



Oog voor ouderen in Caribisch Nederland

Een onderzoek naar armoede-
gerelateerde problematiek van
AOV-gerechtigden die in
Caribisch Nederland rond of
onder de armoedegrens leven

Onderzoeksteam

Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider
Gaby von Maltzahn, coördinator Caribisch Nederland
Minka Tegelaar, onderzoeker

Tekstopmaak

Xerox/OBT

Datum: 10 september 2019

Rapportnr: 2019/045

Inhoudsopgave

Heb oog voor kwetsbare ouderen in Caribisch Nederland! 5

1 Waaronderzoek? 10

- 1.1 Aanleiding onderzoek 10
- 1.2 Opbouw onderzoek 10
- 1.3 Doel- en vraagstelling 10
- 1.4 Reikwijdte en aanpak 11
- 1.5 Leeswijzer 11

2 Oorzaken van armoede onder ouderen 14

- 2.1 Inleiding 14
- 2.2 Vaste lasten zijn te hoog 15
- 2.3 Gekort op de AOV-uitkering 18
- 2.4 Bijzondere onderstand is nauwelijks bekend 21
- 2.5 Mensen houden de schijn op en trekken niet aan de bel 22
- 2.6 Er wordt nauwelijks iets aan preventie gedaan 23
- 2.7 Orkaanschade op Saba en St. Eustatius 23

3 Het hoofd boven water houden 26

- 3.1 Inleiding 26
- 3.2 Bijbanen 26
- 3.3 Afhankelijk van kinderen of familie 27
- 3.4 Naar de dagopvang om te kunnen eten 29
- 3.5 Voedselpakketten en Meals on Wheels 32

4 Visie Nationale ombudsman 35

- 4.1 Armoede in Caribisch Nederland 35
- 4.2 Het minimum inkomen (alleen) is niet voldoende 36
- 4.3 Bij integrale aanpak is regie noodzakelijk 36
- 4.4 Het burgerperspectief is belangrijk 37
- 4.5 Tot slot 38

Bijlage 1 Een bijzonder deel van Nederland 39

Bijlage 2 Naar een vastgesteld sociaal minimum 41



Foto: een bestaande 'studio' van een bejaarde op Bonaire

Heb oog voor kwetsbare ouderen in Caribisch Nederland!

Sinds oktober 2010¹ is de Nationale ombudsman tevens de ombudsman voor Caribisch Nederland. Als ombudsman kom ik regelmatig op de drie eilanden. Tijdens ieder bezoek word ik getroffen door de zware omstandigheden waarin sommige inwoners moeten leven. Het levensonderhoud op de eilanden is duur en de voorzieningen zijn slecht waardoor kwetsbare groepen, onder wie de ouderen, in bittere armoede leven. Dat blijkt ook uit de verhalen die in dit rapport staan. Die gaan over een hoogbejaarde dame die geen wc bij haar huis heeft en door het koraal moet waden om haar behoefte in het water doen. Of over een heer van ver in de tachtig die wegwijnt in zijn hutje met een zinken plafond, zonder enige verkoeling en zonder dat iemand zich om hem bekommert. Dat kwetsbare ouderen onder zulke omstandigheden moeten leven, dat ouderen vanwege de hoge kosten van levensonderhoud min of meer gedwongen worden om met meerdere generaties onder één dak te leven, met alle problemen van dien, dáár maak ik mij boos over.

Alles is duur op de eilanden. Het is geen uitzondering dat prijzen twee keer zo hoog zijn als in Europees Nederland. En met de schamele \$ 644² die ouderen krijgen, is het voor hen onmogelijk om rond te komen. In Europees Nederland zou er allang hevig geprotesteerd zijn tegen zulke misstanden, maar ouderen in Caribisch Nederland trekken niet zo snel aan de bel. Deze mensen zijn bescheiden, klagen niet. Zij weten vaak niet af van regelingen als de 'bijzondere onderstand'. En als ze het wel weten dan staat schaamte in de weg. Daarnaast, er moet dan zo veel overlegd worden, er komt zo'n papierwinkel bij kijken, dat mensen denken: laat maar zitten.

Dat er nauwelijks wordt omgekeken naar oude mensen op deze eilanden, die onderdeel zijn van ons Nederlandse Koninkrijk, is wrang. De mensen, deze ouderen, zijn Nederlandse burgers. Het lijkt alsof hier weinig aandacht voor is. Dat er op de eilanden óók ouderen leven die het wel goed hebben, maakt de verhalen van deze ouderen niet minder schrijnend. Het is een sociaal grondrecht om in je eerste levensbehoefte te kunnen voorzien. Voor burgers in Caribisch Nederland lijkt dit niet geborgd te zijn. Iets waar het College voor de Rechten van de Mens en ik eerder op gehamerd hebben. Gelukkig ziet het huidige kabinet in dat er iets moet gebeuren. Armoedeproblematiek op de eilanden staat – eindelijk – op de politieke agenda. Desondanks maak ik me nog steeds zorgen.

De maatregelen die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar voortgangsrapportage van 27 juni 2019³ 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 AOV⁴ verhoogd wordt – maar zorg ervoor dat die ook *voldoende* wordt verhoogd. Zorg er óók voor dat die verhoging sneller wordt doorgezet. Daarnaast: het vaststellen van een sociaal minimum alleen is niet genoeg. Er moet, zoals de verhalen hierna laten zien, intensief worden ingezet op armoedepreventie en voldoende dagopvangplekken. Tevens moet worden ingezet op het realiseren van (meer) voorzieningen zoals thuiszorg, verbetering van het wegennet en openbaar vervoer.

1 Sinds 2012 is de Nationale ombudsman ook bevoegd over de Openbare Lichamen in Caribisch Nederland. In bijlage I wordt hier nader op ingegaan.

2 Dit betreft AOV-gerechtigden die op Bonaire wonen. Op St. Eustatius ontvangen zij \$ 805 en op Saba \$ 774.

3 Zie [Voortgangsrapportage IJkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland, 27 juni 2019](#).

4 Algemene ouderdomsverzekering

Ik vind dat er niet langer kan worden gewacht, er moet nú worden doorgepakt en wel op alle fronten tegelijk. Daarom dit rapport over Caribisch Nederland, dat qua opzet anders is dan gebruikelijke rapporten. Het vertelt de verhalen van vele kwetsbare ouderen die onder het bestaansminimum leven, in plaats van dat we óver hen spreken. 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!

De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

Mevrouw Smith (36), maatschappelijk werker St. Eustatius

“Niet lang geleden vroeg de GGD of we alsjeblieft een kijkje wilden nemen bij een oudere meneer. Hij was slechtziend en slechthorend maar kookte nog wel voor zichzelf – dat zou weleens gevaarlijke situaties kunnen opleveren. We kwamen poolshoogte nemen en waren in shock van hetgeen we aantroffen. In het eigenlijk onbewoonbare huis hing een onbeschrijfelijke stank. Het toilet was buiten en omdat de meneer niet alleen slecht zag maar ook slecht ter been was, deed hij zijn behoefte op zijn matras – waar hij ook zijn maaltijden tot zich nam. Overall stonden emmers met viezigheid. Het was zo verdrietig om deze meneer zo aan te treffen, mensonterend. Wat ook niet had meegeholpen aan de situatie, was dat deze meneer een paar jaar geleden overvallen en in elkaar was geslagen in zijn eigen huis. Hij was zo angstig geworden dat er eigenlijk nog maar één persoon bij hem thuis mocht komen. Deze dame deed wat ze kon, kwam af en toe bij hem langs met een warme maaltijd maar dat lukte ook niet altijd. De meneer was ook nog diabeet, wat zorgelijk is met de medicatie die niet op een lege maag ingenomen mag worden. Soms maakte hij een boterhammetje, soms ook niet. Het was duidelijk dat deze meneer al jarenlang onder deze heel slechte omstandigheden leefde. We hebben hem direct laten opnemen. Dat dat lukte, mag een wonder heten want de verpleeghuizen zitten vol.

En daar hebben we qua ouderenzorg meteen een heel groot probleem te pakken. Er zijn zo veel ouderen die echt niet langer thuis kunnen wonen. Zij hebben 24 uur zorg nodig, maar er is gewoon geen ruimte. Waardoor deze mensen onder verschrikkelijke omstandigheden thuis moeten blijven wonen – terwijl zij, als er voldoende voorzieningen zouden zijn, wél in hun eigen huis zouden kunnen blijven wonen.

Er zijn veel meer ouderen die in huizen wonen die je eigenlijk alleen maar als een krot kunt omschrijven. Als je naar binnen loopt, zie je de gaten in het dak zitten. Geld om woningen te repareren is er niet, van een AOV kun je dat niet betalen. Vaak moeten ouderen ook nog buiten douchen en buiten naar de wc. Toch ben je als oudere niet veel beter af als je particulier moet huren. Omdat hier geen huurcommissie is, kunnen huiseigenaren vragen wat ze willen: een huur van \$ 650 is geen uitzondering. Als je AOV \$ 750 dollar is, dan is er nauwelijks geld over om van te eten en van te leven. Wat weer invloed heeft op de gezondheid. Alles hangt met elkaar samen. Ik heb een tijd in Nederland gewoond en heb gezien dat mensen daar opkomen voor hun rechten. Hier op St. Eustatius is dat anders; mensen hier roeien met de riemen die ze hebben. Ze klagen wel, dat dingen anders zouden moeten zijn, maar komen niet voor zichzelf op.

Nog een opvallend verschil met senioren die in Nederland wonen: voor hen is het heel vanzelfsprekend om af en toe eens een leuk reisje te maken, bijvoorbeeld naar Duitsland of België. Voor de ouderen hier is dat zo goed als onmogelijk. Een ticket om van het eiland af te komen kost al \$ 200 – er zijn nauwelijks ouderen die dat kunnen betalen. Waardoor deze groep dus nooit van het eiland komt.

Dan zijn er ook nog ouderen die financieel misbruikt worden. Iets waar absoluut regelmatig sprake van is, maar wat nauwelijks hard te maken is. Zo was er een oudere dame die \$ 9.000 spaargeld had voor haar begrafenis. Een familielid ging regelmatig met haar pinnen en al het geld is verdwenen. Ouderen willen niet zeggen wat er gebeurt, voelen zich verraders en zijn vaak afhankelijk. Mensen verlenen wel wat zorg, maar bestellen hen daarnaast soms. Als hulpverlener voel je vaak wel nattigheid maar zolang je het niet hard kunt maken en zolang er geen openheid van zaken in bijvoorbeeld de financiën wordt gegeven, kun je niets. Ouderen zijn een kwetsbare doelgroep. En het is schrijnend om te zien hoe vreselijk moeilijk de ouderen het hier op St. Eustatius hebben. Vaak voel ik me machteloos. Je wilt zo graag het verschil maken, maar kunt eigenlijk maar zo weinig voor de mensen doen.”

De heer Jacobs (68), St. Eustatius

“Vier jaar geleden keerde ik terug naar mijn geboorte-eiland St. Eustatius om daar mijn oude dag te slijten. Weg uit de drukte van Nederland, terug naar mijn roots en naar mijn zus die hier ook woont. Het leek me relaxter om hier te wonen. Dat was een grote misvatting. Het leven hier is één grote struggle.

Elke maand ontvang ik \$ 1.000. Daarvan gaat \$ 240 naar mijn negenjarige dochter in Ghana, \$ 250 naar mijn huis, \$ 40 dollar naar water en \$ 100 dollar naar internet. Ik houd dus per maand \$ 370 dollar over voor de boodschappen, gas, telefoon, de tandarts en kleding. Dat lijkt meer dan het is want alles, echt álles op dit eiland is duur. Als je naar de winkel gaat om boodschappen te halen, betaal je zó \$ 50 dollar voor acht boodschappen. Ik houd lijsten bij van voedingsmiddelen die ik steeds wissel: zo koop ik de ene maand bijvoorbeeld champignons en de andere maand pompoen. Gezonde, lekkere groente en fruit als snijbonen, erwten en druiven heb ik al jaren niet meer gegeten omdat ze onbetaalbaar zijn. Een kilo druiven kost bijvoorbeeld \$ 9. Als ik naar de supermarkt loop, ben ik onderweg steeds aan het rekenen hoeveel ik kan uitgeven, wat ik daarvoor kan halen en hoe lang ik daarmee kan doen.

Ik ben inmiddels een tovenaar met geld. Elk dubbeltje draai ik drie keer om en het lukt me zelfs elke maand om iets te sparen. En dat moet ook. Laatst bijvoorbeeld was zomaar ineens, een maand eerder dan normaal, het gas op. Ik moest vechten tegen de paniek die in me opwelde. Waar moest ik de \$ 95 voor een vat vandaan halen? Ik heb al mijn geld bij elkaar geschraapt want zonder gas geen eten en geen thee. De rest van de maand ben ik gestrest geweest: wat als er weer iets onverwachts zou gebeuren? Met de paar dollar die ik nog over had, kon ik alleen het hoognodige voedsel kopen.

Gelukkig woont mijn zus hier, maar verder is het vrij eenzaam. Ik heb geen geld om leuk ergens naartoe te gaan. Ik zou graag mijn zus eens mee nemen om ergens koffie te drinken, maar dat kan ik me niet veroorloven. Eigenlijk ga ik nooit uit huis, behalve om naar de supermarkt te lopen. Gelukkig kan ik mezelf goed vermaken. De boeken die ik meegenomen heb uit Nederland zijn mijn entertainment.

Stel dat ik zomaar \$ 10.000 zou krijgen, dan zou ik direct naar mijn kinderen in Nederland reizen, ik heb hen al jarenlang niet meer gezien. Overigens hebben zij geen idee hoe zwaar mijn leven hier is. Zij leiden hun eigen leven en ik wil niet dat ze zich zorgen maken om mij.

Wat ik ook nog zou kopen, is een fiets. O, wat zou ik daar gelukkig mee zijn! Het voelt eenzaam, om altijd zorgen te hebben over geld. Door middel van meditatie probeer ik meester te blijven over de situatie. Ik doe er alles aan om gezond te blijven want als ik ziek zou worden, zijn de problemen niet meer te overzien.

Als iemand me zou vragen welk cijfer ik mijn leven geef, dan zeg ik een vijf. Een onvoldoende. Hier leven, betekent voor mij leven op de scherpe rand van armoede.”

Mevrouw Nicolaas (59), verpleegkundige, Bonaire

“Gistermiddag kwam ik thuis bij de zuster van een van mijn cliënten. Op tafel lagen haar ochtendmedicijnen. “Waarom heeft u die niet ingenomen?”, vroeg ik. Ze vertelde dat de medicijnen alleen ingenomen mogen worden met eten en dat had ze niet. Haar geld was op. Pas ’s middags bij de dagopvang zou ze kunnen eten. Armoede is een groot probleem hier op het eiland. Mensen kunnen nauwelijks rondkomen van hun AOV-pensioen. Alles is hier namelijk duur. Een brood kopen lukt vaak nog wel maar groenten en fruit niet.

Ik had een cliënt die een eigen huis had. Het dak lekte, maar ze had geen geld om het te laten repareren. De dame was slecht ter been. Als ze naar de wc moest, dan moest ze op het koraal het water in waden om haar behoefte te doen. Zelf boodschappen halen, lukte niet meer: de stoepen rondom het huis zijn te hoog, waardoor ze haar huis niet meer uit kon. Het was onverantwoord om haar daar te laten wonen. Ik moest haar laten opnemen in een verpleeghuis, hoewel ze me smeekte om dat niet te doen. Het was hartverscheurend, ze was zo vreselijk verdrietig. Ze woont er nog, maar is vereenzaamd. Terwijl: als er geld was geweest voor aanpassingen in en rond het huis, dan had ze er nog jaren kunnen wonen. Het zou ook hebben geholpen als er ouderenvervoer zou zijn. OV is alleen geregeld voor de schoolkinderen, de ouderen moeten vaak alles lopend doen.

Ook echtparen die ik ken, krijgen de eindjes nauwelijks aan elkaar geknoopt. Zo rond de 16^e, 17^e van de maand raakt het geld op en wordt er op de pof bij de toko gekocht waardoor zij in een vicieuze cirkel terechtkomen. Veel mensen zijn afhankelijk van de dagopvang voor ouderen, ook voor hun eten, maar daar is niet genoeg plek. Dan moet je hen vragen om bijvoorbeeld maar drie keer per week te komen en moeten zij op de andere dagen maar uitzoeken hoe ze aan eten komen. Dat is schrijnend. Ook ken ik een ouder echtpaar dat graag naar de dagopvang wil komen, maar daar niet toe in staat is. Er is geen geld om elektriciteit te betalen, waardoor zij de airco in hun slaapkamer niet aan kunnen zetten. Ze slapen ’s nachts zo slecht dat ze overdag veel op bed liggen omdat ze te moe zijn en niet naar de dagopvang kunnen. En dan zijn er ook nog ouderen die graag naar de dagopvang zouden willen, maar er niet komen omdat zij zich schamen vanwege hun oude, versleten kleding.

Een tijdje terug was ik bij een cliënt, een oudere heer die met zijn zus in een huis woonde. Zij was opgenomen in het ziekenhuis en hij miste haar zo verschrikkelijk dat hij moest huilen. Hij wilde zo graag bij haar langs, maar kon niet bij haar komen omdat hij geen geld had voor vervoer. Bellen kon ook niet. Zijn telefoon was kapot en hij had geen geld voor een nieuwe. Ik nam hem mee naar zijn zus. Hij was zó blij dat hij zijn zus zag en dat hij zelf van haar kon horen hoe het met haar ging. Dat is nu een paar weken geleden. Mensen doen wat ze kunnen om te helpen, maar voor iedereen is het leven op Bonaire duur waardoor het mensen vaak niet lukt om bij te springen. Ondertussen doen ouderen van alles om maar aan geld te komen. Zo werken er bijvoorbeeld zeventigplussers bij de beveiliging. Maar dat kunnen alleen de sterken, ook al zie je zelfs daar ouderen die slecht ter been zijn dat werk doen.

Hoewel de mensen bescheiden zijn en niet graag praten over hun geldproblemen, is geld, en vooral het niet hebben ervan, vaak een onderwerp van gesprek op de dagopvang. Het geeft de mensen veel stress en verdriet. Een groot deel van de senioren hier leeft in armoede, uitgezonderd de mensen die een pensioen hebben opgebouwd. Mensen doen wat ze kunnen, zijn bescheiden en klagen nauwelijks. Maar de situatie wordt steeds nijpender. Dat is duidelijk.”

VERANTWOORDING

1 Waarom dit onderzoek?

1.1 Aanleiding onderzoek

Armoedeproblematiek is een thema dat de laatste jaren de bijzondere aandacht van de Nationale ombudsman heeft, niet alleen als het gaat om Europees Nederland. Hij vindt het belangrijk dat Caribisch Nederland daarbij niet wordt vergeten. Zeker nu is vastgesteld dat armoede er sinds 2010 is toegenomen en een aanzienlijk deel van de mensen moeite heeft om rond te komen.⁵ De schrijnende armoede op de drie eilanden en de signalen dat hierin weinig verandering komt, baren de Nationale ombudsman zorgen. Te meer omdat het hierbij gaat om gemeenten binnen het Nederlandse staatsbestel waarvoor de Nederlandse overheid verantwoordelijkheid draagt.⁶

De ombudsman wil dat de overheid die armoede bestrijdt. Hij ziet dat het kabinet de afgelopen jaren stappen heeft gezet. Inmiddels is eind juni van dit jaar een minimaal inkomensniveau bepaald.⁷ Op basis van dat minimale inkomensniveau geldt een ijkpunt voor het sociaal minimum.⁸ Omdat de Nationale ombudsman zich afvroeg of de maatregelen die het kabinet neemt tijdig en voldoende zijn om in de strijd tegen armoede een bestaansminimum te realiseren, stelde hij in het voorjaar van 2019 een onderzoek in naar armoedeproblematiek in Caribisch Nederland.

1.2 Opbouw onderzoek

Het (thema)onderzoek zal bestaan uit drie deelonderzoeken, waarin de Nationale ombudsman in kaart brengt tegen welke (financiële) knelpunten drie ‘groepen’ kwetsbare burgers aanlopen en wat de rol van de overheid is. Naar deze groepen wordt een afzonderlijk onderzoek ingesteld. Het gaat hierbij om: AOV-gerechtigden die rond of onder de armoedegrens leven; alleenstaande ouders die met hun kinderen in armoede leven; en kwetsbare jongvolwassenen die er, als ze eenmaal achttien zijn geworden, alleen voor staan. De Nationale ombudsman stelt deze onderzoeken in om een (nog) beter beeld te krijgen van de armoedeproblematiek in Caribisch Nederland.

In dit rapport wordt het eerste onderzoek beschreven: het onderzoek dat zich richt op de AOV-gerechtigden. Vervolgens zullen de twee andere (deel)onderzoeken worden opgepakt. Het onderzoek naar alleenstaande ouders en hun kinderen doet de ombudsman samen met de Kinderombudsman. Naar verwachting zal het laatste onderzoek eind 2020 worden afgerond.

1.3 Doel- en vraagstelling

Armoedeproblematiek in Caribisch Nederland is een breed onderwerp waarover al veel is geschreven. Het is uitdrukkelijk de bedoeling om met dit rapport het perspectief van burgers in beeld te brengen. De Nationale ombudsman vindt namelijk dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet en daagt overheden uit anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. Hij denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger. Dit eerste onderzoek richt zich op AOV-gerechtigden die rond of onder de armoedegrens leven en de problemen waar zij tegenaan lopen.⁹ Met dit onderzoek wil de ombudsman nagaan in hoeverre de overheid voorwaarden

5 Zie ook [Regioplan, Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, juni 2018](#).

6 Zie verder Bijlage 1 van dit rapport.

7 Dit moet passend zijn bij de sociaaleconomische situatie en de ligging van de drie eilanden. Het zou een redelijk niveau moeten zijn voor de basale uitgaven voor de inwoners van de eilanden.

8 Zie de tabel in Bijlage 2 van dit rapport. De tabel komt uit de voortgangsrapportage van de staatssecretaris van SZW van 27 juni 2019.

9 Er zijn geen exacte cijfers bekend van de aantallen ouderen die onder de armoedegrens leven. Bij RCN-unit SZW zijn alleen de ouderen in beeld die een aanvraag hebben gedaan voor een AOV-uitkering. Op dit moment ontvangen 3589 ouderen op de drie eilanden een AOV-uitkering.

creëert waaronder AOV-gerechtigden in hun eerste levensbehoeften kunnen voorzien. Hij vraagt zich af wat zij in dat opzicht in redelijkheid van de overheid mogen verwachten. Centraal staan de ervaringen van de mensen en hun hulpverleners zelf.

1.4 Reikwijdte en aanpak

Wat de reikwijdte van dit onderzoek betreft realiseert de ombudsman zich dat de drie eilanden van Caribisch Nederland op veel terreinen van elkaar verschillen. Zo worden er drie verschillende talen gesproken en is er sprake van verschillen in bestuurscultuur. Waar relevant wordt in dit rapport gespecificeerd naar de afzonderlijke eilanden. Medewerkers van de ombudsman voeren tijdens de spreekuren in Caribisch Nederland regelmatig gesprekken met oudere burgers die verschillende financieel gerelateerde knelpunten ervaren en daar met de overheid niet uitkomen. In het kader van dit onderzoek is naar deze klachten en signalen gekeken. Daarnaast zijn Kamerstukken bestudeerd en is literatuurstudie gedaan. Omdat over het onderwerp ‘armoede’ in Caribisch Nederland al veel onderzocht en geschreven is, heeft de ombudsman er voor gekozen voort te bouwen op deze rapportages.

Bij de opening van het onderzoek¹⁰ is gesproken met medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Vervolgens hebben twee medewerkers van de Nationale ombudsman op Bonaire gesproken met verschillende (overheids)instanties waaronder het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB), de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) - unit SZW en de Zorg en Welzijn Groep (ZW-Groep). Daarnaast hebben zij afzonderlijke gesprekken gevoerd met acht hulpverleners en vijftien ouderen op Bonaire. Ook op Saba en St. Eustatius is gesproken met (overheids)instanties, met veertien hulpverleners en met zeventien ouderen. In Nederland hebben twee onderzoekers een gesprek gehad met dr. Jurenne Hooi, onafhankelijke adviseur Armoedebestrijding en Inclusie. Tot slot zijn er ouderen en professionals, die op verschillende terreinen werkzaam zijn, geïnterviewd. Deze interviews bevatten het persoonlijke verhaal van betrokkenen en beschrijven wat zij ervaren of waar zij in hun werkzaamheden tegenaan lopen. De namen van de geïnterviewden en van diegenen die in verschillende casus worden beschreven, zijn gefingeerd.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de oorzaken van armoede onder ouderen. In hoofdstuk 3 wordt beschreven op welke manieren ouderen het hoofd boven water proberen te houden. Tot slot staat in hoofdstuk 4 de visie van de Nationale ombudsman beschreven. De eerste bijlage bevat een beschrijving van de bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland. In bijlage twee is een beknopt overzicht van de ontwikkelingen sinds 2010 opgenomen.

In elk hoofdstuk staan citaten van burgers en professionals uit gesprekken en/of correspondentie. De citaten of stukjes tekst die in dit onderzoek zijn opgenomen zijn bedoeld om verschillende zienswijzen en perspectieven te illustreren. Dit is hun verhaal en het zijn hun ervaringen.

¹⁰ Het onderzoek is op 5 februari 2019 geopend met een brief naar het ministerie van BZK en naar het ministerie van SZW.

Mevrouw Johnson (39), hulpverlener, Saba

“De alleenstaande, de niet meer zo gezonde en niet meer zo mobiele oudere op Saba, is bijna volkomen afhankelijk van hulp. Om te douchen, aan te kleden, het huis schoon te houden, boodschappen te halen. Bij geïsoleerd levende ouderen zie je weleens rottende etensresten, kattenontlasting of poezenharen liggen. Drie keer in de week is er een soort dagverpleging, maar qua huishouden wordt minimale hulp gegeven: vaak moeten mensen maanden wachten tot hun huis wordt schoongemaakt. Mensonterend dat sommige ouderen zo moeten leven. Sommige van deze mensen zijn erg alleen, leven min of meer geïsoleerd. Zij zijn eenzaam, hebben nauwelijks contacten. Ook omdat hun kinderen vaak weggetrokken zijn van het eiland en het financieel onhaalbaar is hen te bezoeken. Op Saba kunnen de mensen heel bescheiden zijn. Ouderen die in deze omstandigheden leven, zullen niet snel klagen over de situatie waarin ze verkeren.

Het komt ook voor dat de huizen waar ouderen in wonen in deplorabele staat verkeren. De soms hoogbejaarde mensen kunnen dan echt wanhopig zijn omdat zij geen geld hebben voor reparaties. Bijvoorbeeld als het waterreservoir stuk is en er met flessen water moet worden gesjouwd. Deuren die uit hun sponningen vallen. Daken die lekken. Een hek dat omvalt, terwijl dat juist een houvast is bij het lopen. Behalve armoedig ook gevaarlijk natuurlijk.

Als mensen proberen financiële ondersteuning te krijgen, moeten zij vaak bewijzen tonen van bijvoorbeeld een huurcontract of bankafschriften. Bewijzen waarover zij niet altijd beschikken, of zij zijn onvoldoende mobiel of vaardig die te krijgen. Hierdoor krijgt zo iemand geen financiële ondersteuning, terwijl diegene de geldbijdrage juist hard nodig heeft.

De bureaucratie is een probleem. Mensen hebben bijvoorbeeld recht op ‘onderstand’, wat in Nederland bekend staat als een uitkering. Soms hebben mensen op papier een huis met verhuurbare kamers, waardoor het lijkt dat zij voldoende inkomen hebben. Echter, als zo iemand geen baan kan vinden, dan is gezien de prijzen op Saba een inkomen van 500 dollar per maand verkregen uit huur van een kamer, niet voldoende om van te leven. Zo was er laatst een meneer van in de zestig die vertelde dat hij nog maar 10 dollar bij zich had. Het was nog maar halverwege de maand. Hij at vanuit zijn auto, omdat hij niet de middelen had om thuis te koken. Hij was dringend op zoek naar hulp en wilde echt ál het werk aanpakken. Deze meneer heeft niet zo’n goede naam op het eiland, waardoor het voor hem vrijwel onmogelijk is om aan de slag te komen. De meneer was wanhopig, kwam elke dag vragen of we hem alsjeblieft konden helpen en smeekte of we hem niet wilden vergeten. Voor ouderen die niet in staat zijn om voor zichzelf te koken, is er de mogelijkheid om elke weekdag gratis warm eten thuis geleverd te krijgen. We hebben deze meneer gewezen op die mogelijkheid.

Wat ook veel voorkomt: familieleden die nog samen ingeschreven staan op één adres, terwijl zij niet meer samenwonen. Die inkomens worden dan bij elkaar opgeteld, waardoor er geen recht is op financiële bijstand. Wel wil ik vermelden dat familieleden vaak niet kunnen doen wat ze zouden willen, omdat zij ook moeten roeien met de riemen die zij hebben. Zij hebben hun handen vol aan hun eigen beslommingen.

Dan zijn er nog de senioren van wie het geld beheerd wordt door bijvoorbeeld een familielid. Deze ouderen kunnen er zelf niet vrij over beschikken en zijn volkomen afhankelijk van degenen die de boodschappen voor hen doen. Zij moeten bijvoorbeeld vragen of zij nieuwe kleding kunnen krijgen en moeten vervolgens maar afwachten of dat gehonoreerd wordt. Het is pijnlijk om te bedenken dat deze mensen, die hun hele leven hard hebben gewerkt en van hun pensioen zouden moeten genieten, zo afhankelijk zijn van anderen. Wat mij raakt, is de eenzaamheid en de afhankelijkheid van de oudere mensen op het eiland.

De lokale overheid helpt zo veel mogelijk om ouderen tegemoet te komen in hun behoeftes. Zo kan iemand die hulpbehoevend is en weinig inkomen heeft, in aanmerking komen voor hulp bij reparaties in en rond het huis. Ook is er de mogelijkheid voor ouderen om deel te nemen aan dagactiviteiten die georganiseerd worden door ouderinstellingen. Desondanks is meer structurele hulp geen overbodige luxe.”

2 Oorzaken van armoede onder ouderen

2.1 Inleiding

Om bij te dragen aan de bestaanszekerheid voor ouderen keert de unit SZW van RCN een basispensioen uit. Deze wordt ook wel AOV-uitkering, ouderdomspensioen of AOV-pensioen genoemd. Inwoners (of oud-inwoners) van de drie eilanden hebben recht op dit ouderdomspensioen indien zij hiervoor verzekerd zijn geweest. Dit is vastgelegd in de Wet Algemene ouderdomsverzekering BES (hierna: Wet AOV BES). Iedereen die in Caribisch Nederland woont bouwt tussen 15 en 65 jaar AOV op. Mensen moeten tijdig, namelijk een half jaar voor het bereiken van hun pensioengerechtigde leeftijd, zélf een AOV-aanvraag doen bij de RCN-unit SZW.¹¹ Op Bonaire bedraagt deze uitkering \$ 644 per maand, op St. Eustatius is dat \$ 805 per maand en op Saba ontvangen alleenstaande ouderen \$ 774 per maand.¹² Deze bedragen zijn gebaseerd op de consumentenprijs-indexcijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en worden jaarlijks aangepast.¹³

Ouderen die geen aanvullend pensioen of extra andere inkomsten hebben¹⁴ kunnen niet of nauwelijks van de AOV rondkomen. Toch nemen de meeste van hen genoeg met wat ze hebben of ze proberen er ondanks hun leeftijd nog wat bij te verdienen. De Nationale ombudsman ziet dat ouderen met alleen een AOV extra risico op (verborgen) armoede lopen. Met name de hoge kosten van de eerste levensbehoeften zorgen voor grote financiële problemen. (Financiële) hulp van familieleden is vaak hard nodig, zeker wanneer in sommige gevallen de AOV - die toch al niet hoog is - wordt gekort.¹⁵ Die hulp is in de praktijk helaas niet altijd vanzelfsprekend omdat familieleden zelf soms óók moeite hebben om het hoofd boven water te houden. Bij instanties wordt niet snel aangeklopt. Schaamte of trots weerhoudt mensen om hulp te vragen. Vooral ouderen lopen niet graag te koop met hun financiële problemen. Daarnaast weten zij niet altijd de juiste wegen te bewandelen. In dit hoofdstuk wordt op een aantal van deze punten nader ingegaan.

11 In Europees Nederland stuurt de Sociale Verzekeringsbank vier maanden voor het bereiken van de AOW-leeftijd een brief aan de AOW-gerechtigde. De AOW kan vervolgens online via Digid worden aangevraagd.

12 https://www.rijksdienstcn.com/binaries/rijksdienstcn-nederlands/documenten/brochures/sociale-zaken/sociale-verzekeringen/sociale-verzekering-bedragen/index/Poster_Nieuwe+bedragen+2019_NL.pdf
Het systeem in Caribisch Nederland kent alleen een AOV voor alleenstaanden. Elke oudere is een alleenstaande in de zin van de Wet ouderdomsverzekering BES. De wet kent niet het begrip gezamenlijke huishouding.

13 Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 november 2018, nr. 2018-0000157985, houdende wijziging van bedragen en vaststelling van percentages en bedragen voor Caribisch Nederland ten gevolge van de consumentenprijsindexcijfers voor 2019. De index geeft de prijsontwikkeling weer van consumptieve bestedingen, zoals bijvoorbeeld voedingsmiddelen, kleding en huur. Omdat deze gemiddeld voor de Bovenwindse eilanden hoger zijn, past het CBS voor St. Eustatius een tegemoetkoming van 7 procent toe en voor Saba is dat 10 procent.

14 Dit geldt voor veel ouderen op de drie eilanden.

15 In paragraaf 2.3 wordt hier nader op ingegaan.

2.2 Vaste lasten zijn te hoog

In opdracht van het kabinet onderzocht het bureau Regioplan de financiële situatie van inwoners in Caribisch Nederland.¹⁶ Uit dat onderzoek kwam naar voren dat alleenstaanden maandelijks minimaal \$ 1.350 nodig hebben voor hun levensonderhoud, afhankelijk van de gezinssituatie en het eiland.¹⁷ Berekend werd dat ongeveer 40% van de eilandbewoners te weinig inkomen heeft om van te leven. Boodschappen zijn te duur, de energierekening te hoog en het water te kostbaar. Kortom, het bedrag dat een alleenstaande aan AOV ontvangt is onvoldoende om in de belangrijkste bestaansbehoeften te voorzien.

Levensmiddelen

Dit kwam ook naar voren uit de gesprekken die de onderzoekers van de Nationale ombudsman met oudere mensen en met hulpverleners hebben gevoerd. Er worden veel problemen ervaren met de hoge kosten van het dagelijkse levensonderhoud. Vooral over voedselprijzen wordt veel geklaagd. Eten is voor veel mensen een sluitpost waar op bezuinigd wordt. Professionals melden dat veel ouderen na aftrek van alle vaste lasten nog geen \$ 100 per maand over hebben om van te leven. Ook ouderen zelf kaarten dit in gesprekken aan:

“Vroeger was ik telefoniste. Nu krijg ik alleen \$ 590 AOV. Door alle vaste lasten kan ik niet genoeg eten kopen. Ik probeer zo zuinig mogelijk te doen. Soms logeer ik bij mijn dochter om goed te kunnen eten. Maar ik moet met de bus of taxi naar haar toe en dat kost ook weer geld.”

Mensen zijn vanwege gebrek aan betaalbaar vervoer afhankelijk van de buurtsuper. Een product in een supermarkt aan de ene kant van het eiland kan zomaar drie keer zo duur zijn als hetzelfde product aan de andere kant van het eiland.¹⁸ Voorts zijn fruit en verse groenten voor de meeste inwoners van Caribisch Nederland onbetaalbaar. Zo vertelde een hulpverlener die een medewerker van de ombudsman sprak, dat zij die week een kool had gekocht voor \$ 13 en een avocado voor \$ 6. Vanwege de exorbitante prijzen van groenten en fruit eten veel mensen eenzijdig, wat tot problemen voor de gezondheid leidt. Een andere hulpverlener vertelde dat sommige ouderen in plaats van een maaltijd te eten een shake drinken. Weer een andere hulpverlener meldde:

“Veel ouderen hebben te kampen met een te hoge bloeddruk omdat ze slecht eten. Kinderen halen chinees voor ze. Vaak hebben ze niet eens door dat ze rondlopen met hoge bloeddruk. Dit komt pas aan het licht als zij een beroerte krijgen.”

16 Zie *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*, Regioplan (2018) waarin op pagina 67 onder 5.4 staat vermeld dat “tenminste 43, 39 en 43 procent van de respectievelijk Bonairiaanse, Statiaanse en Sabaanse huishoudens” een inkomen heeft “dat lager is dan het maandelijks gemiddeld benodigd budget voor deze huishoudens”.

17 De ondergrens van de ‘totale kosten van het levensonderhoud’ bedraagt voor een alleenstaande op Bonaire \$ 1.010. Voor St. Eustatius is dat \$ 1.070 en voor Saba \$ 1.150.

18 Voor Bonaire heeft Unkobon een prijsvergelijker gemaakt (zie <https://unkobon.org/dev/prijsvergelijker/>) Voor de Bovenwindse eilanden bestaat deze niet.

De gevolgen van ongezonde voedingspatronen worden bij veel van de inwoners van de eilanden zichtbaar naarmate zij ouder worden. Het aandeel diabetespatiënten in Caribisch Nederland is hoog en velen hebben overgewicht en/of een hoge bloeddruk als gevolg van een ongezond voedingspatroon. In mei 2019 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een Caribisch Sport- en Preventieakkoord ondertekend met Sint-Eustatius en Bonaire. Voor Saba is het investeren in sport en preventie onderdeel van de zogeheten 'Saba Package'. Het doel van de akkoorden is een gezonder Caribisch Nederland, met meer aandacht voor preventie en het belang van een gezonde levensstijl. Een goed initiatief, vindt de ombudsman. Hij vraagt zich echter wel af wat dit concreet gaat opleveren als gezond eten, zoals fruit en groente, duur blijft.

Fruit en groenten zijn met name zo duur omdat er moet worden ingevoerd. Vanwege de bodemgesteldheid en het klimaat worden op de eilanden nauwelijks gewassen verbouwd. Het is voor mensen dan ook niet eenvoudig om een eigen moestuintje aan te leggen om op die manier in hun behoeften te voorzien. Bovendien is het benodigde water te duur of niet beschikbaar. Vanuit de overheid wordt meer ingezet op het lokaal produceren van groente en fruit, zodat de eilanden minder afhankelijk zijn van (dure) import. In het Bestuursakkoord van november 2018 is tussen Nederland en Bonaire een aantal afspraken gemaakt over de uitvoering van plannen gericht op de productie van gezonde voeding. Op St. Eustatius en Saba zijn de laatste jaren kleinschalige projecten gestart. Zo is op St. Eustatius in 2017 een project gestart "Made in Statia". Op kleine schaal wordt daar nu groente en fruit geteeld. Dit geldt eveneens voor Saba. Daar worden sinds 2018 via hydrocultuur sla, tomaten, paprika en komkommers verbouwd.

(Openbaar) vervoer is er niet of is onbetaalbaar

Hulpverleners op Bonaire geven aan dat er behoefte is aan transport voor ouderen die geen vervoer hebben om boodschappen te kunnen doen.¹⁹ Op Bonaire is er enig openbaar vervoer aanwezig, maar dat is beperkt. Zodra cruiseschepen aanmeren in de haven – en dat is zo'n drie keer per week – zijn deze bussen voor de toeristen bestemd. Op de overige dagen moet men voor zeven uur 's ochtends bij de bushalte staan, omdat de bussen na dat tijdstip als schoolbussen worden ingezet. Taxi's zijn voor de meesten niet te betalen. Op Saba en St. Eustatius is er helemaal geen openbaar vervoer. Het kabinet erkent weliswaar dat openbaar vervoer essentieel is voor mensen met een laag inkomen, maar uit de aangekondigde plannen blijkt nog niet van concrete acties.²⁰ Er moet eerst bekeken worden of er vraag naar is. De Nationale ombudsman vindt dit opmerkelijk omdat inmiddels voldoende duidelijk is dat die behoefte er is.

Nutsvoorzieningen

Naast de winkelprijzen noemen mensen ook de hoge kosten van de nutsvoorzieningen (elektriciteit, water en internet) als knelpunt. Door de kleinschaligheid van de eilanden lopen de kosten van goederen en diensten behoorlijk op. Met name vaste kosten van nutsvoorzieningen zijn relatief hoog en drukken zwaar op de bevolking. Om kosten te delen wonen families noodgedwongen bij elkaar in.

"Ik ben alleen omdat mijn man is overleden. Ik woon in het huis van mijn zoon. Alles gaat op aan vaste lasten (telefoon, water en kabel). Ook betaal ik belasting en erfpacht. Als ik iets nodig heb, dan betalen mijn kinderen dat."

19 In de sociaal economische agenda van de lokale overheid op Bonaire, die is vervangen door het bestuursakkoord, waren ook aanpalende gebieden mee genomen zoals openbaar vervoer. In het bestuursakkoord is dat niet meegenomen.

20 Zie de bijlage bij de Voortgangsrapportage ijkpunt Bestaanszekerheid Caribisch Nederland waarin staat vermeld dat het ministerie van IenW het Openbaar Lichaam Bonaire gaat helpen met een pilot om te kijken of er vraag is naar openbaar vervoer.

Het internet of de kabeltelevisie valt in Caribisch Nederland, juist omdat het om eilanden gaat, een stuk duurder uit dan op het vaste land. Met name de prijzen voor het internet zijn buitensporig hoog, namelijk zo'n \$ 90 per maand. Voor een hoop mensen is zo'n bedrag niet op te brengen. De Nationale ombudsman ontvangt hier dan ook regelmatig signalen en klachten over. Eind 2016 oordeelde hij naar aanleiding van een concrete klacht dat betaalbare toegang tot het internet een belangrijke voorwaarde is voor de ontwikkeling van een land en een samenleving. Hij drong er bij de overheid op aan zich voldoende in te spannen om de capaciteit en de kosten van het internet op een acceptabel niveau te brengen.²¹ De ombudsman ziet dat er sindsdien stappen zijn gezet. Maar die stappen zijn niet zodanig dat gesproken kan worden van een 'acceptabel niveau'. Voor ouderen is internet een belangrijke informatiebron. Veel meer dan in Europees Nederland wordt door de overheid gebruik gemaakt van bijvoorbeeld Facebook om de burger op bepaalde rechten en mogelijkheden te wijzen. Het internet is ook belangrijk voor de in huis wonende (klein)kinderen. Een maatschappelijk werker vertelde hierover:

"Sommigen blijven alleen wonen omdat kleinkinderen niet meer bij oma en opa op bezoek willen. De grootouders hebben geen Wifi of geen moderne flat screen televisie. Ouderen vereenzamen hierdoor."

De overheid heeft voor alle eilanden subsidies beschikbaar gesteld om elektriciteit en telecom betaalbaar te maken. Huishoudens met kleine aansluitingen zullen minder gaan betalen dan huishoudens met grote aansluitingen. Verder moet het wetsvoorstel Wijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES de betaalbaarheid van het drinkwater voor kleingebruikers garanderen.²²

Woonlasten

Ook het wonen is duur. Veel ouderen met wie de ombudsman heeft gesproken hebben een eigen woning. Die woning hebben zij in het verleden meestal zelf gebouwd of is al jaren in de familie. Mensen met een eigen huis op Bonaire moeten sinds 2011 (een hogere) grondbelasting betalen. De bedragen hiervan kunnen behoorlijk oplopen, zeker als de waarde van de grond, bijvoorbeeld vanwege de locatie aan zee, hoog getaxeerd is. Hierdoor moeten ouderen die al generaties lang een huis in bezit hebben, opeens (een hoge) grondbelasting betalen.

"Ik moet mijn vaste lasten betalen maar dat lukt bijna niet. Het dak is kapot en moet gerepareerd worden. Maar dat kan ik niet betalen. Ik loop er tegen aan dat ik grondbelasting en erfpacht moet betalen. Die bedragen zijn flink gestegen: eerst betaalde ik \$ 82 en nu \$ 107. En dan moet ik ook nog \$ 75 erfpacht betalen."

Sommigen moeten zelfs een betalingsregeling treffen omdat ze niet in een keer het volledige bedrag kunnen betalen. Een hulpverlener klaagde er over dat de overheid wél verwacht dat ouderen langer thuis blijven wonen maar niet zorgt voor lastenverlichting in de vorm van een lagere grondbelasting of betaalbare aanleunwoningen.

21 [Zie rapportbrief Nationale ombudsman van 8 november 2016, dossiernummer 2015.30532.](#)

22 https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_wedb

Op St. Eustatius en Saba wordt geen grondbelasting geheven.²³ Waarom op Bonaire wel en op de overige eilanden geen grondbelasting wordt geïnd, heeft te maken met artikel 43 lid 1 van de Wet Financiën Openbare Lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba dat bepaalt dat grondbelasting *kan* worden geheven. Kennelijk koos de eilandsraad van Bonaire ervoor om gebruik te maken van deze 'kan- bepaling' in de wet en stelde in 2011 een eilandverordening vast.²⁴ De ombudsman vindt het opmerkelijk dat de eilanden hier verschillend mee omgaan. Hij vraagt zich af in hoeverre het redelijk is dat er alleen op Bonaire grondbelasting moet worden betaald.

Op alle drie de eilanden hebben mensen met een laag inkomen moeite om een betaalbare woning te vinden. Er is een groot tekort aan betaalbare huurwoningen.²⁵ Hierdoor neemt de druk op de woningmarkt toe waardoor mensen noodgedwongen zijn aangewezen op de (dure) particuliere huursector. Een huurhuis kost al gauw \$ 400 of \$ 500. Mensen krijgen hier echter geen compensatie voor want Caribisch Nederland kent geen systeem van huurtoeslag.

In de brief van 29 juni 2018²⁶ liet het kabinet de Tweede Kamer weten alternatieve mogelijkheden voor huurcompensatie te gaan onderzoeken. In de voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland van 27 juni 2019 wordt ingezet op het verlagen van de kosten van wonen door het vergroten van het aanbod van woningen. Er wordt geld beschikbaar gesteld voor nieuwbouw, renovatie/onderhoud en infrastructuur. Verder moeten eilandelijke verordeningen in werking treden die de huurprijzen reguleren. Ook komt er een experiment met de hypotheekgarantie op Bonaire, waarvan huishoudens, die nu via een particuliere verhuurder een woning huren, gebruik kunnen maken. Uit de rapportage blijkt niet dat een soortgelijk experiment op Saba en St. Eustatius wordt gedaan.

2.3 Gekort op de AOV-uitkering

Extra schrijnend is de situatie van de ouderen die gekort worden op hun AOV. Dit omdat zij (een aantal) jaren niet in Caribisch Nederland hebben gewoond en gewerkt of omdat hier door de overheid vanuit wordt gegaan. Wat is het geval?

Sinds de inwerkingtreding van de Wet AOV BES is de hoogte van de AOV afhankelijk van de woonplaats. Mensen die (tijdelijk) in het buitenland zijn gaan wonen of werken zijn in die periode niet verzekerd, tenzij zij premies en belastingen blijven betalen op Bonaire, St. Eustatius of Saba. Bij inwoners die gedurende een periode niet op een van de drie eilanden woonden en dus niet verzekerd waren, wordt op het ouderdomspensioen een korting van 2% toegepast. Voor sommige mensen is dit een onaangename verrassing.

23 Vastgoedbelasting moet er wel betaald worden maar een door de eigenaar zelf bewoonde woning is hiervan vrijgesteld. Als een onroerende zaak onder de heffing van de vastgoedbelasting valt, wordt daarover geen grondbelasting geheven en andersom. Beide belastingen hebben eigen objecten die worden belast. Grondbelasting is een eilandelijke heffing. Vastgoedbelasting is een Rijksbelasting. In geval van erfpacht moet de burger zowel vastgoedbelasting als erfpacht betalen (bron: website Belastingdienst CN).

24 <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Bonaire/355362.html>

25 In het Bestuursakkoord november 2018 en in Convenant Volkshuisvesting Bonaire van 27 juni 2019 is opgenomen dat er op Bonaire zo'n 500 sociale huurwoningen worden gebouwd.

26 [Kabinetsreactie onderzoek ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland, 29 juni 2018.](#)

Een casus:

De heer Jones woont sinds 1975 op St. Eustatius. Omdat hij er niet zijn hele werkzame leven had gewoond werd hij met zo'n 40% gekort op zijn AOV. Volgens de heer Jones was dit onterecht: het kortingspercentage zou veel lager moeten zijn. Daarom diende de heer Jones een herzieningsverzoek in bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)- unit SZW. Deze besloot hierop het besluit te herzien en bracht het kortingspercentage terug naar 6%, maar alleen over de jaren 2016-2018. Op grond van de Wet AOV kan de herziening slechts met één jaar terugwerken.²⁷ Uit coullance verlengde SZW dit nog met één jaar. Dus ontving de heer Jones alleen over de periode van 5 maart 2016 tot 30 juni 2018 een nabetaling. Maar dat was volgens hem niet genoeg. Hij vond, omdat hij al in 2007 met pensioen was gegaan, dat hij óók recht had op een nabetaling over de voorgaande negen jaren. De heer Jones voelde zich dan ook tekort gedaan. Een groot deel van zijn pensioen waar hij volgens hem recht op had, kreeg hij niet. De RCN-unit SZW daarentegen vond dat het maximale coullance had betracht met het toepassen van terugwerkende kracht van twee jaar. Verder kon de instantie naar eigen zeggen niet gaan en schreef namens de minister van SZW:

"Ik heb rechtgevolgen gewijzigd van een besluit dat in kracht van gewijsde is gegaan en dat én genomen is door een instantie waarvoor ik geen verantwoordelijkheid draag én in een periode dat mijn huidige wettelijke verantwoordelijkheid nog niet eens bestond. Daarmee heb ik een formeel besluit genomen waar ik rechtens niet toe gehouden ben - en maximale coullance betoond. Dat laat onverlet dat ik bij de materiele invulling van dat formele besluit gehouden ben aan de Wet algemene ouderdomsverzekering BES. Op grond van de bepalingen van die wet is de periode waarover een ouderdomspensioen met terugwerkende kracht kan worden herzien bepaald op maximaal twee jaar. En dat is precies de duur van de periode waarover u het herziene ouderdomspensioen met terugwerkende kracht ontvangen heeft."

Herziening van de AOV-uitkering kan maar beperkt terugwerkende kracht hebben en kan om die reden niet worden teruggedraaid tot de dag van aanvang van de AOV. Dit pakt soms erg nadelig uit voor de individuele burger.

Het ouderdomspensioen wordt dus gekort voor de jaren dat er niet op één van de drie eilanden is gewoond, óók als de woonplaats in een van de andere landen van het Koninkrijk was. Het is belangrijk dat de inschrijving in de basisadministratie persoonsgegevens²⁸ van de drie eilanden overeenkomt met de feitelijke woonplaats. De in andere landen van het Koninkrijk opgebouwde verzekerde jaren geven recht op AOV of AOW uit die specifieke landen, maar moet wel dáár worden aangevraagd. Hiertoe moet de pensioengerechtigde zelf actie ondernemen. En dat is lang niet altijd bij iedereen bekend. Bovendien is het aanvragen voor veel ouderen een moeizaam en onduidelijk administratief proces. Uit reacties van RCN op klachten waar dit speelde:

27 Artikel 12 Wet AOV BES.

28 Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba) en de Caribische landen (Aruba, Sint Maarten en Curaçao) houden een eigen bevolkingsadministratie bij: de Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA). De eilanden wisselen persoonsgegevens uit met elkaar en met Nederlandse gemeenten via een koppeling (PGK-module). De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens beheert de PGK-module, zie ook <https://www.rvig.nl/caribisch-gebied/registratie-in-piva-en-brp-bij-verhuizingen>.

“In mijn mail naar (...) heb ik u geïnformeerd dat wij niet voor alle zes eilanden behorend tot de voormalige Nederlandse Antillen AOV aanvragen in behandeling nemen. Op onze website, die u heeft aangegeven te hebben geraadpleegd, informeren wij u dat wij u kunnen voorzien van de nodige formulieren ter indiening van uw AOV aanvraag voor Aruba en Curaçao. Als u die nog niet heeft ontvangen dan wil ik daarvoor mijn excuses aanbieden. Voor de zekerheid heb ik ze bijgevoegd in de bijlage. Deze moeten na invulling verstuurd worden naar desbetreffende eilanden voorzien van uw handtekening, kopie van identificatie en uw bankgegevens.”

“De RCN-Unit SZW is bekend met de procedure die de SVB Nederland hanteert. Op dit moment is het (technisch) niet mogelijk een vergelijkbare voorziening te hanteren op Caribisch Nederland. De RCN-Unit SZW informeert toekomstige pensioengerechtigden via haar website (www.rijksdienstcn.com). Op deze site had u de pensioengerechtigde leeftijd kunnen verifiëren. Ook staan hier de aanvraagformulieren en de adres informatie ook de mail adressen.”

Informatie is niet altijd duidelijk

Mensen weten veelal niet waar zij aan toe zijn. Zo begrijpen zij niet hoe bepaalde bedragen zijn samengesteld, waarom zij een lager bedrag ontvangen of welke informatie aan wie verstrekt moet worden. Zij klagen er bij de Nationale ombudsman over dat RCN onduidelijke of onvolledige informatie verstrekt. Ook vinden zij dat het (te) lang duurt voordat er een helder antwoord komt op hun vragen.

“Ik correspondeer al ruim een jaar met de Rijksdienst Caribisch Nederland omtrent mijn AOV-aanvraag. Nog steeds heb ik niet op al mijn vragen een antwoord, ondanks herhaalde verzoeken en klachten.”

Aanvulling op de AOV

Alleenstaande ouderen die - om wat voor reden dan ook - gekort zijn op hun AOV-uitkering en niet kunnen rondkomen, hebben in principe recht op een aanvulling vanuit de onderstand. RCN- Unit SZW liet weten dat het gaat om een aanvulling van maximaal \$ 83 per maand voor een alleenstaande en \$ 66 voor partners. Ouderen moeten dan wel minstens vijf jaren inwoner zijn van Caribisch Nederland. Maar niet iedereen die recht heeft op zo'n aanvulling ontvangt deze ook daadwerkelijk. Bij RCN-Unit SZW zijn alleen de ouderen in beeld die een dergelijke aanvraag hebben ingediend.²⁹ Ouderen weten ook niet altijd waar zij recht op hebben en doen geen beroep op bestaande regelingen. Een voor de ombudsman bekend gegeven. Onderbenutting van voorzieningen onder ouderen komt, net zoals in Europees Nederland, helaas nog te veel voor. Kwetsbare ouderen lopen hierdoor onnodig inkomen mis. Inkomen dat zij hard nodig hebben om te kunnen overleven.

²⁹ In de eerste vier maanden van 2019 ontvingen in Caribisch Nederland ongeveer 85 ouderen een aanvulling op de AOV.

2.4 Bijzondere onderstand is nauwelijks bekend

Naast een aanvulling vanuit de onderstand bij korting op de AOV-uitkering, kunnen ouderen voor onvoorziene kosten ‘bijzondere’ onderstand aanvragen. In de brochure Onderstand, uitgegeven door de RCN, staat hierover het volgende vermeld:

“Als u onverwachte grote uitgaven hebt die u niet kunt betalen, komt u wellicht in aanmerking voor bijzondere onderstand van de unit SZW. Onverwachte grote uitgaven waaraan SZW kan bijdragen zijn bijvoorbeeld het trekken van tanden of kiezen, een medisch dieet, een koelkast, een wasmachine of een bed.”

Bijzondere onderstand moet worden aangevraagd bij RCN-unit SZW. Hiervoor moeten mensen naar het spreekuur van SZW komen waar vervolgens wordt bekeken of er voldaan is aan de voorwaarden.³⁰ Niet iedereen is bekend met de mogelijkheid van het aanvragen van bijzondere bijstand en de voorwaarden die hier aan verbonden zijn. Zo liet een hulpverlener weten:

“Als die regels voor mij als professional al niet duidelijk zijn, hoe is dat dan voor een oudere?”

Voorlichtingscampagnes op de radio en advertenties op Facebook en in kranten hebben kennelijk niet het gewenste effect gehad. Een aantal hulpverleners vraagt zich hardop af in hoeverre de overheid zich voldoende inspant om mensen die wat extra's nodig hebben te bereiken. In het enkele geval dat een beroep wordt gedaan op bijzondere onderstand worden de kosten in natura vergoed. Stel dat iemand een aanvraag heeft gedaan voor een koelkast dan wordt er ook daadwerkelijk een koelkast geleverd. In het verleden kwam het regelmatig voor dat mensen lange tijd op hun spullen moesten wachten. Dat is gelukkig verbeterd. Maar op Saba en St. Eustatius vinden burgers de besluitvorming rond de aanvraag nog wel erg lang duren. De inwoners van deze eilanden kunnen wel naar het SZW-kantoor op het eigen eiland, maar hun aanvragen lopen via Bonaire.³¹ Ook als burgers vragen stellen aan het algemene mailadres ‘onderstand@rijksdienstcn.com’, gaat dat via Bonaire.

Aanvraag levert problemen op

Voorts kan het *aanvragen* van de bijzondere onderstand de nodige problemen opleveren. Ouderen krijgen de opdracht mee om hun administratie op orde te brengen en relevante financiële stukken, zoals bankafschriften te verzamelen. Mede op basis daarvan wordt beslist of iemand recht heeft op bijzondere onderstand. Maar het lukt niet iedereen om zelfstandig de benodigde stukken te verzamelen. Mensen haken voortijdig af. Daarbij vinden ouderen het vaak lastig om naar het spreekuur van SZW te gaan om een aanvraag in te dienen. Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden (‘ons kent ons’) in combinatie met schaamte en trots, zien de ouderen er tegenop om naar de locatie te komen.

30 Uit navraag bij RCN-unit SZW bleek de ombudsman dat geen zicht is op de doelgroep die mogelijk in aanmerking komt voor de bijzondere onderstand. Het inkomen en het vermogen van de burgers is onvoldoende bekend..

31 Aangezien Bonaire zo'n 800 km zuidelijker ligt kan dit belemmeringen opleveren.

Bijzondere onderstand voor (preventieve) zorg?

Uit gesprekken bleek dat ouderen er soms tegen aanlopen dat zij onverwacht hoge kosten moeten maken omdat zij (medische) hulpmiddelen nodig hebben. Deze moeten worden aangevraagd via BESTcare Zorgwinkel op Bonaire³² maar worden niet altijd vergoed of er moet eerst 'een borgsom' worden betaald. Zo moest een mevrouw \$ 75 borgsom voor haar rolstoel betalen maar dat bedrag had zij niet. Een andere mevrouw vertelde dat zij voor haar aangepaste schoenen \$ 900 moest betalen: een bedrag dat zij niet zo maar kon ophoesten. Een hulpverlener liet weten dat mensen wel een gehoorapparaat vergoed krijgen maar de batterijen niet. Aangezien die zo'n \$ 6 kosten en elke twee weken vervangen moeten worden, laten veel mensen het apparaat links liggen. Door de invoering van de collectieve zorgverzekering in 2011 is de gezondheidszorg verbeterd. De regeling voorkomt dat burgers onverzekerd zijn. Toch lopen mensen tegen dit soort praktische problemen aan omdat het Zorgverzekeringskantoor BES, die de verzekering uitvoert onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS, dergelijke hulpmiddelen niet vergoedt. De vraag is in hoeverre de bijzondere onderstand voor dit soort situaties uitkomst kan bieden.

2.5 Mensen houden de schijn op en trekken niet aan de bel

Daarnaast is ook niet altijd helder voor welke zaken mensen nu bij de lokale overheid moeten zijn en voor welke zaken bij de RCN- unit SZW, als het gaat om ondersteuning. En als mensen het al weten, dan zijn zij huiverig voor wat zij daar allemaal voor moeten doen. Zij betwijfelen of dit zelfstandig lukt. Veel ouderen zijn afhankelijk van hun kinderen of andere familieleden. Maar het allerbelangrijkste is dat de ouderen er niet voor willen uitkomen dat zij in armoede leven. Een hulpverlener vertelde dat hij aan ouderen van de dagopvang had gevraagd of zij mensen kenden die in armoede leven. Niemand stak zijn vinger op, terwijl hij zeker wist dat een aantal van hen nauwelijks kan rondkomen. Omdat de ouderen niet met hun financiële problemen te koop lopen en uit zichzelf niet snel bij instanties aankloppen, is het bieden van hulpverlening, voor zover beschikbaar, niet eenvoudig. Zij vragen uit zichzelf niks en houden liever de schijn op. Zelfs als dit betekent dat zij een of meerdere dagen nauwelijks iets te eten hebben.

“Mensen zijn opgegroeid met het motto dat je moet roeien met de riemen die je hebt en vragen niet om meer.”

Een andere hulpverlener liet weten dat het er voor ouderen sinds 2010 niet veel beter op is geworden. Dat komt volgens haar mede doordat mensen voorafgaand aan de transitie onvoldoende hebben aangegeven welke problemen er precies speelden en waar zij behoefte aan hebben. Zij vertelde:

“Er is sprake van ‘valse trots’. Het zit in de cultuur ingebakken dat men niet graag toegeeft dat het niet goed gaat.”

32 Een professioneel bedrijf dat in Caribisch Nederland verpleeghulpmiddelen levert.

2.6 Er wordt nauwelijks iets aan preventie gedaan

Volgens sommige hulpverleners moet de overheid meer inzetten op het leren omgaan met geld. Zij zien dat mensen niet altijd verstandige keuzes maken. Voor zover de ombudsman heeft kunnen nagaan wordt er vanuit RCN (nog) geen begeleiding gegeven aan mensen die in financiële problemen komen. Ook is er op de eilanden (nog) geen beleid of aanpak gericht op schuldhulp. Wel kunnen burgers op Bonaire voor ondersteuning soms terecht bij een hulporganisatie genaamd Adra. Daar wordt les gegeven in budgettering. Op Saba en St. Eustatius bestaan dergelijke initiatieven niet. Eind juni heeft de staatssecretaris SZW op de eilanden gesprekken gevoerd over mogelijkheden van schuldhulpverlening. Hiervoor moet nog in samenwerking met SZW plannen worden gemaakt. Via de Integrale Aanpak zijn op St. Eustatius financiële middelen toegewezen voor ondersteuning. Maatschappelijk werk op Saba helpt regelmatig mensen die moeite hebben de eindjes aan elkaar te knopen of die te maken hebben met schulden. Vaak gaat het in die gevallen om betalingsachterstanden bij bijvoorbeeld nutsbedrijven. Als er mensen onder de armoedegrens vallen³³ dan biedt het Openbaar Lichaam Saba waar mogelijk hulp bij het oplossen van de schulden. Maar ook hier is geen strak omlijnd beleid vanuit de overheid.

2.7 Orkaanschade op Saba en St. Eustatius

In het najaar van 2017 zijn de eilanden St. Eustatius en Saba getroffen door twee orkanen. De schade aan de huizen die de orkanen Irma en Maria hebben veroorzaakt op St. Eustatius en Saba heeft ook de ouderen geraakt. Een aantal van deze ouderen wacht nog steeds op hulp en geld om hun dak te laten repareren. Door hun leeftijd zijn ze veelal zelf niet in staat om dit zelf te doen. Door de orkanen zijn de voedselprijzen ook (tijdelijk) sterk gestegen omdat de producten niet meer via het zwaar getroffen St. Maarten konden worden aangevoerd, maar vanuit andere landen moesten worden aangeleverd. Ook hebben de orkanen schade aangericht aan telefoon- en internetvoorzieningen, wat in het bijzonder de ouderen heeft getroffen. Zij zijn meer aan huis gebonden dan de jongere mensen en daarom afhankelijker van deze voorzieningen.

33 De armoedegrens is gelegd bij 1,5 keer het wettelijk minimumloon.

De heer Peoples (65 jaar), Community-werker op St. Eustatius en Saba:

“Al zo’n tien jaar werk ik als community-werker op Sint Eustatius en Saba, waardoor ik goed zicht op de problematiek op deze eilanden. Helaas kan ik niet zeggen dat de toestand verbeterd is sinds de transitie. Integendeel. De problemen, met ouderen én met jongeren, zijn alleen maar complexer geworden. Daarom ben ik ook niet heel enthousiast over dit nieuwe onderzoek van de ombudsman. Er zijn afgelopen jaren zo veel organisaties geweest die overal onderzoek naar hebben gedaan; je ziet dat mensen ‘onderzoeksmoe’ worden. Ook omdat er weinig tot niets verandert. Dit is geen kritiek naar de ombudsman, het is meer dat ik sceptisch ben geworden, me machteloos voel naar de Nederlandse overheid.

Als je de andere verhalen in dit rapport leest, over de armoede, eenzaamheid en ellendige omstandigheden van veel ouderen, dan kun je alleen maar je hoofd schudden en zeggen: h^óe is het in hemelsnaam mogelijk dat deze toestanden anno 2019 in het Koninkrijk der Nederlanden voorkomen? Er is niet voor niets onderzoek gedaan door het College voor de Rechten van de Mens naar de toestanden op de BES-eilanden.

Ik ben zelf opgegroeid in een straatarm gezin met dertien kinderen. Mijn moeder stond er met de opvoeding meestal alleen voor omdat mijn vader over het algemeen afwezig was. We zijn nu ruim een halve eeuw verder, maar de groep armen is nog steeds even kwetsbaar als ons gezin toen was.

Als we het hebben over de ouderen, dan zie ik dat veel van hen alleen in hun huis wonen. Zonder adequate, structurele opvang en begeleiding. Soms hebben zij wat zorg van wijkverpleging, maar die besteedt slechts minimale aandacht aan de toestand in huis. Veel ouderen hebben gebrek aan goede, structurele maaltijden. Veelal uit geldgebrek. Ouderen zijn afhankelijk van een AOV - in minimaal, te laag bedrag -, en de meeste ouderen hebben geen bedrijfspensioen opgebouwd. Ze kunnen vaak slecht rondkomen en vegeteren in eenzaamheid. Deze mensen leven maatschappelijk geïsoleerd, soms in erbarmelijke toestand. De jongste generatie heeft andere prioriteiten en kijkt nauwelijks naar deze generatie om.

Veel ouderen leven in wat je niet anders kunt noemen dan een krot. Denk aan een hutje met een golfplaten dak. Binnen: een oud gasfornuis. Soms een matras op de grond, of een verwaarloosd bed dat nauwelijks of geen functie heeft. Soms een oude, verwaarloosde tafel, soms helemaal geen tafel en stoelen. Rondslingerende kleding en een penetrante urinegeur, omdat de bewoner incontinent is. Mensen kunnen jarenlang in deze situatie verkeren, ik heb mensen gezien die tot aan hun dood zo leefden. Die geen deel meer uitmaakten van de samenleving. Diep triest dat mensen onder die bijna mensonwaardige omstandigheden de laatste jaren van hun leven moeten slijten. En dan hebben we het nog niet gehad over de groep ouderen met psychische problemen, of de groep ouderen die dementerend is. Zij worden bij elkaar gezet in een zogenaamd ‘Auxiliary home’. Een vreemde mix van verpleeghuis / bejaardenhuis waar mensen lukraak bij elkaar worden gezet. Zo verbleef daar bijvoorbeeld ook een jongere vrouw die verlamd was geraakt. Het personeel doet zijn best, maar is nauwelijks adequaat geschoold. Zij hebben geen inzicht in de psyche van de mens. Wordt een patiënt onrustig en gaat hallucineren, dan wordt gezegd: ‘Gedraag je, schreeuw niet zo. Je moet de rust van de andere patiënten niet verstoren.’ Ooit is dit tehuis in het leven geroepen door een arts, maar verder zit er geen lange-termijn-visie achter. Het is een soort afvoerputje geworden voor allerlei mensen/ouderen die in de knel zitten. Psychisch belaste mensen horen niet in zulk soort tehuizen te zitten. Die zijn daar niet op hun plek.

Armoede is één ding. Maar ook als je als oudere wél geld hebt, dan loopt hij of zij er nog steeds tegenaan dat er geen goede infrastructuur op de eilanden is. De juiste aandacht en zorg ontbreken. Naar mijn idee zouden er meer multicomplexe voorzieningen moeten komen. Waar verschillende groepen ouderen opgevangen kunnen worden. Waar goed opgeleid personeel met de juiste attitude werkt. Zoals de situatie nu is onder de ouderen, dan hebben we het over een totale neerwaartse spiraal. De bevolking van de eilanden is decennialang aan hun lot overgelaten. En daar worden nu de wrange vruchten van geplukt.”

3 Het hoofd boven water houden

3.1 Inleiding

Vrijwel alle ouderen met wie de onderzoekers van de ombudsman spraken, vertelden – soms na stevig doorvragen – dat zij het financieel niet redden met alleen een AOV-uitkering. Sommige ouderen ontvangen een aanvullend pensioen, maar zelfs dan hebben de ouderen het op de eilanden financieel zwaar. Met name omdat de dagelijkse en maandelijkse uitgaven zo hoog zijn. Het leven op de eilanden is duur.

De ombudsman wilde weten waar deze ouderen van leven en hoe zij de (hoge) vaste lasten betalen. In hoeverre zijn er mogelijkheden om meer inkomsten te genereren of uitgaven te verminderen? En wat betekent dit concreet voor hun leefomstandigheden? In dit hoofdstuk wordt nader op deze vragen ingegaan.

Een casus:

De hoogbejaarde heer Martina woont zelfstandig in een ‘studio’, zonder water, elektriciteit en sanitaire voorzieningen. De oude man heeft grote financiële problemen. Hij ontvangt slechts een ouderdomsuitkering die door zijn zoon Brian wordt beheerd. Helaas laat de gezondheid van de heer Martina, zeker de laatste tijd, te wensen over. Volgens de hulpverlening gebeuren er ‘s nachts vaak ongelukken omdat de man ‘s nachts in het donker naar buiten moet om zijn behoeftes te doen. Eens per twee weken komt Brian zijn vader wat brood brengen, verder is er geen contact, ook niet met andere familieleden.

De heer Martina heeft sociaal-emotionele problemen. Zijn dagen vult hij met buiten zitten of met op straat wat rond lopen. Hij maakt geen gebruik van de dagbesteding. Gelukkig worden er doordeweeks warme kant- en klaar maaltijden bezorgd. Hiervoor hoeft de heer Martina niet te betalen. In de weekenden eet hij het brood dat hij van Brian krijgt. Omdat de heer Martina niet in staat is zijn studio zelf schoon te houden komt hij in aanmerking voor huishoudelijke ondersteuning. De woonruimte is echter zó vervuild dat de thuiszorg haar werk niet goed kan doen.

De hulpverlening maakt zich ernstig zorgen over de situatie van de heer Martina. Een opname in een verpleegtehuis is niet van de grond gekomen omdat Brian daar een stokje voor heeft gestoken. Mogelijk voorzag hij dat door een opname in het verpleegtehuis zijn vaders AOV-uitkering gestopt zou worden. Het schrijnende verhaal van de heer Martina en zijn zoon kregen onderzoekers van de Nationale ombudsman te horen tijdens een bezoek aan Caribisch Nederland. Het laat zien hoe sommige kwetsbare alleenstaande ouderen moeite hebben het hoofd boven water te houden.

3.2 Bijbanen

Voor ouderen is de mogelijkheid om extra inkomsten te verwerven middels een bijbaan (‘side-job’) beperkt, zeker naarmate zij ouder worden en fysieke of geestelijke beperkingen krijgen. Toch zijn er veel ouderen – sommigen zijn zelfs ouder dan 75 jaar – die naast hun AOV een bijbaan hebben. Een hulpverlener:

“Er zijn op Saba ouderen die side-jobs hebben omdat de AOV niet genoeg is en het leven op het eiland duur is.”

Het hebben van meerdere banen is op alle drie de eilanden gebruikelijk. Omdat één inkomen vaak onvoldoende is om rond te komen, is het niet vreemd om naast een fulltime baan nog een bijbaan in de avond of in de weekenden te hebben. Deze bijbanen bestaan meestal uit klussen om wat bij te verdienen, zoals schoonmaken, schilderen of beveiliging. Vaak wordt er cash betaald of er wordt een tegenprestatie verlangd. Hulpverleners vertellen dat mensen liever bijklussen dan hun hand ophouden. Zij vragen niet graag om hulp en doen het met wat zij krijgen. Dat is inherent aan de mentaliteit van veel inwoners van Caribisch Nederland. Een agent vertelde:

“Hoe het precies zit met de financiële situatie van ouderen op Saba kan ik niet zeggen. Mensen praten niet gemakkelijk over persoonlijke zaken. Op het eerste gezicht kunnen mensen rondkomen maar dat kan schijn zijn.”

3.3 Afhankelijk van kinderen of familie

Ouderen zonder kinderen, met slechts een AOV-uitkering (dus zonder aanvullend pensioen), ervaren grote problemen als hun partner overlijdt. Zonder partner valt één AOV uitkering weg, maar de vaste lasten blijven hetzelfde en zijn vaak niet meer op te brengen. Nadat zij hun vaste lasten, zoals water, gas, elektriciteit en huur hebben betaald, blijft voor voedsel of onderhoud aan de woning (te) weinig geld over. Hoewel de meeste ouderen zo zuinig mogelijk proberen te leven redden zij het niet zonder de (financiële) steun van derden. Voor hun basale levensbehoeften zijn zij dikwijls afhankelijk van familieleden. Maar die zijn lang niet altijd beschikbaar of in staat hulp te bieden.

“Ik woon alleen want mijn man is overleden. Ik heb twee kinderen waarvan één, mijn zoon, op Curaçao woont. Mijn dochter woont wel op het eiland maar zij heeft haar eigen gezin. Ik ontvang geen aanvullend pensioen. Als ik iets nodig heb, dan koopt mijn dochter dat voor mij. Zelf heb ik daar geen geld voor. Alles gaat op aan vaste lasten zoals telefoon, kabel en water. Ik heb een eigen huis en nu moet ik ook nog belasting en erfpacht betalen. Gelukkig heb ik nog kinderen. Mijn nicht, die geen kinderen heeft, redt het niet.”

Samenwonen

Om kosten te delen wonen familieleden van verschillende generaties noodgedwongen bij elkaar in. Kinderen kunnen zelf ook niet altijd rondkomen en moeten meer dan fulltime werken. Zij hebben te veel eigen problemen om tevens het welzijn van hun ouders in de gaten te houden. Eventuele kleinkinderen moeten door grootouders worden opgevangen, maar die zijn daar niet altijd toe in staat. Op de eilanden wonen grote families in te kleine woningen bij elkaar, waardoor ongezonde of schrijnende leefsituaties kunnen ontstaan. Zo signaleren hulpverleners dat ouderen financieel worden uitgebuit of verwaarloosd. Ook mishandeling komt voor. De politie grijpt niet in omdat het om familiezaken gaat.

Omdat mensen niet over hun problemen praten wordt er weinig aan gedaan. Ouderen zullen er overigens niet snel over klagen als hun kinderen hen verwaarlozen en houden problemen voor zich. Een hulpverlener beschrijft de volgende casus:

“Cliënt woont zelfstandig in een studio op het terrein van zijn broer. Studio is niet volledig gemeubileerd, heeft een bed (in zeer slechte conditie) een klerenkast, een ijskast, een kleine keukenrek en een kleine badkamer. Broer wenst niet dat cliënt daar blijft wonen, gezien ze verschillende familieproblemen hebben. Broers hebben ruzie en praten niet met elkaar. Cliënt eet brood op zaterdag en zondag, als hij dit heeft. Gedurende de week eet hij bij een dagbesteding voor ouderen, die hij bezoekt. De reden dat hij gedurende de weekenden brood moet eten en geen warm eten kan kopen, is omdat zijn dochter zijn geld beheert. Eigenlijk krijgt hij zijn geld of pensioen niet eens te zien. De gezondheid van cliënt is zeer achteruit gegaan.”

Kinderen beheren het geld

In veel gevallen beschikken de kinderen over de AOV van de ouders. Sommige van die kinderen gebruiken dit geld voor zichzelf, zonder voor hun ouders te zorgen. Dat gebeurde bijvoorbeeld in het [verhaal](#) van de heer Martina. Omdat de kinderen min of meer afhankelijk zijn van de AOV van hun ouders willen zij niet dat hun ouders naar een verpleeghuis gaan. Bij opname in een verpleeghuis moet de AOV namelijk worden afgedragen³⁴ en bestaat alleen recht op een zak- en kleedgeld ter hoogte van 10% van het bedrag van de volledige AOV-uitkering. Afgedragen betekent in dit geval dat de RCN-Unit SZW de AOV rechtstreeks overmaakt naar het verpleeghuis. Voor zak- en kleedgeld moeten de ouderen een aparte aanvraag indienen. Afgezien van deze administratieve rompslomp betekent dit in de praktijk dat mensen voor extra uitgaven zijn aangewezen op familie.

Zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven is het aanvragen van bijzondere onderstand een lastig proces waarbij veel bewijsstukken moeten worden aangeleverd en mensen bij het loket moeten langskomen om de aanvraag in te dienen. Ook hiervoor zijn ouderen afhankelijk van hun kinderen of hulpverleners.

“Mijn dochter woont bij mij in en helpt mij met alles. Als ik haar niet had dan weet ik niet wat ik zou moeten doen. Als mensen geen kinderen hebben dan moeten zij maar wachten tot iemand helpt. Uiteindelijk komt er altijd wel iemand. Toch zijn mensen nu meer op zichzelf gericht; ze hebben werk of hun eigen gezin. Of ze hebben zelf problemen.”

34 Zie artikel 1.12.1 lid 3 Regeling aanspraken zorgverzekering BES dat bepaalt dat de verzekerde, die een pensioen ontvangt ingevolge de [Wet algemene ouderdomsverzekering BES](#) voor het verblijf in een verpleeghuis een eigen bijdrage verschuldigd is dat gelijk is aan dat pensioen en artikel 8 (Basisbedrag bij opname in instelling) Beleidsregels toepassing Besluit onderstand BES 2019.

3.4 Naar de dagopvang om te kunnen eten

In hoeverre oudere mensen daadwerkelijk onder de armoedegrens leven, vindt een van de hulpverleners moeilijk te zeggen 'omdat er geen bestaansminimum is vastgesteld'. Het eerst wordt bezuinigd op voedsel. Volgens een aantal professionals houden sommige ouderen onvoldoende geld over om eten te kopen. Zij komen naar de dagopvang om goede voeding te krijgen. Is de dagopvang gesloten dan eten zij niks. Een hulpverlener:

"In het weekend zijn de ouderen op zichzelf aangewezen. Als ze het geld niet hebben om eten te kopen wachten ze tot maandag om weer wat eten te krijgen. Sommigen van hen komen uitgehongerd aan."

Het krijgen van betaalbaar eten lijkt één van de voornaamste redenen te zijn om naar de dagopvang te komen. Op de dagopvang krijgen ouderen ontbijt, lunch en avondeten. Voorheen werd er geen ontbijt geserveerd maar toen bleek dat het merendeel van de ouderen zonder ontbijt bij de dagopvang verscheen, is ervoor gekozen om voortaan ook een ontbijt te verstrekken.

Naast betaalbaar eten zijn er ook andere redenen waarom ouderen naar de dagopvang gaan, bijvoorbeeld omdat zij anders alleen thuis zitten en niemand zich om hen bekommert. In de dagopvang ontmoeten zij leeftijdsgenoten om een praatje mee te maken en krijgen zij aandacht van het personeel.

"Ik kom vier dagen in de week naar de dagopvang omdat ik alleen ben. Mijn kinderen werken en wonen niet in de buurt"

Helaas is het aanbod van de dagopvang en verzorgingstehuizen op St. Eustatius en Bonaire onvoldoende en staan er veel mensen op de wachtlijst. Door een toenemend aantal 65+ers op de eilanden wordt de vraag naar dagopvang en verzorgingstehuizen steeds groter. Vanwege de wachtlijsten moeten ouderen soms langer thuis blijven wonen dan verantwoord is. Hierdoor kunnen schrijnende situaties ontstaan. Uit verhalen van hulpverleners kwam naar voren dat er sommige ouderen in eenzaamheid en onder erbarmelijke omstandigheden leven. Twee pastoors op Bonaire, die met enige regelmaat huisbezoeken afleggen bevestigden deze verhalen. Een van hen vertelde:

"Sommige ouderen liggen de hele dag op bed in een huis met enkel een zinken plaat boven hun hoofd zonder airco en niemand die zich om hen bekommert. Thuiszorg doet haar best maar heeft te weinig capaciteit."

Beknopt overzicht aanbod zorgvoorzieningen in Caribisch Nederland

Bonaire

Op Bonaire zijn drie dagopvangcentra voor ouderen: Villa Antonia in Antriol, Fundashon Cocari, in Rincon en Kas di Mimima (een buitenlocatie van het verpleeghuis). In Antriol is er plaats voor dertig mensen, in Rincon voor 55 en bij het verpleeghuis kunnen 25 mensen terecht.

De ouderen krijgen op alle locaties drie maaltijden per dag. De mensen kunnen er door de week terecht. In de weekenden is de dagopvang gesloten. Zij worden met busjes thuis opgehaald en naar de opvang gebracht. De ouderen betalen rond de \$ 50 per maand voor de opvang. Er is een wachtlijst voor alle drie dagopvanglocaties.

In het centrum van Kralendijk staat verpleeghuis: Kas di Kuido. Daar is plaats voor 76 mensen.

Op Bonaire is het daarnaast mogelijk om zorg aan huis te ontvangen via de thuiszorg Sentro Salu Convent. Het ziekenhuis 'Hospitaal San Francisco', het verpleeghuis 'Kas di Kuido', de thuiszorg 'Sentro Salu Convent' en de Specialistische Zorg zijn in handen van de stichting Fundashon Mariadal. Villa Antonia en Cocari vallen onder andere zelfstandige stichtingen.³⁵

St. Eustatius

Op St. Eustatius wordt de dagopvang voor ouderen georganiseerd door Chapel Piece Health and Recreational Center Foundation. Bij Chapel Piece kunnen de ouderen door de weeks overdag terecht. In de ochtend worden zij met een taxibusje opgehaald en in de middag weer thuisgebracht. 's Ochtends wordt er een activiteit georganiseerd en tussen de middag wordt er gezamenlijk geluncht. Hiervoor betalen ouderen een klein bedrag per maand.

Er is één verpleeghuis: Auxiliary Home. Hier is plaats voor 22 mensen. Te weinig om alle ouderen die niet meer zelfstandig thuis kunnen wonen en verzorging nodig hebben te kunnen opvangen. Uit een onderzoek naar de behoeften van ouderen op St. Eustatius is gebleken dat er geen plaats is voor ouderen die 'te goed zijn' voor een verpleegtehuis, maar niet meer op zichzelf kunnen wonen. Verwacht wordt dat de wachtlijst voor het verzorgingshuis de komende jaren door de vergrijzing langer zal worden. Voor ouderen die nog zelfstandig kunnen wonen, maar wel zorg nodig hebben, worden op dit moment op St. Eustatius zogenoemde shelterhomes gebouwd. Ouderen met dementie kunnen daar niet terecht.

Tijdens kantooruren kunnen mensen het zogenoemde care-team van het Openbaar Lichaam bellen voor allerlei activiteiten die zij willen gaan ondernemen, bijvoorbeeld het doen van boodschappen of een bezoek brengen aan het ziekenhuis. Iemand van het care-team komt dan langs en neemt de oudere mee op pad.

Saba

Op Saba zijn twee opvanglocaties waar ouderen naar dagopvang kunnen. Dit is in The Bottom bij het verpleeghuis en in Windwardside in het Eugenius Johnson Center. Bijna elke dag worden op Saba dagactiviteiten georganiseerd door het Saba Lifecenter. Er wordt gezamenlijk gegeten. Ook op Saba betalen ouderen een kleine bijdrage voor de opvang.

35 [Zie Eilandgids Caribisch Nederland, Bonaire, St. Eustatius, Saba, uitgegeven door Rijksdienst Caribisch Nederland, januari 2019](#)

Voor ouderen die een medische indicatie hebben is er maaltijdservice “Meals on wheels” die gezonde warme maaltijden bij de ouderen bezorgen. Zij kunnen ook gebruik maken van “Accessible Ventures” om naar ziekenhuis, arts apotheek of dagactiviteit te gaan. Op Saba gaat het om zo’n driehonderd ouderen die hier aanspraak op zouden kunnen maken, maar door versoering van regels is deze voorziening nu nog voor slechts 75 ouderen beschikbaar.

Er is één verpleeghuis: The Home in The Bottom. Daar is plaats voor twintig mensen. Op Saba is op dit moment geen wachtlijst. The Home en Saba Lifecenter zijn in handen van de Benevolent Foundation Saba. Op Saba biedt ‘Home Health Care’ vanuit het ziekenhuis het A.M. Edwards Medical Center medische zorg en huishoudelijke hulp thuis aan ouderen die dit nodig hebben.

Naast het feit dat ouderen daar te eten krijgen, draagt de opvang er ook toe bij dat ouderen niet geïsoleerd raken en dat zij - waar mogelijk - verzorgd worden. Door de vergrijzing in Caribisch Nederland is er een toenemende behoefte aan dagopvang. Helaas voldoet het aanbod niet aan de toenemende behoefte. Op St. Eustatius en op Bonaire zijn lange wachtlijsten. Soms duurt het wel anderhalf jaar voordat er een plek vrijkomt.

Een hulpverlener op Bonaire vertelde:

“Er moet wat worden gedaan aan de wachtlijsten voor de dagopvang. In Rincon staan er zo’n tachtig mensen op de wachtlijst. Bij Villa Antonia zijn het er zestig. Mensen moeten hun trauma’s kunnen verwerken. Er is veel eenzaamheid en er is te weinig dagbesteding. De dagopvang zit nu helemaal vol.”

Hulpverleners vinden het dan ook hard nodig dat de overheid inspeelt op deze toenemende behoefte aan dagopvang en zorg voor ouderen, ofwel door het aanbod in de dagopvang te vergroten dan wel er voor te zorgen dat er meer aanbod in de thuiszorg komt. Hoewel de kwaliteit van de zorg op de eilanden goed is - en dit ook sinds 2010 als een grote verbetering wordt gezien - is er volgens hulpverleners nog wel een aantal punten dat de nodige aandacht verdient. Zo kennen de eilanden geen revalidatiecentra of aanleunwoningen voor ouderen. Dit betekent dat ouderen na een behandeling in het ziekenhuis soms langer in het ziekenhuis moeten blijven als zij nog niet in staat zijn voor zichzelf te zorgen en geen beroep op familie kunnen doen. Ook gebeurt het dat ouderen die eigenlijk nog niet helemaal voor zichzelf kunnen zorgen en ook geen hulp hebben van familie, toch naar huis worden gestuurd. Hulpverleners maken zich hier zorgen over. Zij vinden dat als de overheid verwacht dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen, zij hiertoe wel de nodige faciliteiten beschikbaar moet stellen. En wel op zo’n manier dat goed herstel na een behandeling in het ziekenhuis mogelijk is. Een aantal hulpverleners is van mening dat er revalidatiecentra moeten komen:

“Er is op Bonaire behoefte aan revalidatiecentra als mensen na opname ziekenhuis weer terug moeten naar huis. Ook zouden zij zouden graag in een soort aanleunwoning leven of begeleid wonen.”

Een ander probleem is dat er op de eilanden sprake is van ondercapaciteit van personeel in de zorg. Er zijn nauwelijks gekwalificeerde professionals te vinden. Veel professionals zijn bijna gepensioneerd of zijn zelfs ouder. Het werk wordt echter zwaarder en is voor sommigen niet meer goed vol te houden. Alleen, zij kunnen niet met pensioen omdat er geen geschikte opvolgers zijn. Met name is het moeilijk gekwalificeerd personeel te vinden voor de geriatrische zorg, bijvoorbeeld voor het werk met dementerende ouderen. Volgens hulpverleners moet ook meer worden gedaan om scholieren te stimuleren om te gaan werken in de (ouderen)zorg.

3.5 Voedselpakketten en Meals on Wheels

Ouderen die op de wachtlijst staan voor de dagopvang, of hiervoor niet in aanmerking komen, kunnen indien nodig een maaltijdvoorziening of een voedselpakket krijgen. Op de drie eilanden zijn diverse initiatieven die dergelijke voorzieningen voor kwetsbare groepen verzorgen. Zo zamelen parochies van kerken geld in om voedselpakketten te kopen. Op Bonaire worden op die manier een dan wel twee maal per maand voedselpakketten aan mensen verstrekt die nauwelijks kunnen rondkomen. In deze pakketten zitten houdbare producten zoals rijst, pasta, pastasaus, koffie, thee of blikken soep.

Op St. Eustatius ontvangen alleenstaande ouderen voedselbonnen van \$ 80 waarmee zij een basispakket in de supermarkt kunnen kopen. Niet iedereen is van deze voorziening op de hoogte. Vaak weten zij dit via mond-op-mond reclame. Probleem is dat bij het bepalen of iemand hiervoor in aanmerking komt slechts wordt gekeken naar het inkomen maar niet naar de schuldsituatie.

Op Saba zorgt “Meals on Wheels” voor maaltijden voor kwetsbare ouderen die hiervoor een medische indicatie hebben. Ouderen zonder medische indicatie kunnen geen gebruik maken van deze service. De maaltijden worden dagelijks thuisbezorgd. Er wordt hiervoor een bijdrage van \$ 20 per maand betaald. In de weekenden is “Meals on Wheels” niet beschikbaar. Op de eilanden zijn verschillende Nederlandse fondsen actief die financiële steun bieden aan initiatieven die voortkomen uit de samenleving zelf om armoede te bestrijden. Een aantal werkt nauw samen onder de naam Samenwerkende Fondsen Cariben. Op hun website staat vermeld:

“Steeds minder ouderen op Saba hebben familie om zich heen die voor hen kan zorgen. Boodschappen doen of zelf koken lukt niet meer. Verse groente en fruit zijn duur. Het kleine pensioentje is niet meer toereikend. Samenwerkende Fondsen Cariben ondersteunde een initiatief waarbij gezonde warme maaltijden bij ouderen worden bezorgd. De vrijwilligers die de maaltijden bezorgen, maken een praatje en helpen met kleine klusjes waar nodig. Zo kunnen de ouderen langer thuis blijven wonen.”

Uit gesprekken met professionals blijkt dat deze initiatieven zeker helpen, maar niet genoeg zijn om kwetsbare ouderen voldoende voedzame voeding te bieden. Pilots die worden gestart in samenwerking met het Openbaar Lichaam Bonaire komen volgens een aantal van hen niet of slechts voor een korte periode van de grond. Dat is soms frustrerend:

“Er wordt te veel naar ad hoc situaties gekeken, maar er zit geen visie achter. Daarom komen pilots niet goed van de grond.”

Aan de medewerkers van de Nationale ombudsman is verteld dat de Openbare Lichamen samen met het ministerie van VWS plannen voorbereiden om een gedeelte van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te gaan implementeren in Caribisch Nederland. Gedacht wordt aan voorzieningen op het gebied van maaltijdservice, huishoudelijke hulp, sociaal vervoer en kleine aanpassingen in en rond huis. Hieraan is behoefte, zo vertelde een oudere dame op Saba.

“Het is fijn dat ons huis na de orkanen is opgeknapt. Maar het is verdrietig dat mijn hulpbehoevende echtgenoot al sinds 2017 in een ‘elderly home’ zit. Hij zou inmiddels weer thuis kunnen wonen, maar de omgeving om het huis is volkomen ongeschikt voor een rolstoel. De wegen zijn te steil, de stoepen te hoog. We zouden zo graag weer samen in ons huis wonen, maar dat kan alleen als er iets wordt gedaan aan de omgeving rondom het huis. We zijn volkomen afhankelijk van de overheid, wanneer die de omgeving rond ons huis aanpakt.”

Deze voorzieningen zullen grotendeels vergoed worden door het Zorgverzekeringskantoor (ZVK) en waarschijnlijk moeten de inwoners van Caribisch Nederland hiervoor een kleine vergoeding gaan betalen. Hoewel het ZVK in juli 2018 al afspraken maakte over een viertal Wmo-voorzieningen op Bonaire,³⁶ lijken de plannen vooralsnog niet heel concreet. Op Saba en St. Eustatius zijn - voor zover de ombudsman heeft begrepen - nog geen overeenkomsten gesloten om verbetering van zorg en welzijn te borgen. Omdat dergelijke voorzieningen voor met name kwetsbare ouderen erg belangrijk zijn, is een voortvarende aanpak van de implementatie van Wmo-voorzieningen noodzakelijk.

36 <https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2018/juli/13/zorgverzekeringskantoor-bes-sluit-overeenkomst-met-fkbo-inzake-maatschappelijke-ondersteuning>.

Mevrouw Janga (62 jaar), ziekenverzorgende-plus, Bonaire:

“Als ik denk aan de oude mensen hier op Bonaire, dan word ik verdrietig. Voor velen van hen is het leven zwaar. Als ik geld zou krijgen dat ik mocht besteden aan de ouderen hier op het eiland, dan zou ik daar ten eerste huurappartementen van laten bouwen omdat veel ouderen in te dure huurappartementen wonen. Mensen krijgen een uitkering van 642 dollar. Als je dan 500 dollar betaalt aan huur, 37 dollar voor telefoon en internet en soms meer dan 70 dollar aan water en elektriciteit, dan blijft er nauwelijks geld over om van te leven. Gelukkig is er door de week opvang, maar die is in het weekend niet geopend, waardoor deze mensen in het weekend nauwelijks te eten hebben. Als zij geluk hebben, kunnen ze nog net brood kopen, maar vaak niet eens beleg.

Van een christelijke organisatie mag ik per maand tien voedselpakketten uitdelen. Die verdeel dan onder de mensen die ze het hardst nodig hebben, maar tien pakketten zijn lang niet voldoende. Daarom ga ik regelmatig langs bij restaurants om eten te halen dat over is, zodat ik dat ook kan uitdelen. Vooral voor de oudere mensen met diabetes is dat belangrijk.

Wat ik nog meer zou doen met het geld voor de ouderen, is uitstapjes organiseren. Vorige week zijn we op stap geweest met een stel oude mensen en zij knapten daar zo van op! Ze voelden zich leuk, gingen dansen met elkaar. Omdat er in de instelling waar ik werk niet genoeg geld is voor dit soort activiteiten, organiseer ik barbecues. Daar kunnen mensen kaarten voor kopen en met het geld dat ik daarmee verdien, organiseer ik tripjes. Zo zijn we met een groep naar het strand gegaan, er was een barbecue, mensen konden dansen. Het is fijn om de mensen blij én weer in beweging te zien. Veel ouderen zitten en zitten maar. Door dit soort uitjes verdwijnt voor even de passiviteit. Volgende week gaan we ook een bootreisje maken met een groep van dertig mensen, en dan is er ook geld voor een ijsje. Er zijn ouderen die al jarenlang geen ijs meer hebben gegeten. Want een ijsje kost 3,40 dollar, dat kunnen veel mensen niet betalen. Als ik geld zou hebben, zou ik ook veel meer activiteiten binnenshuis willen organiseren. Vooral ook voor de groep ouderen van wie de kinderen nauwelijks langskomen omdat zij te druk zijn.

Wat ik ook treurig vind, is dat er veel angst is onder ouderen. De mensen zijn bang. Er is een periode geweest waarin mensen werden overvallen in hun eigen woning, dan werd er geld en sieraden geëist. Dat heeft voor zo veel stress, angst en onrust gezorgd. Er zijn veel ouderen die thuis alleen slapen en altijd bang zijn. Ook is er angst onder de mensen voor senioren die ooit in de gevangenis hebben gezeten voor zware misdrijven. Als deze oud-gevangenskanten zich dan vertonen bij de dagopvang, dan geeft dat veel onrust. Maar er moeten toch ook plekken zijn voor deze mensen? Of voor de oudere verslaafden? Er is een oude man hier op Bonaire. Hij zit vaak onder een boom, stoned, hij heeft geen eten, geen geld. Ook voor dit soort mensen moet er opvang zijn. En er zijn ook nog zo veel ouderen die echt 24-uurs zorg nodig hebben, en bij wie maar twee tot drie keer in de week iemand langskomt. Zij zouden naar een opvanghuis moeten, maar die zitten overvol. Er is gewoon geen plek. Waardoor ouderen veel beroep moeten doen op hun kinderen. Wat weer financieel misbruik in de hand werkt. Iets wat nauwelijks te controleren is, maar we wéten dat er ouderen zijn die financieel uitgekleed worden door hun kinderen. Soms zie je ook ouderen met onverklaarbare blauwe plekken, maar zie maar eens te bewijzen dat iemand mishandeld wordt.

Bonaire vergrijst. Op dit moment verzorg ik met twee andere zusters zestig ouderen. Ik doe dit werk al meer dan 42 jaar en ik zou graag minder werken, ook omdat ik ook niet meer de jongste ben, maar dat gaat gewoon niet want dan is er niet genoeg opvang voor de mensen. Ik hoop zó dat er iets gaat gebeuren waardoor de toestand van de oudere mensen hier op het eiland structureel verbetert.”

4 Visie Nationale ombudsman

4.1 Armoede in Caribisch Nederland

Sinds 2010 zijn de Caribische eilanden Bonaire, Saba en St. Eustatius bijzondere gemeenten geworden van Nederland. De situatie van kwetsbare ouderen met alleen een AOV-uitkering is er sindsdien – tegen de verwachting in – niet beter op geworden. De verhalen van de mensen die de ombudsman tijdens dit onderzoek heeft gesproken, illustreren dat het water velen aan de lippen staat. Door de hoge kosten van het levensonderhoud kunnen zij niet rondkomen van alleen een AOV-uitkering en moeten zij alle zeilen bijzetten om in hun eerste levensbehoeften te kunnen voorzien. Hoe groot deze groep kwetsbare ouderen precies is, is de ombudsman tijdens dit onderzoek niet duidelijk geworden. Om hiervan een indicatie te krijgen, heeft hij geprobeerd te achterhalen hoeveel ouderen alleen een AOV-uitkering hebben zonder aanvullend pensioen. Deze informatie bleek niet beschikbaar. Bovendien is er op de eilanden – veel meer dan in Europees Nederland – sprake van ‘verborgen armoede’. Hulpverleners vertelden de ombudsman dat mensen zich schamen voor hun armoede of te trots zijn om hulp te vragen. Dat vertroebelt het zicht op ouderen die rond of onder de armoedegrens leven.

Hun benarde situatie is niet nieuw. In aanloop naar de transitie 2010 en nog meer in de jaren daarna zijn al vele knelpunten in kaart gebracht. In 2015 schetste het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in het rapport *Vijf jaar Caribisch Nederland een zorgelijk beeld op sociaal economisch gebied*.³⁷ In 2016 publiceerde het College voor de Rechten van de Mens het advies *Naar een menselijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba*.³⁸ En in 2018 deed het onderzoeksbureau Regioplan in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland.³⁹ Intussen werd in de Tweede Kamer, maar ook daarbuiten tevergeefs voor een vastgesteld sociaal minimum in Caribisch Nederland gepleit.⁴⁰ Gezien de gesignaleerde knelpunten en de klachten en signalen die hij uit Caribisch Nederland ontving, alsmede het gebrek aan actie vanuit de overheid, achtte de Nationale ombudsman het in februari 2019 noodzakelijk om te onderzoeken wat AOV-gerechtigden die rond of onder de armoedegrens leven in redelijkheid van de overheid mogen verwachten als het gaat om het kunnen voorzien in de eerste levensbehoeften. Het (thema) onderzoek naar armoede-gerelateerde problematiek in Caribisch Nederland⁴¹ kondigde hij eind 2018 aan in zijn [Ombudsagenda](#) voor 2019.

Eindelijk actie vanuit de overheid

Medio 2018 besloot het kabinet het wettelijk minimumloon alsmede verschillende uitkeringen in Caribisch Nederland te verhogen.⁴² En tijdens het onderzoek dat tot dit rapport leidde, stelde de staatssecretaris van SZW in haar voortgangsrapportage van 27 juni 2019 eindelijk een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland vast en kondigde een aantal maatregelen aan.⁴³ Het kabinet beoogt met dit alles vanaf nu de bestaanszekerheid van de inwoners van Caribisch Nederland te verbeteren. Hoewel dit al met al (te) lang heeft geduurd, vindt de

37 [Sociaal Cultureel Planbureau, 2015](#)

38 [College voor de Rechten van de Mens, 2016](#)

39 Zie ook Regioplan, [Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland](#), juni 2018.

40 Wel werden per 1 januari 2019 het wettelijk minimumloon en verschillende uitkeringen verhoogd en zullen alleenstaande AOV-gerechtigden vanaf 2020 via de onderstand een toeslag op hun AOV-uitkering ontvangen.

41 Het (thema)onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken waarin de ombudsman in kaart brengt tegen welke (financiële) knelpunten drie groepen kwetsbare burgers aanlopen. Naar deze groepen wordt een afzonderlijk onderzoek ingesteld. Dit onderzoek richt zich op de kwetsbare groep AOV-gerechtigden.

42 Zie [Kabinetsreactie onderzoek ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland, 29 juni 2018](#).

43 Zie [Voortgangsrapportage IJkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland, 27 juni 2019](#). Hierin zegt het kabinet tevens te zullen inzetten op het bijdragen aan het verlagen van de hoge kosten van levensonderhoud. Op deze manier worden de kosten van het levensonderhoud en de inkomens van inwoners meer met elkaar in balans gebracht. Voor het verlagen van de kosten van levensonderhoud wordt ook op de verantwoordelijkheid van de eilandbesturen gewezen.

Nationale ombudsman dit pakket aan maatregelen een stap in de goede richting. De ombudsman vraagt zich daarbij wel af of de normbedragen en de maatregelen, zoals neergelegd in de voortgangsrapportage, hoog genoeg respectievelijke voldoende zijn om kwetsbare ouderen in hun levensbehoeften te kunnen laten voorzien. Zoals de staatssecretaris zelf al in haar rapportage aangeeft, gaan deze behoeften verder dan alleen het vaststellen van een sociaal minimum inkomen. Voorts maakt de ombudsman zich zorgen over het tempo en de manier waarop deze maatregelen worden ingevoerd.

4.2 Het minimum inkomen (alleen) is niet voldoende

Het kabinet zet in op een driesporen-aanpak om de situatie voor inwoners van Caribisch Nederland te verbeteren. De maatregelen die eind juni 2019 door de staatssecretaris van SZW zijn aangekondigd, zijn gericht op het verhogen van inkomens en uitkeringen, op het verlagen van de kosten van levensonderhoud en op verbetering van de economie en arbeidsmarkt. Het sociaal minimum op Bonaire wordt voor een alleenstaande \$ 945 per maand. Op Saba is dat \$ 1.077 en op St. Eustatius zal een alleenstaande voortaan \$ 1.056 per maand ontvangen. Stap voor stap zullen de inkomens vanaf het huidige niveau worden verhoogd tot het sociaal minimum. Tegelijkertijd zet het kabinet in op verlaging van de kosten van het levensonderhoud. De ombudsman betwijfelt of ouderen met de genoemde bedragen voortaan wel in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Immers, in het rapport *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum*, een onderzoek dat Regioplan in opdracht van het ministerie van SZW instelde, worden minimale bedragen voor het dagelijks levensonderhoud genoemd. Maar dit zijn niet de bedragen die nu als uitgangspunt gelden voor het ijkpunt voor het bestaansminimum op de eilanden. Het is dan ook opmerkelijk dat het kabinet in de voortgangsrapportage deels onder de genoemde bedragen zit. Naar eigen zeggen baseert het kabinet zich op de werkelijke kosten en loopt vooruit op een afname van de kosten voor huisvesting. Wanneer deze afname plaatsvindt en op welke manier deze verlaging tot stand moet worden gebracht, wordt in de voortgangsrapportage onvoldoende duidelijk gemaakt.

De oplossing voor armoede-gerelateerde problemen onder kwetsbare ouderen op de eilanden ligt niet alleen in een verhoging van de inkomens en een verlaging van de kosten van het levensonderhoud. Er is méér nodig om ervoor te zorgen dat ouderen een menswaardig leven kunnen leiden. Denk aan de beschikbaarheid van openbaar vervoer, een betaalbare woning met sanitaire voorzieningen, een plek in de dagopvang, thuiszorg of een maaltijdservice. Hier werd tijdens dit onderzoek ook vele malen door ouderen maar met name door hulpverleners op gewezen. Zij zijn van mening dat de overheid beter moet inspelen op de toenemende behoefte aan dagopvang en zorg voor ouderen, ofwel door het aanbod in de dagopvang te vergroten dan wel ervoor te zorgen dat er meer aanbod in de thuiszorg komt. In haar voortgangsrapportage erkent de staatssecretaris van SZW dat er meer maatregelen nodig zijn om de armoede gerelateerde problematiek op de eilanden op te lossen. De ombudsman vindt de voorgestelde aanpak, mede gelet op wat in eerdere rapportages naar voren is gekomen, echter te abstract en te terughoudend. Zo staat in de voortgangsrapportage dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het Openbaar Lichaam Bonaire gaat helpen met een pilot om te onderzoeken in hoeverre er vraag is naar openbaar vervoer. Dit, terwijl uit diverse rapportages is gebleken dat die vraag er is. Opmerkelijk is dat bij de genoemde maatregelen nauwelijks een concreet tijdspad wordt genoemd. Dat vindt de ombudsman zorgwekkend omdat de omstandigheden van kwetsbare groepen, zoals de ouderen in dit rapport, niet acceptabel zijn en snel moeten verbeteren. Hiervoor is een integrale aanpak vanuit de overheid nodig, met een sterke regie.

4.3 Bij integrale aanpak is regie noodzakelijk

In haar voortgangsrapportage van 27 juni 2019 schrijft de staatssecretaris van SZW dat een structurele verbetering van de situatie van de inwoners van Caribisch Nederland een gezamenlijke inzet vergt van het Rijk en de Openbare Lichamen. Zo is het ministerie van IenW verantwoordelijk voor het borgen van de toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening; het

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voor een betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening op de eilanden en het ministerie van BZK voor het verlagen van de huisvestingskosten. Om met deze gedeelde verantwoordelijkheid tot de noodzakelijke integrale aanpak te komen zijn coördinatie en een goede samenwerking tussen de ministeries, uitvoeringsorganisaties op de eilanden en het bestuur van de drie Openbare Lichamen vereist. De ombudsman heeft daar eveneens zorgen over. En hij staat daarin niet alleen. De Algemene Rekenkamer wees in de verantwoordingsrapportage 2018 al op het gebrek aan regie in Den Haag in de samenwerking met de drie eilanden. Volgens de Algemene Rekenkamer werken ministeries verkokerd en sluiten zij niet voldoende aan op de specifieke behoeften op de eilanden. De ombudsman heeft hetzelfde beeld. Het gebrek aan de noodzakelijke regie blijkt niet alleen uit de verhalen die de inwoners van Caribisch Nederland tijdens dit onderzoek met de ombudsman deelden, maar ook uit de klachten en signalen die hij jaarlijks van inwoners van Caribisch Nederland ontvangt.

De ombudsman ziet dat veel overheidsbeleid op de “Haagse” tekentafel wordt uitgedacht zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met de vraag hoe dat beleid er in de praktijk uit gaat zien. Bovendien is de uitvoering van dat beleid verdeeld over verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties die uitgaande van hun eigen taken, bevoegdheden en budgetten hun werk doen. Overheden beseffen onvoldoende dat dit beleid samenkomt bij individuele burgers die afhankelijk zijn van de overheid en gemakkelijk verstrikt raken in bureaucratische rompslomp. Om dit te doorbreken acht de ombudsman het noodzakelijk dat er een “Caribische tafel” wordt ingesteld waarin alle departementen die een taak hebben binnen Caribisch Nederland deelnemen onder leiding van het ministerie van BZK. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van de rapporten en inzichten van de Algemene Rekenkamer, het College voor de Rechten van de Mens, de Afdeling advisering van de Raad van State en de Nationale ombudsman.

4.4 Het burgerperspectief is belangrijk

Kwetsbare ouderen moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid voorzieningen waarborgt waarmee in hun eerste levensbehoeften wordt voorzien en die aansluiten bij hun perspectief. De ombudsman vindt het daarom belangrijk dat bij het maken van beleid ouderen proactief worden betrokken. En niet alleen de ouderen maar ook de hulpverleners die de ouderen bijstaan. Juist zij weten wat nodig is en hun ervaringsdeskundigheid moet dan ook gebruikt worden om betere keuzes in beleid te maken.

Zonder een blauwdruk van de situatie in Europees Nederland op Caribisch Nederland te leggen, denkt de ombudsman op basis van zijn ervaringen in Caribisch Nederland dat het goed zou zijn als vanuit overheidsinstanties ook meer wordt ingezet op persoonlijk (face- to- face) contact. De wijk ingaan en/of met hulpverleners in gesprek gaan is van toegevoegde waarde als het gaat om het bereiken van kwetsbare (oudere) mensen die ondersteuning nodig hebben. Het uitsluitend via website, radio of Facebook informeren en het terugverwijzen naar andere instanties, werpt drempels op en zorgt er voor dat mensen afhaken. Bij veel ouderen met financiële problemen is er tevens sprake van sociale problematiek. En bij problemen in de relationele sfeer speelt ook de zorgbehoefte een belangrijke rol. Daarom is het essentieel dat overheidsinstanties de problematiek van kwetsbare ouderen integraal in kaart brengen. Dat biedt aanknopingspunten voor de vraag welk maatwerk daadwerkelijk nodig is. Overheidsinstanties dienen zich bij een aanvraag van bijzondere onderstand ervan bewust te zijn dat achter een dergelijke aanvraag meestal meerdere problemen schuilgaan en dat de aanvrager vanwege trots of schaamte waarschijnlijk al over een hele hoge drempel is gestapt. Daarnaast zijn ouderen niet altijd even zelfredzaam. Bij deze doelgroep is het dan ook extra belangrijk dat de overheid een luisterend oor biedt en zich actief en inlevend opstelt. Want als duidelijk is wat ouderen nodig hebben, is het vaak mogelijk om tijdig een passende oplossing te vinden voor problemen.

4.5 Tot slot

Het kabinet moet wat de ombudsman betreft nu eindelijk echt aan de slag. Hij geeft daartoe in dit rapport aandachtspunten mee. Niet alleen op financieel, maar zeker ook op sociaal economisch vlak. Het is daarbij cruciaal dat de aanpak niet verzandt in een aantal mooie ideeën en vervolgens na een aantal (mislukte) pilots stopt. Het beleid dat de bestaanszekerheid van ouderen garandeert, moet nu echt prioriteit krijgen in Caribisch Nederland. Door de vergrijzing op de drie eilanden zullen nog meer ouderen afhankelijk worden van de overheid. Het is des te belangrijker dat op de eilanden maatschappelijke voorzieningen worden geborgd die in Europees Nederland reeds via de Wet maatschappelijk ondersteuning zijn geregeld. Dit vergt een integrale aanpak, waarbij de Rijksoverheid en de uitvoerende rijksdiensten op alle drie de eilanden en de drie openbare lichamen intensief met elkaar samenwerken.

Al deze overheden moeten (meer) door de bril van kwetsbare ouderen naar de leefsituatie op eilanden kijken. Aangezien deze situatie per eiland verschilt moet ook het beleid per eiland concreet worden vormgegeven. In de uitvoering moet maatwerk worden geleverd. Want de overheid is er voor de burger en niet andersom!

Bijlage 1 Een bijzonder deel van Nederland

Staatkundige wijziging

Sinds de transitie van 10 oktober 2010 maken de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba als bijzondere gemeenten deel uit van Nederland. Vanaf die datum hebben de inwoners van deze drie eilanden te maken met twee overheden: de Nederlandse (Rijks)overheid en de lokale overheid. Onder de Nederlandse overheid vallen zaken als de politie, het Openbaar Ministerie, volksgezondheid, onderwijs, belastingheffing en het verstrekken van uitkeringen. Uitvoerende diensten van de departementen zijn ondergebracht bij units van de RCN. Deze zijn gevestigd op Bonaire en hebben meestal ook een loket op St. Eustatius en Saba. De lokale overheid regelt aangelegenheden, zoals burgerzaken, ruimtelijke ordening, economie, gezondheidszorg, jeugd en welzijn, sport en cultuur, werk en onderwijs. De Openbare Lichamen worden bestuurd door de bestuurscolleges (college van gezaghebber en gedeputeerden) en staan onder controle van eigen volksvertegenwoordigers, de Eilandsraden. Het is de bedoeling dat beide overheden nauw samenwerken. De staatssecretaris van BZK is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de Openbare Lichamen raakt.

Ter waarborging van goed bestuur is er de Rijksvertegenwoordiger die de bestuurlijke schakel vormt tussen de Rijksoverheid en de drie Openbare Lichamen. Deze bevordert de samenwerking tussen de rijksambtenaren van de verschillende departementen, toetst benoemings- en ontslagbesluiten van bestuurders van de Openbare Lichamen, keurt eilandverordeningen goed en rapporteert periodiek aan de staatssecretaris van BZK. De Nederlandse Antillen (voorheen de eilanden Curaçao, Sint Maarten, St. Eustatius, Saba en Bonaire) bestaan sinds 2010 dus niet meer als zodanig. Curaçao en Sint Maarten zijn net als Aruba autonome landen binnen het Koninkrijk met elk hun eigen regering en parlement. Behalve buitenlands beleid, defensie en het Nederlanderschap regelen zij zelf onder eigen verantwoordelijkheid alle andere aangelegenheden.

Niet alleen staatkundig is het nodige gewijzigd, ook de Nederlands Antilliaanse regelgeving zoals die tot 2010 op de eilanden gold, werd aangepast. Deze aanpassing was nodig omdat de regelgeving niet meer een op een toepasbaar was binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. Er vond dan ook een omvangrijke wetgevingsoperatie plaats. De inhoud van de bestaande regelgeving werd wel zoveel mogelijk gehandhaafd. De belangrijkste wijziging op terrein van de zorg was een nieuwe zorgverzekering voor alle inwoners van Caribisch Nederland, geënt op het Europees Nederlandse systeem, maar toegesneden op de plaatselijke situatie. De uitvoering van de regelgeving kwam in handen van het Zorgverzekeringskantoor (ZVK) onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. Ook werd er, om de economische ontwikkeling in Caribisch Nederland te stimuleren, een nieuw fiscaal stelsel Caribisch Nederland in het leven geroepen. De uitvoering van de sociale uitkeringen voor de inwoners van Caribisch Nederland werd door de Sociale Verzekeringsbank Nederlandse Antillen te Curaçao overgedragen aan de minister van SZW.

Bij grove taakverwaarlozing, kunnen bij wet voorzieningen worden getroffen om in het bestuur te voorzien, bijvoorbeeld door de bestuursorganen van hun taken te ontheffen en alle bestuursbevoegdheden in één hand te leggen. In februari 2018 heeft een dergelijke bestuurlijke interventie op St. Eustatius plaatsgevonden. Sindsdien is het eilandbestuur in handen van een regeringscommissaris en een plaatsvervangend regeringscommissaris.

Voor Bonaire heeft de staatssecretaris van BZK in november 2018 een bestuursakkoord gesloten om samen met het Rijk te streven naar een optimaal welvaarts- en welzijnsniveau voor de burgers van Bonaire. In juni 2019 ondertekenden de staatssecretaris van BZK en het Openbaar Lichaam Saba een bestuursakkoord "Saba Package", gericht op verankering en verdere uitbreiding van de goede samenwerking tussen het Rijk en het Openbaar Lichaam Saba.

De Nationale ombudsman in Caribisch Nederland

De Nationale ombudsman is sinds 2010 bevoegd klachten te behandelen over overheidsinstanties van het rijk in Caribisch Nederland en sinds 2012 ook over de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en St. Eustatius. Voor klachten over de Rijksoverheid - met inbegrip van de Rijksdienst Caribisch Nederland - geldt het interne klachtrecht. Hier vervult de Nationale ombudsman, net zoals dat in Europees Nederland het geval is, de functie van tweedelijns klachtinstantie. Voor de Openbare Lichamen is de Nationale ombudsman eerstelijns klachtbehandelaar. Dat betekent dat burgers een klacht over de Openbare Lichamen ook direct aan de Nationale ombudsman kunnen voorleggen. Drie keer per jaar is het team Caribisch Nederland van de Nationale ombudsman op de eilanden voor spreekuren voor de burgers en gesprekken met instanties. Het team van de Nationale ombudsman hoort tijdens de spreekuren waar inwoners in hun contacten met de overheid tegen aanlopen. Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman behandelt neemt gestaag toe. Van 95 behandelde zaken in 2013 tot 198 zaken in 2018. De meeste klachten worden door middel van interventie opgelost. Een voorbeeld daarvan uit 2018 is dat door tussenkomst van de Nationale ombudsman uiteindelijk besluiten werden genomen door het Openbaar Lichaam Bonaire op verzoeken van burgers. Dit betroffen verzoeken om vergunning, grondruil en subsidie aanvragen. Besluiten waar burgers lang op hadden moeten wachten en er zelf met de overheid niet uit kwamen. Een ander voorbeeld is dat burgers door tussenkomst van de Nationale ombudsman werden uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek bij het Zorgverzekeringskantoor/de Belastingdienst.

Naast klachten ontvangt de ombudsman ook signalen van burgers uit Caribisch Nederland.⁴⁴ Aanvankelijk deed de ombudsman er alleen onderzoek op basis van ingekomen individuele klachten, maar steeds vaker stelt hij daarnaast onderzoeken uit eigen beweging in. Een reden om onderzoek uit eigen beweging in te stellen kan zijn dat er bij de Nationale ombudsman opeens veel klachten of signalen over één bepaald onderwerp binnenkomen. De problemen die het team van de Nationale ombudsman tegenkwam in Caribisch Nederland betroffen vaak geen incidenten. Daarom heeft de ombudsman vanaf 2015 zijn koers verlegd door meer in te zetten op grootschalig onderzoek uit eigen beweging met aanbevelingen aan overheidsinstanties.

44 Om een indicatie te geven: in het eerste halfjaar van 2019 zijn er via social media 101 berichten ontvangen.

Bijlage 2 Naar een vastgesteld sociaal minimum

Inleiding

In aanloop naar de transitie in 2010 werden tussen de Rijksoverheid en de eilandbesturen van de BES afspraken gemaakt over het voorzieningenniveau. Hierbij valt te denken aan voldoende aanbod op gebied van eerste levensbehoeften, zoals water, energie en levensmiddelen. Maar ook toegang tot voldoende en kwalitatief goede zorg en sociale woningbouw.

Uitgangspunt was dat er normen zouden worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op onder meer volksgezondheid en sociale zekerheid. Hierbij zou rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de BES: een geringe bevolkingsomvang, het insulaire karakter, de grote afstand van Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaaleconomische effecten. Er werd bewust niet gekozen voor een niveau dat gelijk is aan dat van Europees Nederland. Dat zou volgens de voormalige minister van BZK een 'aanziugende werking' hebben wat de concurrentiepositie van de eilanden ernstig zou verzwakken. Per beleidsterrein werden afspraken gemaakt over het gewenste voorzieningenniveau en over wat er nodig was om dat niveau te bereiken. Ook zou de systematiek voor de AOV meer worden afgestemd op de regeling voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) in Europees Nederland. De officiële munteenheid van de BES werd voortaan de Amerikaanse dollar. De verwachting was dat de bevolking het economisch beter zou krijgen door de directe banden met Europees Nederland, met een beter functionerende overheid. Het is de vraag of aan deze verwachting is voldaan.

Afspraken

Een van die afspraken was dat Europees Nederland en de BES gezamenlijk zouden gaan werken aan het voorkomen van excessieve prijsstijgingen als gevolg van invoering van de dollar. Op gebied van zorg zou per zorginstelling het voorzieningenniveau worden vastgesteld. De Algemene Rekenkamer stelde in 2012 vast dat het ministerie van VWS geen gewenst voorzieningenniveau voor het beleidsterrein zorg als geheel had geformuleerd. De enige getalsmatige norm die een denkrichting aangaf, was dat op Bonaire 80% van de (medisch-specialistische) zorg op Bonaire zelf moest worden aangeboden. Een belangrijke reden dat er geen streefwaarden genoemd konden worden, was dat er niet voldoende gegevens waren om de stand van de zorg op te baseren.⁴⁵ Het ministerie van VWS zou dit verder uitwerken maar het initiatief werd bij de bestuurders van de zorginstellingen gelegd.

In de voortgangsrapportage⁴⁶ gaf de toenmalige minister van SZW aan dat hij en de bestuurscolleges van de BES er gezamenlijk naar streven om het verschil tussen de hoogte van de uitkeringen en het wenselijke niveau van de behoeften van bestaan te verminderen naar gelang de economische draagkracht en ontwikkeling. Hij schreef:

45 Zie rapport Algemene Rekenkamer Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken TK 33 471, nr. 2.

46 *Nog tien weken*, rapportage van minister van SZW aan de commissaris voor Bonaire, St. Eustatius en Saba, 3 augustus 2010.

“De maandelijkse AOV-uitkering gaat op 1 januari 2011 omhoog van 800 naar 920 NAF, te verhogen met een prijscompensatie over 2010. De pensioengerechtigde leeftijd gaat in de periode tot 2021 in stappen omhoog tot 65 jaar. (...) Om ongerechtvaardigde prijsverhogingen te voorkomen – de verantwoordelijkheid van de eilandsbesturen – heeft de Nederlandse Consumentenbond een ‘dollarmonitor’ opgezet en zal de bond medewerkers van de eilanden instrueren in de toepassing daarvan. Het bedrijfsleven zelf gaat een ‘fair pricing code’ invoeren. De deelnemende ondernemers beloven hun prijzen niet te verhogen in verband met de invoering van de dollar en maken dit ook kenbaar aan hun klanten. Door het eilandsbestuur van Bonaire is inmiddels een dubbele prijzenverordening uitgevaardigd om de consumenten in staat te stellen in de maanden rond 1 januari 2011 het prijsverloop te controleren. Ook St. Eustatius en Saba zullen een dergelijke verordening uitvaardigen.”

Werkgroep Zorg Caribisch Nederland

De minister van SZW stelde in 2013 de werkgroep Zorg Caribisch Nederland in.⁴⁷ Deze commissie, bestaande uit VWS, eilandbestuurders, lokale zorginstellingen en ZVK adviseerde in april 2014 om in de periode 2014-2020 de zorg in Caribisch Nederland verder te brengen richting een voor Europees Nederland aanvaardbaar niveau. Opgemerkt werd dat op het gebied van thuiszorg, wijkverpleegkundigen en maaltijdservices nog veel moest worden verbeterd. De werkgroep adviseerde dan ook hier een aparte werkgroep langdurige zorg en Wmo voor in het leven te roepen. Geconstateerd werd dat er veel mantelzorg is in Caribisch Nederland, maar dat deze onder druk komt te staan door de armoede- en de vergrijzingsproblematiek. De werkgroep constateerde onder meer dat op de BES-eilanden belangrijke voorzieningen die in Europees Nederland gemeengoed zijn, ontbreken of minder ver ontwikkeld zijn.

Evaluatie van gemaakte afspraken

Vijf jaar na de transitie werd de uitwerking van de staatkundige vernieuwing geëvalueerd door de ‘Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland’. Onder leiding van haar voorzitter Spies bekeek deze commissie op welke wijze er invulling werd gegeven aan gemaakte afspraken. Op 12 oktober 2015 bracht zij een rapport uit.⁴⁸ Hierin werd een vergelijking gemaakt van het voorzieningenniveau zoals dat gold op 10 oktober 2010 en dat vijf jaar later. Ten aanzien van de afspraak dat de voorzieningen op ‘een binnen Nederland ‘aanvaardbaar voorzieningenniveau’ zouden komen te liggen, stelde de commissie vast dat deze door Europees Nederland en door de BES-eilanden verschillend was geïnterpreteerd. Niet voor alle voorzieningen was dit concreet ingevuld terwijl in de tussentijd de levensstandaard verder verslechterd was. De zorg om primaire levensbehoeften, met name bij de kwetsbare groepen in de samenleving, overheerste. Ook waren er volgens de commissie sterke aanwijzingen dat de invoering van bepaalde (onder meer fiscale) wetten niet bepaald had bijgedragen aan het welvaartsniveau van de burgers van de BES-eilanden. In het kader van deze evaluatie vroeg de commissie onder meer het SCP de gevolgen van de transitie voor de bevolking in kaart te brengen. In oktober 2015 publiceerde het SCP zijn bevindingen.⁴⁹ Hieruit kwam naar voren dat de kosten van levensonderhoud na de transitie sterk waren gestegen en dat de armoede was toegenomen, vooral door de enorme prijsstijgingen. Zo schreef het SCP dat *‘veel huishoudens in behoeftige omstandigheden verkeren en veel huishoudens met schulden te maken hebben.’* Het SCP concludeerde dat de (gezondheids)zorg op de eilanden wel op punten verbeterd was. Maar de keerzijde van deze verbeteringen en van het daarmee samenhangende toegenomen zorggebruik was dat de kosten sterk gestegen waren.

47 Ook wel commissie Goedgedrag.

48 *Vijf jaar verbonden: Bonaire, St. Eustatius, Saba en Europees Nederland*. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland van 12 oktober 2015.

49 *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*, Sociaal Cultureel Planbureau, oktober 2015

Kabinetsreactie op rapport evaluatiecommissie Spies⁵⁰

De (toenmalige) minister van BZK stelde dat de grondrechten van de burgers van Caribisch Nederland geborgd moeten zijn. Maar, zo benadrukte hij, dat betekent niet automatisch dat dit in Caribisch Nederland op exact dezelfde wijze als in Europees Nederland dient te geschieden. Hij vond dan ook dat vanwege de bijzondere omstandigheden op de eilanden steeds op de situatie toegespitste maatregelen genomen moesten worden. Het kabinet stelde vast dat het niveau van de onderstand⁵¹ relatief laag was. Het wilde een bestaansminimum vaststellen, waar de onderstand naar toe zou groeien. Daarmee zou de AOV ook verhoogd worden. Daarnaast wilde het kabinet in samenspraak met de Openbare Lichamen de mogelijkheden van ruimere toepassing van het eilandelijke armoede-instrumentarium en de bijzondere onderstand verder verruimen. De indruk bestond dat burgers die recht hebben op bijvoorbeeld algemene of bijzondere onderstand, daar niet altijd gebruik van maakten. Daarom werden burgers via flyers en een radioprogramma van de Rijksdienst Caribisch Nederland nader geïnformeerd. Ook via de wijkaanpak op Bonaire werden de burgers in probleemsituaties actief benaderd.

Twee onderzoeken naar armoedeproblematiek

De minister van BZK bevestigde in 2015 dat de armoedeproblematiek in Caribisch Nederland in vergelijking met Europees Nederland groot was.⁵² Door het kabinet en bestuurscolleges BES werd onderkend dat dit vraagstuk door eilandelijke overheid en Rijksoverheid samen met urgentie moest worden aangepakt. De belangrijkste oorzaken van armoede zouden de lage inkomens en de hoge prijzen zijn. Armoedebestrijding moest een structurele oplossing bieden en dat vergde in elk geval economische ontwikkeling.

De staatssecretaris van SZW zegde toe het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken. Hiertoe werden de volgende onderzoeken ingesteld:

- Onderzoek naar prijzen

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken⁵³ heeft onderzoeksbureau Ecorys de prijzen en de prijsopbouw van voedingsmiddelen op de BES laten onderzoeken. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat directe regulering van de prijzen via de Prijzenwet BES en mededingingsbeleid niet effectief zijn in het terugdringen van de hoge prijzen. Volgens Ecorys werd het grootste deel van de prijs bepaald door de inkoopwaarde. Transportkosten en belastingen maken maar slechts een klein deel uit van de uiteindelijke verkoopprijs.

- Onderzoek naar ijkpunt sociaal minimum

Ten behoeve van het garanderen van bestaanszekerheid en armoedebestrijding in Caribisch Nederland heeft onderzoeksbureau Regioplan in opdracht van het ministerie van SZW empirisch onderzoek gedaan naar de kosten van levensonderhoud op de BES.⁵⁴ Dat onderzoek was er op gericht om de minimaal noodzakelijke kosten van het levensonderhoud in Caribisch Nederland in kaart te brengen op basis waarvan een sociaal minimum kan worden vastgesteld: het bedrag dat iemand ten minste nodig heeft voor zijn of haar levensonderhoud. Caribisch Nederland kende immers nog niet, in tegenstelling tot Europees Nederland, een vastgesteld sociaal minimum.

50 Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 12 mei 2016 Kenmerk 2016-0000276638.

51 Dit is de bijstand in Europees Nederland.

52 *Zie meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*. Hierin wordt onder meer beschreven dat "de urgentie van de problematiek -gevoegd bij de beperkte mogelijkheden van de openbare lichamen - noopt tot dit gezamenlijke actieprogramma. De ontwikkeling van Bonaire, St. Eustatius en Saba stagneert. Bijna vijf jaar onderdeel van Nederland heeft inwoners van Caribisch Nederland niet de welvaart gebracht die was verwacht. De voortgang die is geboekt op onder meer zorg en onderwijs dreigt gevoelsmatig verloren te gaan door de achterblijvende sociaaleconomische ontwikkeling. Dit leidt tot onrust onder de bevolking."

53 Brief aan de Tweede Kamer van 21 september 2017 van de minister van Economische Zaken, 31 568 nr. 193.

54 *Zie Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*, Regioplan, 28 juni 2018.

De in dat rapport opgenomen budgetten per huishoudenssamenstelling zouden als ijkpunt kunnen dienen voor een afzonderlijk sociaal minimum per eiland. Hieronder ter illustratie een tabel uit het rapport waaruit blijkt dat de ondergrens van de totale kosten voor levensonderhoud van een alleenstaande op Bonaire \$ 1.010 bedraagt, op St. Eustatius \$ 1.070 en op Saba \$ 1.150.⁵⁵

| | BONAIRE | | | St. EUSTATIUS | | | SABA | | |
|---|---------------|-------|---------------|---------------|-------|---------------|---------------|-------|---------------|
| | Alleenstaande | Paar | Paar met kind | Alleenstaande | Paar | Paar met kind | Alleenstaande | Paar | Paar met kind |
| Vaste lasten | 960 | 1130 | 1.220 | 1.010 | 1.160 | 1.240 | 1.110 | 1.290 | 1.400 |
| Reserveringsuitgaven | 100 | 160 | 220 | 100 | 160 | 230 | 110 | 170 | 240 |
| Huishoudelijke uitgaven | 240 | 460 | 660 | 260 | 480 | 670 | 270 | 500 | 720 |
| Sociale participatie | 50 | 90 | 120 | 60 | 100 | 140 | 50 | 100 | 130 |
| Totale kosten levensonderhoud | 1.350 | 1.840 | 2.220 | 1.430 | 1.900 | 2.280 | 1.540 | 2.060 | 2.500 |
| Totale kosten niet werkenden | 1.270 | 1.720 | 2.020 | 1.310 | 1.770 | 2.090 | 1.410 | 1.900 | 2.250 |
| Ondergrens totale kosten levensonderhoud | 1.010 | 1.380 | 1.660 | 1.070 | 1.430 | 1.710 | 1.150 | 1.550 | 1.870 |

Bron: Regioplan

Uit dat onderzoek bleek voorts dat 40% van de huishoudens een inkomen had dat lager was dan voor de gemiddelde kosten van levensonderhoud nodig was. Ongeveer een op de drie huishoudens had een besteedbaar inkomen dat zelfs op of onder de ondergrens lag (75% van de gemiddelde kosten).

Kabinetsreactie rapport Regioplan

In reactie op het onderzoek door Regioplan schreef de staatssecretaris van SZW in haar brief van 29 juni 2018 dat het kabinet doordrongen was van de urgentie van de problematiek en samen met de Openbare Lichamen stappen ging zetten.⁵⁶ Zij kondigde een aantal maatregelen aan gericht op het verhogen van het inkomen en het terug-dringen van de kosten van levensonderhoud, met de nadruk op wonen, nutsvoorzieningen en levensmiddelen. Om de inkomenspositie van AOV-gerechtigden te verbeteren werd tevens een aantal maatregelen genomen. Zo werd het AOV-basisbedrag, vastgelegd in de Wet Algemene Ouderdomsverzekering BES, met ingang van 1 januari 2019 met 5% verhoogd, bovenop de inflatie. Daarnaast zou met ingang van 1 januari 2020 een toeslag op de onderstand bovenop het AOV-bedrag geïntroduceerd worden. De toeslag voor een AOV-gerechtigde zou op Bonaire \$ 186 per twee weken gaan bedragen, op Saba \$ 224 en op St. Eustatius \$ 233.

Voorts werd met ingang van 1 januari 2019 de inkomensgrens van bijzondere onderstand verhoogd naar 120% van het wettelijk minimumloon. De staatssecretaris van SZW liet de Tweede Kamer weten de uitkomsten van het rapport van Regioplan te onderschrijven. Tegelijkertijd constateerde zij dat de kosten voor een aantal noodzakelijke uitgaven sterk varieerden. Voor het bepalen van de hoogte van het sociaal minimum vond de staatssecretaris een vorm van normering van de uitgaven nodig. Zij schreef:

55 Er is in deze tabel geen onderscheid naar leeftijd gemaakt.

56 Kabinetsreactie *Onderzoek ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland*, 29 juni 2018 aan de Tweede Kamer kenmerk, 2018-0000117546.

“Enerzijds zet het kabinet in op een verhoging van de inkomens en de uitkeringen, waarbij de focus op korte termijn ligt op de groepen waar de problematiek het grootste is. Anderzijds zet het kabinet in op de verlaging van de kosten van levensonderhoud. Ik begrijp het belang dat uw Kamer hecht aan het vaststellen van het sociaal minimum. De aanpak is er dan ook op gericht om op termijn een sociaal minimum vast te kunnen stellen.”

Voortgangsrapportage IJkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland

Op 27 juni 2019 verscheen de voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland.⁵⁷ Hierin stelde het kabinet een ijkpunt voor een sociaal minimum vast en kondigde een aantal maatregelen aan om de bestaanszekerheid van inwoners in Caribisch Nederland te verbeteren. De maatregelen zijn gericht op het verhogen van inkomens en uitkeringen, het verlagen van de kosten van levensonderhoud en er wordt gewerkt aan de economie en de arbeidsmarkt. In de bijlage bij de voortgangsrapportage is een tabel opgenomen waarin de opbouw van het ijkpunt voor een alleenstaande op basis van de minimale kosten van levensonderhoud per eiland is vastgesteld, zie hierna.⁵⁸

IJkpunt voor een alleenstaande (USD per maand):

| | BONAIRE | | St. EUSTATIUS | | SABA | |
|---|-----------|---------|---------------|---------|-----------|---------|
| | Regioplan | IJkpunt | Regioplan | IJkpunt | Regioplan | IJkpunt |
| Woonuitgaven | 592 | 298 | 603 | 369 | 700 | 359 |
| Water | 32 | 32 | 43 | 43 | 46 | 46 |
| Elektriciteit | 134 | 82 | 57 | 82 | 90 | 91 |
| Verzekeringen | 20 | 20 | 20 | 20 | 21 | 21 |
| Bankrekening | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 10 |
| Telecom | 105 | 105 | 126 | 126 | 112 | 112 |
| Vervoerskosten (excl. woon-werkverkeer) | 63 | 63 | 51 | 51 | 52 | 52 |
| Totale reserveringsuitgaven | 98 | 98 | 103 | 103 | 113 | 113 |
| Totale huishoudelijke uitgaven | 247 | 247 | 261 | 261 | 273 | 273 |
| Kinderopvang | 93 | 32,50 | 80 | 32,50 | 81 | 32,50 |
| Totale kosten voor levensonderhoud alleenstaande | 1.338 | 945 | 1.321 | 1.056 | 1.470 | 1.077 |

Bron: SZW

Ten opzichte van de bedragen van Regioplan valt op dat met name de woonkosten fors lager uitvallen. De staatssecretaris schreef hierover:

“Voor een aantal kostenposten geldt dat overheidsbeleid van grote invloed is en dat van (ingezet) beleid een verlaging van de kosten mag worden verwacht. De bedragen voor posten waar van (ingezet) beleid een verlaging van de kosten wordt verwacht, kunnen afwijken van de huidige werkelijke uitgaven en de door Regioplan waargenomen uitgaven omdat via beleid een verlaging van de kosten wordt beoogd. Voorbeelden hiervan zijn wonen en kinderopvang. Door het meenemen van het effect van (ingezet) beleid in de bedragen in het ijkpunt draagt het kabinet bij aan het terugdringen van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud. De bedragen voor deze kostenposten zijn niet van vandaag op morgen gerealiseerd.”

57 Brief van de staatssecretaris van SZW, Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland, 27 juni 2019. Referentie 2019-0000097890.

58 Zie de bijlage bij voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland, 27 juni 2019, tabel 3 pagina 12.

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2019/045 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, september 2019

