

⁶ Zie ook: De algemene Bijstandswet: van armenzorg naar een recht op werk en inkomen, Jan Vos, in: Honderd Jaar Sociale Zekerheid in Nederland, Eburon Delft, 2003. 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 %.

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.

In vergelijkbare zin wordt in artikel 6 van het Besluit onderstand BES vastgesteld:

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.

En met de wijziging van de Wet minimumlonen BES werd overwogen:

Uitgangspunt is dat het minimumloon de kosten van levensonderhoud van een werknemer en zijn gezinsleden moet dekken en in een redelijke verhouding moet staan tot het algemene loonpeil en de levensstandaard van andere sociale groepen.⁷

Hierin ligt derhalve steeds de norm besloten dat voorkomen moet worden dat mensen niet over voldoende financiële middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Hoewel Staten een beoordelingsmarge toekomt ten aanzien van de wijze waarop zij aan het recht op een waardig bestaan invulling geven, dienen zij zich vanzelfsprekend te allen tijde aan de door henzelf vormgegeven norm te houden.

Daar komt bij dat de Nederlandse Staat te dien aanzien verwachtingen heeft gewekt en toezeggingen heeft gedaan die niet zijn waargemaakt. Vóórdat de BES-eilanden hun bijzondere status kregen in 2010, hebben de besturen van de BES-eilanden en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (“ministerie van BZK”) afgesproken dat normen worden opgesteld voor een “binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau”, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden op de eilanden.⁸ Wat een “binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau” zou zijn, is nooit nader gedefinieerd; in het licht van het voorgaande dient een ‘aanvaardbaar voorzieningenniveau’ in elk geval de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te omvatten. Bij de transitie van de BES-eilanden in 2010 werd in het kader van een stapsgewijze overgang de hoogte van de Onderstand en de AOV echter gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon in Caribisch Nederland. Destijds werd wel afgesproken dat de bestaande niveaus in het socialezekerheidsstelsel geleidelijk zouden worden verbeterd als ‘de relevante gegevens over het economisch draagvlak’ daartoe aanleiding gaven.⁹ Ook die toezegging heeft de Staat – ondanks de ernst van de situatie op de BES-eilanden – geen gestand gedaan. Het voorzieningenniveau ligt nog altijd, zowel absoluut als relatief gezien, ruim onder het niveau dat binnen Nederland aanvaardbaar wordt geacht.

De Staat handelt dan ook in strijd met (de maatschappelijke betamelijkheid van) artikel 6:162 BW in samenhang met (onder meer) artikel 20 Grondwet en het IVESCR, door Caribische Nederlanders die onder het bestaansminimum leven niet de voorzieningen te bieden die zij minimaal nodig hebben.

⁷ Kamerstukken II 2016-2017, 34 573, nr. 3, p. 38.

⁸ Bestuurlijk overleg 31 januari 2008, zoals aangehaald in het rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, ‘Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland’ 12 oktober 2015 <<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/210276/Rapport-Evaluatiecommissie-Caribisch-Nederland-Vijf-jaar-verbonden.pdf>>, p. 23.

⁹ Kamerstukken I 2013/2014, 22750 IV, S.

Ongelijke behandeling

Bovendien handelt de Staat door de hiervoor omschreven handelswijze in strijd met het gelijkheidsbeginsel van (onder meer) artikel 1 Grondwet en artikel 14 in samenhang met artikel 1, Eerste Protocol alsmede artikel 1, Twaalfde Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("EVRM"), nu de Staat daarmee ongeoorloofd onderscheid maakt tussen zijn Europese en Caribische onderdanen. Meer specifiek handelt de Staat onrechtmatig door de eerste groep wel, maar de tweede groep geen waardig bestaan op het niveau van het bestaansminimum te verzekeren. Kon dit onderscheid kort na de transitie nog worden beschouwd in het licht van de afgesproken overgangperiode en de geleidelijke invoering van Nederlandse wetgeving;¹⁰ die situatie is niet langer aan de orde. Er bestaat geen redelijke en objectieve rechtvaardigingsgrond voor het feit dat de Staat Nederlanders binnen het Europese deel van zijn grondgebied wel, maar hen in Caribisch Nederland niet de noodzakelijke voorzieningen biedt om in de minimale kosten voor het levensonderhoud te kunnen voorzien.¹¹ De gedifferentieerde aanpak die artikel 132a Grondwet is omschreven, brengt mee dat een vast te stellen bestaansminimum op de BES-eilanden zal moeten worden toegespitst, maar kan geen rechtvaardiging vormen voor het maken van onderscheid tussen deze groepen inwoners ten aanzien van de mate waarin hen het grondrecht op een waardig bestaan toekomt.

Ik merk tot slot nog op dat de recent aangekondigde plannen van de Staat om de minimumlonen en daaraan gekoppelde voorzieningen te verhogen, aan de hiervoor omschreven onrechtmatigheid niet afdoen. Ook met deze maatregelen komen de voorzieningen immers niet in de buurt van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. De door mij hiervoor genoemde geïndexeerde bedragen van Regioplan zijn, zo heeft Unkobon vastgesteld, al niet meer accuraat; het door de Staat aan de horizon gestelde 'ijkpunt' ligt daar nog ruim onder.

Ik concludeer dat de Staat onrechtmatig handelt door zijn inwoners op de BES-eilanden geen waardig bestaan te bieden op het niveau van het bestaansminimum. Teneinde deze onrechtmatigheid te beëindigen dient de Staat onverwijld:

- (i) vast te stellen wat de werkelijke minimale kosten zijn om op de BES-eilanden in het levensonderhoud te voorzien; en
- (ii) voorzieningen te treffen teneinde alle inwoners een waardig bestaan op het niveau van dat bestaansminimum te verzekeren.

Namens Unkobon verzoek ik u, en zo nodig sommeer ik u, om mij binnen zes weken na dagtekening van deze brief te bevestigen dat de Staat voornoemde maatregelen zal treffen, teneinde ervoor te zorgen dat binnen één jaar na heden ook inwoners van Caribisch Nederland zich van een waardig bestaan verzekerd weten. Mocht u daartoe niet bereid zijn, dan is Unkobon voornemens deze kwestie aan de rechter voor te leggen.

Hoogachtend,



Channa Samkalden

¹⁰ Vgl. Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 12 maart 2014, ECLI:NL:OGABES:2014:1.

¹¹ In tegendeel, het College voor de Rechten van de Mens merkt op dat de minister zich ter rechtvaardiging van de nalatigheid van de Staat op dit punt juist achter het gebrek aan onderzoek verschool: Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland, Advies, College voor de Rechten van de Mens, 2016, p.14.