

# vonnis

---

## GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA zittingsplaats Bonaire

registratienummer: BON202100505

datum uitspraak: 23 november 2022

inzake

**Elbert Pedro MERCERA,**  
wonende te Bonaire,  
eiser, hierna ook: Mercera,  
gemachtigde: mr. M. Bijkerk,

tegen

## DE STAAT DER NEDERLANDEN (MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID),

zetelend te Den Haag,

gedaagde, hierna ook: de Staat,

gemachtigden: mrs. L.M. Virginia en G.M.C. Neuteboom-Klink.

### 1. Het procesverloop

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- het verzoekschrift met producties, ingediend op 19 oktober 2021
- de conclusie van antwoord met producties
- de conclusie van repliek met producties
- de conclusie van dupliek met producties
- de akte wijziging van eis
- de comparitie van partijen van 21 september 2022 en de bij die gelegenheid door beide partijen overgelegde pleitaantekeningen.

1.2. Vonnis is bepaald op heden.

### 2. De vaststaande feiten

2.1. Mercera is ingezetene van Bonaire. Hij is alleenstaand en heeft de pensioengerechtigde leeftijd. Hij heeft zowel een AOV-uitkering van Curaçao als van Caribisch Nederland.

2.2. Op 8 augustus 2020 heeft Mercera bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de Minister) een aanvraag ingediend voor toekenning per 1 januari 2020 van algemene onderstand voor mensen met een ouderdomspensioen.

2.3. Bij beschikking van 11 oktober 2020 heeft het hoofd van de RCN-unit SZW namens de Minister per 1 januari 2020 een uitkering voor algemene onderstand als bedoeld in het Besluit onderstand BES (hierna ook: BoBES) aan Mercera toegekend. Daarbij geldt voor hem (ingevolge artikel 19 lid 1 BoBES) als voorwaarde dat zijn

totale inkomen niet de bovengrens van het wettelijk minimumloon mag overschrijden. Inkomsten uit pensioen worden daarbij (ingevolge artikel 19 lid 2 BoBES) vrijgelaten tot een bedrag van USD 25,00 per twee weken. Voor zijn algemene onderstand geldt (ingevolge artikel 7 lid 3 BoBES) als voorwaarde dat hij maximaal dertien weken buiten Caribisch Nederland mag verblijven.

2.4. Per 1 januari 2022 zijn de bedragen voor de algemene onderstand voor 2022 geïndexeerd en herzien. Als gevolg daarvan is de uitkering voor algemene onderstand van Mercera verhoogd.

### **3. De vorderingen**

3.1. Mercera vordert na wijziging van eis:

Primair:

1. te verklaren voor recht dat artikel 19 lid 1 BoBES jegens ouderen (gepensioneerde AOV'ers) onrechtmatig is en jegens hen buiten toepassing dient te worden gelaten c.q. voor hen onverbindend is,
2. te verklaren voor recht dat de beperking tot dertien weken als bedoeld in artikel 7 lid 3 BoBES jegens ouderen (gepensioneerde AOV'ers) onrechtmatig is en jegens hen buiten toepassing dient te worden gelaten c.q. voor hen onverbindend is,

Subsidiair:

1. te verklaren voor recht dat de inkomstenvrijlating tot het niveau van het wettelijk minimumloon als bedoeld in artikel 19 lid 1 BoBES jegens ouderen (gepensioneerde AOV-ers) onrechtmatig is en jegens hen buiten toepassing dient te worden gelaten c.q. voor hen onverbindend is, tenzij voor het 'minimumloon' wordt gelezen 'het geïndexeerd sociaal minimum zoals wordt vastgelegd en gepubliceerd in de voortgangsrapportages ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland',
2. te verklaren voor recht dat de beperking tot dertien weken als bedoeld in artikel 7 lid 3 jegens ouderen (gepensioneerde AOV-ers) onrechtmatig is en jegens hen buiten toepassing dient te worden gelaten c.q. voor hen onverbindend is, tenzij voor 'dertien' weken wordt gelezen 'zesentwintig' weken.

Hij heeft daaraan – kort gezegd – ten grondslag gelegd dat deze bepalingen in het Besluit onderstand BES jegens gepensioneerden die een AOV-uitkering ontvangen onrechtmatig zijn.

3.2. De Staat heeft verweer gevoerd en concludeert Mercera in zijn vorderingen niet-ontvankelijk te verklaren, althans zijn vorderingen af te wijzen.

### **4. De beoordeling**

4.1. Het meest verstrekkende verweer van de Staat is dat Mercera niet-ontvankelijk is in zijn vorderingen, omdat hij bij de civiele rechter aan het verkeerde adres is. Er stond althans staat ten aanzien van de hoogte van zijn algemene

onderstand en/of daaraan verbonden voorwaarden een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang open. Dat verweer slaagt. Het gerecht overweegt daarover als volgt.

4.2. Mercera heeft een aanvraag ingediend om toekenning van algemene onderstand. De grondslag voor de toekenning van algemene onderstand is gelegen in het Besluit onderstand BES. Het hoofd van de RCN-unit SZW heeft namens de Minister op de aanvraag van Mercera beslist. Die beschikking is een besluit in de zin van de Wet administratieve rechtspraak BES (hierna ook: WAR BES), waartegen uitsluitend beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld (artikel 3 lid 1 jo. artikel 7 lid 1 WAR BES). Op Mercera rust op grond van artikel 11 van het Besluit onderstand BES een inlichtingenplicht. Hij moet de Minister mededeling doen van alle relevante feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed zijn op zijn recht op onderstand. Een dergelijke mededeling kan aanleiding zijn voor de wijziging van de hoogte van zijn algemene onderstand. In dat geval neemt de Minister een nieuwe beschikking in de zin van artikel 3 lid 1 WAR BES, waartegen ook weer uitsluitend beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter (artikel 7 lid 1 WAR BES).

4.3. Mercera heeft gesteld dat de civiele rechter desalniettemin rechtsbescherming dient te bieden. De bestuursrechtelijke ingang biedt namelijk geen oplossing voor het probleem van Mercera. Mercera wil vrij zijn van de voorwaarde (van artikel 19 lid 1 BoBES) dat hij niet mag bijverdienen boven het wettelijk minimum loon en hij wil ook verlost worden van de voorwaarde (van artikel 7 lid 3 BoBES) dat hij niet langer dan 13 weken per jaar buiten Caribisch Nederland mag verblijven en volgens hem staat er geen met waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter open om deze voorwaarden aan de orde te stellen en hierover een beschikking te krijgen. Hij zou weliswaar een beschikking kunnen uitlokken door te gaan bijwerken en inkomen te ontvangen boven het wettelijk minimumloon, maar hij wil het daaraan verbonden risico van een beëindiging van zijn uitkering niet lopen.

4.4. Met de Staat is het gerecht van oordeel dat de bestuursrechtelijke rechtsgang voldoende waarborgen bevat om ook de voorwaarden neergelegd in artikel 19 lid 1 BoBES en artikel 7 lid 3 BoBES aan de orde te stellen. Het uitlokken van een besluit acht het gerecht niet zodanig onevenredig dat dit niet van Mercera verwacht kan worden. De beschikking zou - mits Mercera aan zijn inlichtingenplicht voldoet - hooguit inhouden dat Mercera op zijn algemene onderstand wordt gekort voor het bedrag dat hij heeft bijverdiend, maar laat onverlet dat hij een bedrag tot het wettelijk minimumloon blijft ontvangen. De vergelijking met een volgens Mercera vergelijkbaar geval waarbij de algemene onderstand is beëindigd en de toegekende onderstand is teruggevorderd, gaat niet op. Uit de daarvan overgelegde stukken blijkt namelijk dat in dat geval sprake was van het verzwijgen van inkomen uit werk. Bovendien geldt dat de bestuursrechtelijke rechtsingang ook in de mogelijkheid voorziet om te procederen over de interpretatie van regels. Daarbij beoordeelt de bestuursrechter inhoudelijk in hoeverre het afwachten van een besluit zodanig onevenredig is dat dit een reden oplevert voor een uitzondering op de hoofdregel dat een belanghebbende pas tegen

een besluit in de zin van artikel 3 lid 1 WAR BES kan opkomen. Mercera zou dus een klacht over de mogelijke onevenredige gevolgen van het uitlokken van een besluit over het verlagen of het beëindigen van zijn uitkering tot onderstand (door bijverdienen boven het wettelijk minimum of het langer in het buitenland verblijven dan dertien weken) inhoudelijk aan de bestuursrechter kunnen voorleggen. Daarbij heeft Mercera de mogelijkheid om, via de zogenaamde exceptieve toetsing, bij de bestuursrechter aan de orde te stellen dat artikel 19 lid 1 en 7 lid 3 van het Besluit onderstand BES in strijd zouden zijn met hogere regelingen. Dat de RCN-unit SZW niet wil meewerken aan een 'test case', zoals Mercera heeft aangevoerd, doet aan het bovenstaande niet af. Die medewerking is voor zo'n zaak niet nodig.

4.5. De conclusie is dat Mercera hetgeen hij aan de orde wil stellen in een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang kan doen. Daarvan heeft Mercera (nog) geen gebruik gemaakt. In plaats daarvan heeft hij een civiele rechtsvordering ingesteld. Voor de civiele rechter is in dit geval echter geen taak weggelegd.

4.6. De slotsom is dat het gerecht Mercera niet-ontvankelijk zal verklaren in zijn vorderingen. De overige stellingen en verweren van partijen kunnen daarom onbesproken blijven.

4.7. Mercera zal als de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten worden veroordeeld. Deze kosten worden aan de zijde van de Staat tot op heden begroot op, exploitkosten USD 136,58, griffierechten USD 251,00 en gemachtigdensalaris USD 2.094,00 (3 punten x tarief 5). Ook de gevorderde nakosten zullen worden toegewezen.

4.8. Gelet op het overgelegde KRB-besluit zal het verzoek van Mercera om kosteloos te mogen procederen worden toegewezen.

## 5. De beslissing

Het gerecht:

5.1. staat Mercera toe om kosteloos te procederen,

5.2. verklaart Mercera niet-ontvankelijk in zijn vorderingen,

5.3. veroordeelt Mercera om de kosten van deze procedure te voldoen, aan de zijde van de Staat tot aan deze uitspraak begroot op USD 2.481,58 (waarvan USD 251,00 te voldoen aan de griffier), vermeerderd met de wettelijke rente met ingang van de 15<sup>e</sup> dag na de datum van dit vonnis tot aan de dag van de voldoening,

5.4. veroordeelt Mercera tot betaling aan de Staat van de nakosten, begroot op USD 140,00 zonder betekening, vermeerderd met USD 84,00 in geval van betekening, nadat voldoening aan de veroordeling is uitgebleven binnen 14 dagen nadat Mercera daartoe is aangeschreven,

- 5.5. verklaart de veroordelingen in dit vonnis uitvoerbaar bij voorraad,
- 5.6. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. J.R. Veerman, rechter, en uitgesproken op 23 november 2022 in tegenwoordigheid van de griffier.

