



RAAD VAN ADVIES CURAÇAO JAARVERSLAG 2025

INHOUD

	Voorwoord <i>mevrouw mr. drs. Ludmila Vicente</i>	05
1.	Het sociale gezicht van grondrechten <i>prof. mr. Jon Schilder</i>	09
2.	Armoede op Curaçao: hoe verschillende benaderingen tot verschillende inzichten leiden <i>Centraal Bureau voor de Statistiek</i>	15
2.1.	Inkomens en inkomensverdeling in Curaçao: Publicatiereeks Census 2023	15
2.2.	Armoede: een subjectieve benadering	16
2.3.	Multidimensional Poverty in Curaçao: A comparative MPI Assessment for 2011, 2017 and 2023	17
3.	Armoede op Curaçao: een complex maatschappelijk probleem <i>mevrouw Jeannette Juliet-Pablo</i>	23
4.	Naschrift	29
5.	De bedrijfsvoering van de Raad	30
5.1.	De samenstelling	30
5.2.	De benoeming en de herbenoeming van de leden	31
5.3.	De werkzaamheden	31
5.4.	Externe contacten	33
5.5.	De samenstelling van het secretariaat	34
5.6.	De werkzaamheden van het secretariaat	34
5.7.	Kosten van de bedrijfsvoering en advisering	35
6.	De productie van de Raad in het jaar 2025	36
6.1.	In- en uitstroom	36
6.2.	Behandeling	36
6.3.	Vastgestelde gemiddelde adviestermijn	37
6.4.	Verzoeken om spoedadvies	37
6.5.	Kwaliteit van wetgeving	38
6.6.	Vaststelling van adviezen buiten een vergadering	38
6.7.	Dicta in 2025	38
7.	Algemene informatie over de Raad	41
7.1.	Informatie over uitgebrachte adviezen	41
7.2.	Algemene informatie over de Raad	41
	Bijlage Nevenfuncties en -werkzaamheden van de leden van de Raad in 2025	42

Mevrouw mr. drs. Ludmila

Vicento is op 22 april 2026 beëdigd als Ondervoorzitter van de Raad van Advies. Zij volgt mevrouw mr. Lizanne Dindial op. **Vicento** studeerde rechten aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen en specialiseerde zich als wetgevingsjurist. Zij was jarenlang actief als Officier van Justitie bij het Parket van Curaçao. Haar juridische expertise en maatschappelijke betrokkenheid vormen een stevige basis voor haar nieuwe rol.



Voorwoord

Voor u ligt het jaarverslag 2025 van de Raad van Advies Curaçao. Dit is het eerste jaarverslag dat onder mijn verantwoordelijkheid als ondervoorzitter van de Raad tot stand is gekomen. Ik heb deze verantwoordelijkheid met ingang van 11 april 2026 overgenomen van mijn voorgangster mevrouw mr. Lizanne Dindial.

'Als Hoog College van Staat adviseert de Raad de regering en de Staten over ontwerpen van wet- en regelgeving, en legt jaarlijks verantwoording af.'

De Raad draagt als Hoog College van Staat met zijn advisering bij aan de ontwikkeling en instandhouding van onze democratische rechtstaat. De Raad brengt dit jaarverslag uit in een periode van groeiende geopolitieke spanningen, zowel regionaal als wereldwijd. De reeds maanden durende oorlog in het Midden-Oosten heeft de nodige reper­cussies voor de economieën van alle landen binnen het Koninkrijk, maar in het bijzonder voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. De mondiale energiecrisis brengt met zich mee prijsstijgingen voor brandstof en de alledaagse producten die de lokale Curaçaose bevolking nodig heeft om in haar basisbehoeften te voorzien. Bij het deel van de bevolking waar reeds sprake is van monetaire armoede en/of multidimensionale armoede, komen deze prijsstijgingen harder aan. Het is daarom van essentieel belang dat zowel op korte als op lange termijn passende mitigerende maatregelen worden genomen.

Tegelijkertijd is versterking van de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties noodzakelijk, evenals het bevorderen van sociale cohesie.

De toename van armoede op Curaçao roept fundamentele vragen op. Gelet op de huidige omstandigheden stelt de Raad zich de volgende vragen: bestaat er behalve behoefte aan incidentele maatregelen ook een plicht van de regering om structurele armoede te bestrijden? En zo ja, waar is deze zorgplicht neergelegd behalve in de Staatsregeling? In dit verband wijst de Raad op artikel 23, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao waarin is bepaald dat de bestaanszekerheid van de bevolking, de spreiding van welvaart en de bevordering van welzijn, onderwerp

van zorg zijn van de overheid. De regering heeft derhalve de verplichting om zich in te spannen om de structurele

armoede te verlichten. De Staten dienen erop toe te zien dat de regering haar verplichtingen nakomt.

In zijn essay gaat professor John Schilder in op armoede als een mensenrechtelijk probleem, met name een sociaal grondrecht, terzake waarvan de overheid een zorgplicht heeft. Hij staat daarbij stil bij de vraag wat deze zorgplicht precies inhoudt.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek beschrijft in zijn essay armoede via drie statistische benaderingen: de inkomensbenadering, de subjectieve benadering en de multidimensionale benadering (MPI), die in hun onderlinge samenhang een waardevolle basis vormen voor verdere armoede-analyse en structurele beleidsvorming.

Mevrouw Jeanette Juliette-Pablo geeft in haar essay inzicht in de vele gezichten van armoede alsmede in de tekortkomingen in meerdere leefgebieden die armoede met zich meebrengt. De Raad sluit dit themadeel af met een naschrift, waarin alle verantwoordelijke partijen worden opgeroepen om gezamenlijk te komen tot een integrale en structurele benadering van de armoedeproblematiek. Met dit themadeel van het jaarverslag hoopt de Raad een maatschappelijke discussie over én vooral actie met betrekking tot de armoede, het armoedebelief en een gestructureerde armoedebestrijding uit te lokken.

Naast het themadeel bevat dit jaarverslag de gebruikelijke rubrieken over de bedrijfsvoering, de productie en algemene informatie over de Raad en een bijlage met de nevenfuncties en -werkzaamheden van de ondervoorzitter en de overige raadsleden. Voor alle volledigheid kunt U voor onze adviezen terecht op onze website: www.raadvanadvies.cw

Geleid door de huidige economische uitdagingen presenteert de Raad thans in zijn jaarverslag een themadeel, bestaande uit drie essays, waarin het actuele onderwerp van armoede, armoedebelief en structurele armoedebestrijding centraal staat.

In de adviezen van het afgelopen jaar zijn verschillende onderwerpen aan bod gekomen. In 2025 heeft de Raad onder meer geadviseerd over vijf ontwerperegelingen die direct te maken hadden met de algemene gezondheidszorg dan wel de algemene gezondheidszorg raakten.

Het betrof:

- een initiatiefontwerplandsverordening tot verdere beperking van tabaksgebruik met als voornaamste doel het gebruik van elektronische sigaretten onder jongeren terug te dringen,
- een ontwerplandsbesluit ter aanwijzing van een zorginstelling als een ziekenhuisvoorziening,
- een ontwerplandsbesluit strekkende tot het vaststellen van regels inzake wachttijden en taalgebruik in de zorg,
- een ontwerplandsbesluit tot wijziging van het Landsbesluit verpakte geneesmiddelen met als doel de houdbaarheid en geschiktheid van het gebruik van geneesmiddelen te waarborgen, rekening houdend met de klimatologische omstandigheden van Curaçao, en
- een ontwerplandsverordening houdende vaststelling van de Landsverordening marktordening gezondheidszorg met als doel een toezichthouder voor de gezondheidssector aan te wijzen. Deze toezichthouder heeft tot taak om toezicht uit te oefenen op de doelmatige uitvoering van de zorg door zorgaanbieders.

De Raad heeft in 2025 ook een droevig verlies geleden. Na een ziektebed overleed mevrouw mr. Clarion Taylor. Zij was van 1 juli 2020 tot en met 1 juli 2025 lid van de Raad van Advies. Met grote dankbaarheid zal de Raad haar blijven gedenken als een zeer gewaardeerd lid en bijzonder deskundig fiscalist.

Ik spreek vervolgens een speciaal woord van dank uit richting de raadsleden en alle medewerkers van het secretariaat van de Raad voor hun voortdurende inzet en toewijding. Rest mij nog de gewezen ondervoorzitter, mevrouw mr. Lizanne Dindial, oprecht te danken voor haar professionele bijdrage en enorme toewijding. Na in totaal 15 jaar deel te hebben uitgemaakt van de Raad is zij per 11 april 2026 afgetreden als ondervoorzitter en lid.

De Raad van Advies spreekt zijn grote waardering uit voor de wijze waarop mevrouw Dindial sinds 2011 invulling heeft gegeven aan haar werkzaamheden binnen het college.

Mevrouw mr. drs. Ludmila Vicente
Ondervoorzitter van de Raad van Advies





Prof. mr. A.E. (Jon) Schilder is emeritus-hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Hij was in het verleden tevens hoofd van de Afdeling constitutionele zaken bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Arnhem. Hij schreef een proefschrift over het recht tot vergadering en betoging. Zijn recente publicaties betreffen de handhaving van de openbare orde, de bestuurlijke bestrijding van criminaliteit en de verhouding met grondrechten. Hij is regelmatig op Curaçao voor het geven van cursussen en lezingen.

1 | Het sociale gezicht van grondrecht

Jon Schilder

Grondrechten hebben van oudsher een belangrijke betekenis om fundamentele vrijheden van burgers te beschermen tegen de macht van de overheid. Als gevolg van ontwikkelingen in de rechtspraak vereisen ‘klassieke’ vrijheidsrechten ook steeds meer actieve bemoeienis van de overheid, zoals de zorg voor veiligheid en het milieu. Daarmee verkrijgen zij trekken van de meer moderne sociale grondrechten, die juist zijn bedoeld als zorgverplichtingen voor de overheid – zoals maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid, bestaanszekerheid en een leefbaar milieu. In dit essay wordt ingegaan op deze ontwikkeling, met speciale aandacht voor armoedebestrijding en een recht op veiligheid.

Stijgende zeespiegel

Het bericht was groot nieuws in het hele Koninkrijk: Nederland moet meer doen om Bonaire te beschermen tegen klimaatverandering waaronder een stijgende zeespiegel. De Haagse rechtbank bepaalde dat op 28 januari 2026 na een succesvolle procedure die Greenpeace tegen de Staat der Nederlanden had aangespannen.¹ Opmerkelijk is dat de overwinning die de milieuorganisatie behaalde, gestoeld is op een mensenrecht waarin het begrip ‘milieu’ of ‘klimaat’ niet voorkomt. De rechtbank baseerde deze inspanningsverplichting van de Staat namelijk (onder meer) op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM) en het verbod van ongelijke behandeling (art. 14 EVRM).²

Klassieke en sociale grondrechten

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM) en het verbod van ongelijke behandeling (art. 14 EVRM) worden wel aangeduid als klassieke grondrechten, ook wel genoemd ‘vrijheidsrechten’. Zij hebben vooral tot doel de burger in zijn eigen autonome sfeer te beschermen en behelzen een afdwingbare onthoudingsplicht van de overheid.³ Een bekend voorbeeld is het verbod van censuur als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Ook het huisrecht is zo’n klassiek grondrecht. De formulering van dit soort rechten in het EVRM (en later ook in het Internationaal Verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten)⁴ was een logische reactie op de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Veel vaker zien we in de geschiedenis de erkenning van fundamentele vrijheden door de nieuwe machthebbers nadat een autoritair regime omver is geworpen.⁵

Burgers hebben evenwel weinig aan grondrechten als de overheid zich alleen maar passief opstelt. Het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) heeft in een reeks van uitspraken geoordeeld dat de overheid mensenrechten niet kan beschermen door alleen maar achterover te leunen. Zij moet zich vaak juist inspannen voor de realisering van fundamentele belangen, zoals de veiligheid en het welzijn van haar burgers. Gesproken wordt

hier wel over de positieve verplichtingen die uit klassieke grondrechten voortvloeien. De bovengenoemde uitspraak van de Haagse rechtbank laat zien dat die verplichtingen heel ver kunnen gaan.

Sociale grondrechten verankerd

Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben klassieke mensenrechten kenmerken gekregen die het wezen vormen van de zgn. sociale grondrechten. Dat zijn de rechten van jongere datum en expliciet bedoeld om de overheid te verplichten tot het nemen van allerlei maatregelen.⁶

We vinden ze in allerlei verdragen,⁷ maar ook in de Grondwet en de Staatsregelingen van de Caribische landen. In de Staatsregeling van Curaçao gaat het om inspanningsverplichtingen op het terrein van onderwijs, werkgelegenheid, bestaanszekerheid, spreiding van welvaart, sociale zekerheid, welzijn, bewoonbaarheid van het land, volksgezondheid en maatschappelijke en culturele ontplooiing.⁸ Deze opsomming vertoont gelijkenis met die in de Nederlandse Grondwet, welke sinds 1983 een catalogus van sociale grondrechten bevat. Bijzonder voor de Staatsregeling van Curaçao vallen te noemen de verplichting van de overheid om de toegang tot cultuur voor eenieder te bevorderen en die om het culturele erfgoed van Curaçao te beschermen. Ook is er een verplichting om maatregelen te nemen ter bevordering van een gezond gezinsleven en om zorg te dragen voor de bescherming van jeugdigen.⁹

Verskil in karakter

Een belangrijk verschil tussen klassieke en sociale grondrechten is de wijze waarop de naleving van deze rechten kan worden afgedwongen. Bij inbreuken op klassieke grondrechten is er de mogelijkheid om een oordeel van de rechter te vragen over de rechtmatigheid ervan. Bij sociale grondrechten ligt dat ingewikkelder. De overheid krijgt daarin wel een aantal zorgtaken opgelegd, maar hoever die precies gaan is niet geregeld. Wel kunnen de landelijke wetten daarover regels bevatten. Te denken valt aan regels waarin de hoogte van uitkeringen op het terrein van de sociale zekerheid worden vastgesteld.

Wanneer burgers vinden dat de overheid tekortschiet in haar inspanningsverplichtingen, is een beroep op de rechter als regel weinig kansrijk. Het gaat hier om zogenaamde instructienormen die de overheid beleidsvrijheid geven bij de uitvoering ervan en die niet rechtstreeks afdwingbaar zijn. Dat komt ook tot uitdrukking in het zogenaamde ‘toetsingsverbod’: de rechter kan landsverordeningen wel toetsen op hun verenigbaarheid met de klassieke grondrechten, maar mag niet beoordelen of de wetgever sociale grondrechten schendt.^{10 11}

Politieke afwegingen noodzakelijk

Dit alles roept de vraag op naar de meerwaarde van de erkenning van sociale grondrechten. Een voordeel dat wel wordt genoemd is dat door de opname van sociale grondrechten in de Grondwet/Staatsregeling zij een status krijgen die gelijk staat aan die van de klassieke grondrechten. De wetgever zou daarmee rekening moeten houden.¹² De erkenning van sociale grondrechten is ook van belang voor een land om als een sociale rechtsstaat te kunnen worden aangeduid. De toeslagaffaire in Nederland die hele gezinnen in de financiële afgrond stortte, laat zien dat een samenleving op dat punt ernstig tekort kan schieten.¹³ Voor parlementariërs, adviesorganen en ombudslieden is er dan ook een belangrijke taak weggelegd om regeringen te wijzen op de verplichting tot naleving van sociale grondrechten.

Wanneer we kijken naar de verschillende crises waarmee landen binnen het Koninkrijk te maken hebben (op het gebied van klimaat/milieu, huisvesting, bestaanszekerheid, gezondheidszorg) dringt de vraag zich op: zijn de overheden in het Koninkrijk zich inderdaad meer gaan bekommeren om het welzijn van de burgers na de constitutionele verankering van het brede palet aan zorgplichten? Die vraag laat zich moeilijk beantwoorden. Ook als de overheid wel allerlei maatregelen neemt, is succes niet gegarandeerd. Het klimaat laat zich niet eenvoudig reguleren met een druk op een knop. En voor de uitoefening van vrijwel alle zorgtaken moeten er financiële middelen aanwezig zijn. Zeker als er op dat terrein een tekort is, dwingt de schaarste tot pijnlijke maar noodzakelijke keuzes. Wat is belangrijker: investeren in goede gezondheidszorg, een schoon milieu of bestaanszekerheid? Dat zijn vooral ook politieke keuzes, waar de rechter moeilijk een oordeel over kan en mág vellen gelet op de noodzakelijke machtenscheiding.

Inventiviteit

Om die reden is het ook niet verwonderlijk dat organisaties die op een van deze terreinen verbetering nastreven, verschillende wegen proberen te bewandelen om dat doel te bereiken. Een voorbeeld daarvan zijn de acties van de ouderenorganisatie Nos Grandinan, die zich ervoor inzet om het pensioen geregeld in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) beter te laten aansluiten bij het bestaansminimum.¹⁴ Zij heeft de regeringen van Curaçao en Nederland verzocht om te verkennen of

dit recht via een onderlinge regeling zou kunnen worden ingevuld.¹⁵ De organisatie stelt dat zo’n regeling een instrument biedt ‘om in overleg tot afspraken te komen tussen de landen binnen het Koninkrijk, zonder dat sprake is van escalatie of ingrijpen van hogerhand. Daarmee wordt beoogd om tot duurzame oplossingen te komen en toekomstige conflicten te voorkomen.’^{16 17}

Armoedebestrijding

Bij de onderbouwing van de verplichting van de overheid om aanpassing van de AOV beroept Nos Grandinan zich uitdrukkelijk op artikel 23 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin de overheid een zorgplicht is toegekend voor de bestaanszekerheid en welzijn van de bevolking. Zoals uit de berichtgeving blijkt gaat het ‘slechts’ om een verzoek aan de regeringen, die zelf kunnen besluiten om daaraan al dan niet gevolg te geven – waarbij het aan de nationale parlementen is om daarop zo nodig controle uit te oefenen.

Kan men dan niet, zoals milieuorganisaties met succes hebben gedaan, de positieve verplichtingen inroepen bij de rechter om de overheid tot actie te veroordelen? De jurisprudentie van het EHRM laat zien dat dit nog niet zo eenvoudig ligt. Een Rus die meende dat zijn pensioen volstrekt ontoereikend was, klaagde zich bij het Hof in Straatsburg wegens schending van onmenselijke behandeling (art. 3 EVRM), maar tevergeefs. Weliswaar beschikte hij over weinig geld, maar nog net wel voldoende voor voedsel, hygiëneartikelen en zijn huisvesting. Hoewel de situatie van de verzoeker moeilijk was volgens het Hof, meende het niet dat daarmee de hoge drempel van artikel 3 EVRM was bereikt.¹⁸

Het is niettemin duidelijk dat armoede wel degelijk een mensenrechtelijk probleem is. Zoals het (Nederlandse) College voor de rechten van de mens schrijft: ‘Armoede raakt het recht op gelijkheid en non-discriminatie, recht op een behoorlijke levensstandaard, recht op gezondheid, recht op huisvesting, recht op onderwijs, recht op arbeid, recht op participatie en rechtsbescherming.’¹⁹ Het College merkt daarom op dat structurele aandacht voor mensen in armoede en mensen die met hun inkomen vlak boven de armoedegrens zitten hard nodig blijft.

Uit nieuwe cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in het rapport ‘Multidimensional Poverty in Curaçao: A Comparative MPI Assessment for 2011, 2017 and 2023’²⁰ blijkt dat armoede op Curaçao niet alleen een kwestie is van inkomen. De Multidimensionale Armoede Index (MPI) laat zien dat een groeiende groep inwoners te maken heeft met tekorten op meerdere belangrijke levensgebieden, zoals gezondheid, onderwijs en leefomstandigheden.

Internationaal toezicht

Wereldwijd zijn er ook verdragen die allerlei zorgverplichtingen bevatten, zoals het al genoemde Internationaal

Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Evenals de sociale grondrechten in de Staatsregelingen en de Grondwet zijn die niet rechtstreeks afdwingbaar, maar er is wel toezicht op de naleving. De landen die dit verdrag hebben ondertekend, dienen namelijk regelmatig rapportages op te stellen voor het Comité van de Verenigde Naties (VN) inzake economische, sociale en culturele rechten over de naleving van deze rechten dat vervolgens aanbevelingen kan doen tot verbetering. In het rapport van 29 oktober 2025 sprak dit Comité zijn zorgen uit over de aanhoudende verschillen in het genot van economische, sociale en culturele rechten binnen het Koninkrijk. Het Comité wijst daarbij op ‘de ultieme verantwoordelijkheid’ die het Koninkrijk draagt voor de uitvoering van het Verdrag in alle gebieden onder haar jurisdictie, waaronder Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.²¹

En het rapport volstaat niet met het alleen benoemen van deze verantwoordelijkheid, want er volgt een belangrijke aanbeveling, namelijk dat er effectieve maatregelen worden genomen om ongelijkheden in armoedecijfers en toegang tot sociale zekerheid te verminderen, waaronder sociale uitkeringen, huisvesting, gezondheidszorg en nutskosten tussen het Europese deel en het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

Weliswaar heeft de aanbeveling geen bindend juridisch karakter, maar het morele belang ervan mag niet worden onderschat. De vraag die zich hierbij opdringt is wie precies die maatregelen zou moeten nemen. Het Koninkrijk bestaat immers uit vier landen die een gemeenschappelijke Koninkrijksregering hebben. Op grond van art. 43 lid 1 van het Statuut ‘draagt elk der landen zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.’ Het tweede lid van dit artikel bepaalt vervolgens dat het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur een aangelegenheid is van het Koninkrijk. Gelet op de grote verschillen in economische positie tussen Nederland en de overige landen, valt te bepleiten dat de Staat der Nederlanden op dit gebied een belangrijke verantwoordelijkheid heeft waarop zij (onder meer) door regeringen van de Caribische landen kan worden aangesproken.²² Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is die verantwoordelijkheid duidelijker nu zij onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel.

Beginnelsen van redelijkheid, gelijkheid en zorgvuldigheid

De bovenstaande aanbeveling van Comité van de VN doet een appèl op het verkleinen van een ongelijke situatie binnen het Koninkrijk. Er is ook een relatie tussen algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de naleving van sociale grondrechten. Overheidsorganen zijn bij de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden (zoals het verstrekken of intrekken van uitkeringen en vergunningen) gebonden aan algemene – vaak ongeschreven –

rechtsbeginselen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel en ook het gelijkheidsbeginsel. Deze beginselen kunnen ook consequenties hebben voor de uitoefening van sociale grondrechten: wanneer de overheid een burger ‘helpt’ met de verstrekking van een uitkering of subsidie, kan het zijn dat andere burgers die in nagenoeg dezelfde omstandigheden verkeren, aanspraak kunnen maken op een vergelijkbare prestatie.

In die zin wordt de beleidsvrijheid van de overheid beperkt: het verlenen van zorg aan hulpbehoevenden mag ook niet willekeurig zijn. Het bevoordelen van (een bepaalde groep) burgers op basis van persoonlijke voorkeuren of persoonlijke banden met hen is daarmee bijvoorbeeld in strijd.

In die zin is het veelal noodzakelijk dat er wettelijke voorschriften en eventueel ook beleidsregels bestaan voor de uitoefening van zorgtaken van de overheid. Dit soort voorschriften moeten – zonder onnodige regeldruk te scheppen – zoveel mogelijk rechtszekerheid bieden aan alle betrokkenen. Dat laatste is ook van belang voor de rechterlijke controle op de uitoefening van overheidsbevoegdheden en daarmee de kwaliteit van de rechtsbescherming die burgers kan worden geboden.

Recht op veiligheid?

In de Staatsregeling staan zoals gezegd een groot aantal belangen genoemd die de overheid moet behartigen. Er zijn evenwel ook belangrijke taken waar zowel de Staatsregeling als de Grondwet over zwijgen. Mensen willen (en moeten) niet alleen drinken, eten en slapen voor hun voortbestaan, maar verlangen als tweede basisbehoefte ook naar veiligheid, aldus de psycholoog Maslow.²³ Hoewel zijn bekende pyramide van menselijke behoeften niet onomstreden is – er zijn waaghalzen die geen enkel gevaarlijk avontuur uit de weg willen gaan – is het wel duidelijk dat de overheid op dit punt een belangrijke zorgtaak heeft. Sterker nog: het wezenskenmerk van een staat bestaat juist uit de waarborging van veiligheid tegen allerlei vormen van gevaar (menselijk geweld, brand, overstromingen, instorting gebouwen etc.). Er zijn dan ook allerlei overheidsdiensten opgetuigd die de burgers daartegen moeten beschermen, zoals de politie, de brandweer en inspecties.

Zou er ook niet een constitutionele plicht van de overheid moeten zijn om zorg te dragen voor de veiligheid van de burgers? Volgens het voormalige Tweede Kamerlid Theo Rietkerk (CDA) wel. Hij ontwierp in 2001 een artikel 22a van de Grondwet met als tekst.²⁴

- 1) De veiligheid van allen die zich in Nederland bevinden en hun bezittingen, is voorwerp van zorg van de overheid.
- 2) De wet stelt regels ter bevordering van de veiligheid. Het voorstel zou moeten waarborgen dat de verantwoordelijkheid van de overheid op dit terrein werd onderstreept. Op veel instemming kon het niet rekenen. Zo was de Raad van State van mening dat de bepaling over veiligheid niet thuishoorde bij de sociale grondrechten.

De toegevoegde waarde van het voorstel zou ook ontbreken omdat bescherming van de veiligheid inherent is aan het bestaan van de staat. Een tamelijk roemloos einde volgde met de intrekking van het initiatiefvoorstel in 2008 door Van Haersma Buma.²⁵

Positieve verplichtingen

Het ontbreken van een grondrecht op veiligheid wil evenwel niet zeggen dat een dergelijk recht ontbreekt. Dat bleek al uit de rechtszaak aan het begin van dit essay. De veiligheid van de inwoners van Bonaire is in gevaar door de stijgende zeespiegel. Als gevolg van de positieve verplichtingen die uit art. 8 EVRM voortvloeien moet de Nederlandse overheid maatregelen nemen om het tij te keren. In een veelvoud van uitspraken heeft het EHRM in Straatsburg al bepaald dat landen verplicht zijn om maatregelen te nemen ter bescherming van de veiligheid van de burgers, ook tegen geweld van medeburgers. Voordat een klacht gegrond wordt verklaard, moet er wel aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan. Een belangrijke uitspraak in dit verband is het Osman-arrest.²⁶

Het ging hier om een vader die was doodgeschoten door een psychisch gestoorde leraar van zijn zoon. De nabestaanden meenden dat de overheid tekort was geschoten in de bescherming van het slachtoffer. Het Hof oordeelde dat bij de vraag of het recht op leven is geschonden doorslaggevend is of de autoriteiten wisten of moeten hebben geweten dat er een reëel en onmiddellijk risico was dat het leven van iemand (of een groep van personen) gevaar liep. En een tweede voorwaarde is dat zij hebben nagelaten om maatregelen te nemen die in hun macht lagen om redelijkerwijs het risico te vermijden. In dit geval was de klacht ongegrond omdat de autoriteiten geen weet hadden van de dreiging.

Dat lag anders toen er een methaangasexplosie plaatsvond op een vuilnisbelt in Turkije met vele slachtoffers als gevolg. Hier wist de overheid dat de bewoners in de omgeving (van een sloppenwijk) ernstig werden bedreigd door de explosieve situatie waarin zij verkeerden. Ten onrechte had de overheid nagelaten om gepaste maatregelen te nemen om hen te beschermen tegen het reële en onmiddellijke levensgevaar.²⁷

Wanneer we jurisprudentie van het Hof overzien, is het de vraag wat de meerwaarde zou zijn van een opname van het recht op veiligheid in de Staatsregeling. Aangezien de formulering ervan niet veel verder zal kunnen gaan dan een algemene inspanningsverplichting, lijkt die meerwaarde zeer beperkt.

Toenemende betekenis grondrechten

Grondrechten hebben een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Die is voor een belangrijk deel te danken aan het Straatsburgse Hof dat aan verschillende klassieke mensenrechten een sociaal gezicht heeft gegeven. De overheid heeft vergaande verplichtingen gekregen om zich te ontfemen over tal van belangen die de burgers raken. Dat

kan zowel grote maatschappelijke zaken betreffen die de hele bevolking aangaan (milieu en klimaat) als concrete belangen op kleinschaliger of zelfs individueel niveau (veiligheid en gezondheid). De betekenis van deze rechten is daarmee vermoedelijk vele malen groter geworden dan de oprichters van het EVRM in gedachten hadden.

‘De overheid heeft vergaande verplichtingen gekregen om zich te ontfemen over tal van belangen die de burgers raken.’

Minder duidelijk is of dat ook geldt voor de sociale aanspraken van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (en het Europees Sociaal Handvest). De aanbevelingen van het genoemde VN-Comité zijn immers niet bindend. Toch is het een belangrijk signaal dat het Koninkrijk volgens dit Comité werk moet maken van het verminderen van de armoede-ongelijkheid tussen Europees Nederland en de Caribische delen. Met al deze aandacht voor de naleving van verdragsbepalingen, mogen de sociale grondrechten die in de Grondwet en de Staatsregelingen staan niet worden vergeten. Dat gevaar is aanwezig nu effectieve rechterlijke controle op de naleving daarvan ontbreekt. Opzienbarende vonnissen zoals we die nu in klimaatzaken tegengekomen vallen niet te verwachten op bijvoorbeeld het gebied van de noodzaak van armoedebestrijding. Het is niet aan de rechter om te controleren of de overheid voldoende zorg heeft gedragen voor werkgelegenheid, bestaanszekerheid, de spreiding van welvaart en de bevordering van welzijn.

Borging sociale grondrechten

De vraag die daarmee rest is op welke wijze gewaarborgd kan worden dat sociale grondrechten daadwerkelijk de betekenis toekomt waarvoor zij in het leven zijn geroepen. Allereerst zijn er op dat terrein aanbevelingen te formuleren van programmatische aard. Wat betreft de bestrijding van armoede kan worden gedacht aan de structurele inzet van multidimensionale armoedemonitoring als mensenrechteninstrument.²⁸ Het is daarbij van belang dat dit dan ook wordt gekoppeld aan beleidsprioritering om te voorkomen dat de monitoring een vrijblijvend karakter krijgt. In het verlengde hiervan is het zinvol om sociale grondrechten expliciet te verankeren in de begrotings- en hervormingscyclus (bijvoorbeeld door bij grote hervormingen standaard te toetsen op effecten voor bestaanszekerheid, gezondheid en huisvesting). Verder kan worden gedacht aan een systematische benutting van het VN-toezicht (waaronder de aanbevelingen van het VN-Comité) en strategische procedures (zoals in de Bonaire klimaatzaak) als hefboom om binnen het Koninkrijk de feitelijke kloof in sociale rechten te verkleinen. Zoals gezegd ligt het niet op het terrein van de rechter om de naleving van sociale rechten (systematisch)

te bewaken. Op dat terrein berust er een belangrijke verantwoordelijkheid bij andere actoren. Op nationaal niveau is dat in elk geval de volksvertegenwoordiging: als controleur van de regering, maar ook als medewetgever. Daarnaast is er een rol weggelegd voor andere (advies- en toezichts) instanties binnen het Koninkrijk zoals de Raden van Advies, de Raad van State, de ombudsliden, de Al-

gemene Rekenkamers en de Sociaal-Economische Raad. Vanuit de verschillende perspectieven waarbinnen zij hun werkzaamheden verrichten kunnen zij de regeringen van de landen attenderen – en zo nodig aandringen – op nakoming van de verplichtingen die uit de sociale rechten voortvloeien. Verder is er het internationaal toezicht. Het bevorderen en bewaken van het sociale gezicht van

1. <https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/rechtbanken/rechtbank-den-haag/nieuws/nederlandse-staat-bescherm-inwoners-bonaire-onvoldoende-tegen-klimaatverandering>
2. EVRM: voluit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [1958].
3. Aldus ook de memorie van toelichting bij de Staatsregeling van Curaçao (https://minfin.cw/wp-content/uploads/2016/05/4_Memorie_van_Toelichting_Staatsregeling_Curaao.pdf).
4. Dit verdrag, afgekort als IVBPR [of Bupo-verdrag] kwam op 16 december 1966 tot stand onder auspiciën van de Verenigde Naties en heeft een veel bredere gelding.
5. Denk aan de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring van 4 juli 1776 en de Franse Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen van 1789.
6. 'Klassieke' voorbeelden van sociale grondrechten zijn er wel. In de eerste Staatsregeling van de Republiek der Nederlanden van 1798 bepaalde artikel 47: 'De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van al haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenen. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak. De Maatschappij vordert de volstrekte weering van Bedelarij.' En art. 48: 'Er zal gezorgd worden voor de opvoeding van verworpen Kinderen.' Interessant om te noemen – zeker ook in deze tijd – is art. 49: 'De Maatschappij ontvangt alle Vreemdelingen, die de wel-daaden der vrijheid vreedzaam wenschen te genieten, in haar midden, verleende denzelven alle zekerheid en bescherming.' <https://www.denederlandsegrondwet.nl/indeling/1798/bevordering-welvaart-leden-der-maatschappij>.
7. Zoals het Europees Sociaal Handvest en het nog later te noemen Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.
8. Zie de artikelen 21 tot en met 27 van de Staatsregeling.
9. Deze erkenning van deze rechten is het resultaat van zgn. hearings: 'Twee voorstellen die tijdens de volksraadplegingen naar voren zijn gebracht en die in de Staatsregeling zijn opgenomen betreffen het gezinsrecht [artikel 26] en het jeugdrecht [artikel 27].' https://minfin.cw/wp-content/uploads/2016/05/4_Memorie_van_Toelichting_Staatsregeling_Curaao.pdf
10. Art. 101 van de Staatsregeling luidt: 'De rechter treedt niet in de beoordeling van de verenigbaarheid van landsverordeningen met de Staatsregeling, behoudens de toetsing aan de grondrechten genoemd in de artikelen 3 tot en met 21. Landsverordeningen vinden geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een of meer van deze bepalingen.'
11. Naast artikel 101 van de Staatsregeling van Curaçao geldt ook het bepaalde in artikel 94 van de Grondwet, omdat dit koninkrijksrecht is. De Curaçaose rechters moeten een bepaling van een landsverordening buiten toepassing laten indien deze toepassing niet verenigbaar is met rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het gevolg is dat landsverordeningen zowel aan de klassieke grondrechten in de Staatsregeling als aan de rechtstreeks werkende grond- en mensenrechten in de verdragen kunnen worden getoetst, aldus prof. dr. A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Boom juridisch Den Haag 2019, p. 736.
12. Aldus D. Dirksen, R. de Graaf en J. Krommendijk, *Het belang van sociale grondrechten*, Wiarda Beckman Stichting 2023, <https://wbs.nl/publicaties/het-belang-van-sociale-grondrechten>.
13. Over dit onderwerp ging onder meer het adviesrapport van de Staatscommissie rechtsstaat, getiteld 'De gebroken belofte van de rechtsstaat' (p. 17). De overheid moet zorgen 'dat burgers dankzij grondrechten, in het bijzonder hun sociale rechten en haar zorgplichten, gestalte kunnen geven aan hun leven. (<https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/r/rapport>). Zie hierover ook Maarten Stremmer & Bas Pasterkamp, *Staatscommissie rechtsstaat: naar een herwaardering van de sociale rechtsstaat?*, in *De Hofvijver* 2024, Jaargang 14, nummer 155, https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vmeaaf4kcyty/nieuws/staatscommissie_rechtsstaat_naar_een.
14. <https://www.curacao.nu/nieuws/pensioen/85203/ouderenorganisatie-nos-grandinan-eist-wet-op-bestaansminimum>.
15. Artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
16. Aldus: <https://www.curacao.nu/nieuws/nieuws-van-bonaire-curaao/84771/fundashon-nos-grandinan-vraagt-onderlinge-regeling-over-aov-curacao>.
17. Vermeldingswaardig is ook dat op 18 december 2025 een Convenant door drie ministers, namens de openbare rechtspersoon Curaçao, met een viertal organisaties is getekend met de intentie om de langsliep-de kwestie over de uitgebleven indexatie van de AOV- en AWW-uitkeringen, vooruitlopend op een wetwijziging, op te lossen. Dit convenant wordt aangehaald als 'Nationaal convenant inzake de maatschappelijke discussie met betrekking tot de indexatie van de AOV-uitkering'.
18. EHRM 18 juni 2009, Bodina tegen Rusland, 45603/05.
19. <https://www.mensenrechten.nl/themas/armoede>.
20. 'https://www.cbs.cw/multidimensional-poverty-in-curacao-a-comparative-mpi-assessment-for-2011-2017-and-2023.
21. United Nations, Economic and Social Council, 29 October 2025, E/C.12/NLD/CO/7. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FNLD%2FCO%2F7&Lang=en.
22. Zie voor een vergelijkbare redenering ten aanzien van de verplichting van Nederland om zich (ook) te bekommeren om de klimaatbescherming in Aruba, Curaçao en Sint Maarten het artikel van Rob van Gestel & Jeffrey Sybesma, 'Staat discrimineert burgers Bonaire bij bescherming tegen klimaatverandering', *NJB* 2026, 531. Zij schrijven: 'Verwacht mag [...] worden dat milieuorganisaties op Curaçao, Aruba en Sint Maarten, met het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de hand, de Nederlandse Staat voor de burgerlijke rechter zullen dagen. Van de landsregeringen op de eilanden valt op dit punt namelijk onvoldoende te verwachten.' Het bovengenoemde VN-Comité spreekt overigens uitdrukkelijk over de verplichting tot verkleining van de grote verschillen (in armoedeongelijkheid) tussen Europees Nederland en de Caribische entiteiten en lijkt daarmee ook een specifieke verantwoordelijkheid aan te nemen voor de Staat der Nederlanden.
23. <https://mens-en-gezondheid.infonu.nl/diversen/91909-veiligheid-als-basisbehoefte.html>
24. <https://www.denederlandsegrondwet.nl/bepaling-over-veiligheid-2001-2008>.
25. Zie vorige noot.
26. EHRM 28 oktober 1998, 23452/94 (Osman/VK).
27. EHRM 30 november 2004, 48939/99 (Öneryildiz/Turkije). In een uitspraak van 30 januari 2025 legt het Hof eveneens aan de overheid vergaande positieve verplichtingen op inzake veiligheid in relatie tot een vuilnisbelt EHRM 30 januari 2025, 51567/14 (Cannavacciuolo en anderen/Italië, gepubliceerd in *Caribisch Juristenblad (CJB)* 2025/3-4, met annotatie van Niels Koeman en Jeff Sybesma.
28. Zoals de MPI studie voor Curaçao, <https://www.cbs.cw/multidimensional-poverty-in-curacao-mpi-2011-2017-and-2023>.

30,4%

Armoede is meer dan een cijfer



Het Centraal Bureau voor de Statistiek van Curaçao (CBS) heeft door de jaren heen verschillende benaderingen gehanteerd om armoede te meten. Daarbij zijn drie hoofdbenaderingen te onderscheiden: de inkomensbenadering (klassieke benadering die onder meer door de Wereldbank wordt toegepast), de subjectieve benadering en de multidimensionale benadering (Multidimensional Poverty Index [MPI]).

2 | Armoede op Curaçao: Hoe verschillende benaderingen tot verschillende inzichten leiden

Armoede is een complex en veelzijdig maatschappelijk probleem dat verschillende negatieve gevolgen met zich brengt, zoals kortere levensverwachtingen, onderwijsachterstanden en verhoogde kwetsbaarheid voor crisissen (World Bank, 2022 & United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2024). Armoede wordt in het algemeen gedefinieerd als de situatie waarin mensen niet over de middelen of kansen beschikken om in basisbehoeften te kunnen voorzien (United Nations, n.d.). Volgens de Wereldbank leven momenteel wereldwijd rond 831 miljoen mensen in extreme armoede, wat wordt omschreven als een inkomen van minder dan US\$3,00 per dag (Mahler and Bolch, 2025). Echter zijn er meerdere manieren om armoede te meten naast inkomen, gezien de complexiteit ervan (World Bank, 2010).

Het CBS heeft daarom door de jaren heen verschillende benaderingen gehanteerd om armoede te meten. Daarbij zijn drie hoofdbenaderingen te onderscheiden: de inkomensbenadering (klassieke benadering, ook gebruikt door de Wereldbank), de subjectieve benadering en de multidimensionale benadering (Multidimensional Poverty Index [MPI]). Hoewel deze onderzoeksbenaderingen alle-

maal armoede op Curaçao meten, belichten ze ieder een andere invalshoek van armoede toe. In dit essay worden de meest recente publicaties van het CBS over deze drie onderzoeksbenaderingen van armoede besproken, worden de verschillen in onderzoeksresultaten verklaard en wordt er onderbouwd waarom het noodzakelijk is om alle drie de benaderingen te gebruiken.

2.1 Inkomens en inkomensverdeling in Curaçao: Publicatie reeks Census 2023³⁰

De publicatie 'Inkomens en inkomensverdeling in Curaçao: Publicatiereeks Census 2023', gepubliceerd in 2025 en gebaseerd op de resultaten van de in 2023 gehouden Census, analyseert armoede vanuit een inkomensbenadering. De armoedegrens van Curaçao werd initieel vastgesteld in 2008 door het CBS. Deze grens is het minimale maandinkomen die nodig is om in basisbehoeften, zoals voeding, huisvesting, stroom, water en kleding, te kunnen voorzien (CBS, 2008). Huishoudens met een inkomen onder deze grens per maand worden als arm beschouwd. Het aantal huishoudens dat onder de armoedegrens leeft, wordt de *Headcount Index* genoemd.

Als 5% van de huishoudens onder de armoedegrens leven, is de headcount index 5%. De armoedegrens wordt vastgesteld op basis van een minimuminkomen en aangepast voor huishoudgrootte met behulp van de equivalentieschaal van de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Deze methode maakt het mogelijk om inkomens van verschillende huishoudtypes op een vergelijkbare manier te beoordelen. (CBS, 2008). De grenzen voor verschillende types huishoudens zijn te zien in tabel 1, op pagina 16

De resultaten tonen aan dat de Headcount Index van Curaçao in 2023 30,4% was. In 2011 was de Headcount Index van Curaçao nog 25,1%. Dat geeft aan dat er tussen 2011 en 2023 er een groei van 5,3 procentpunten was.

Daarnaast biedt het onderzoek van 2023 inzicht in de diepte en ernst van armoede. De poverty gap bedroeg 11%, wat betekent dat arme huishoudens gemiddeld 11% onder de armoedegrens zaten. De ernst van armoede, gemeten aan de hand van de Foster-Greer-Thorbecke index (FGT2-index)³¹, kwam uit op 5,6%. Dit wijst op een groep arme huishoudens die ver onder de armoedegrens leeft.

Verder laat de publicatie zien dat armoede ongelijk verdeeld is binnen de samenleving. Alleenstaande ouders met twee kinderen (41%) en alleenstaanden (39,4%) zijn de groepen die relatief het meest onder de armoedegrens leven, terwijl huishoudens bestaande uit twee volwassenen met twee kinderen (20%) en twee volwassenen met één kind (20,5%) minder vertegenwoordigd zijn.

³⁰ Voor meer informatie: *Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao : Publicatie reeks Census 2023 | Senso Kòrsou*

³¹ De FGT2-index meet de gemiddelde gekwadrateerde afstand tussen het inkomen van huishoudens onder de armoedegrens en die armoedegrens. Hierdoor wordt relatief meer gewicht toegekend aan de meest armoede-intensieve situaties binnen de populatie. De index benadrukt daarmee in sterkere mate de ernst van armoede onder de armste huishoudens. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar Foster, Greer en Thorbecke (2010)

Ook geografisch, op zoneniveau, bestaan er grote verschillen, wat duidt op ruimtelijke ongelijkheid. De zones Scharloo (57,1%), Fortuna (53,2%) en Paradijs (53,2%) kennen de hoogste percentages huishoudens onder de armoedegrens, terwijl Zeelandia (2,5%), Mahaai (3,8%) en Spaanse Water (4,6%) de laagste percentages kennen.

In internationaal perspectief ligt de *Headcount Index*, de percentage huishoudens onder de armoedegrens, van Curaçao hoger dan in landen zoals Chili (6,5%) en Uruguay (9,9%) maar lager dan landen zoals Honduras (64,1%) en Guatemala (59,3%) (CBS, 2025 & World Bank).

Tabel 1 Monetaire armoedegrens voor verschillende huishoudtypes*

Huishoudtype	Monetaire armoedegrens			
	1 jan '23	1 jan '24	1 jan '25	1 jan '26
Twee volwassenen en twee kinderen	3141	3252	3337	3404
Eenpersoonshuishoudens	1456	1508	1547	1578
Twee volwassenen	2253	2333	2394	2442
Een volwassene en een kind	1945	2014	2067	2108
Een volwassene en twee kinderen	2393	2478	2543	2593
Twee volwassenen en een kind	2693	2788	2861	2918
Drie volwassenen	2991	3097	3178	3241

* Overgenomen van Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao [z.d.], *Poverty line Curaçao by type of household, January 1st 2008–2023 [Dataset]*, geraadpleegd op 10 april 2026.

2.2 Armoede: een subjectieve benadering³²

De publicatie ‘Armoede: een subjectieve benadering’ van het CBS, gepubliceerd in 2019, biedt een alternatieve benadering van armoedemeting, waarbij de nadruk ligt op hoe mensen zelf hun financiële situatie ervaren. In tegenstelling tot de traditionele methode, die armoede definieert op basis van een vaste inkomensgrens, is deze benadering gebaseerd op de mening van individuen over de situatie van hun huishouden ten aanzien van de mate van welzijn (Ravallion, 2012). In het kader van dit onderzoek werden aan individuen vragen gesteld over onder meer wat zij als voldoende inkomen beschouwen, met welk maandinkomen hun huishouden kan rondkomen en of hun huidige inkomen toereikend is om in de basisbehoeften te voorzien (CBS, 2019).

Dit onderzoek was gebaseerd op gegevens uit de Household Budget Survey van 2016 van het CBS. Op basis van deze data werd een subjectieve armoedegrens (SAG) vastgesteld, waarbij rekening is gehouden met verschillen in huishoudsamenstelling via de OECD-equivalentieschaal. De berekende armoedegrenzen voor de verschillende typen huishoudens zijn hieronder opgenomen in tabel 2. Tabel 2 toont ook de geïndexeerde prijzen van de subjectieve armoedegrenzen per 1 januari 2026. Ter vergelijking is in tabel 2 ook de monetaire armoedegrens weergegeven om een beeld te geven van de verschillen tussen beide benaderingen.

De belangrijkste resultaten tonen aan dat de subjectieve armoedegrens, bij alle typen huishoudens, hoger ligt dan de objectieve armoedegrens. Mensen geven aan dat ze meer geld nodig hebben om in hun basisbehoeften te voorzien dan de monetaire armoedegrens aangeeft. De resultaten tonen ook aan dat 29,9% van de huishoudens onder de subjectieve armoedegrens leven.

Daarnaast blijkt dat huishoudens bestaande uit een volwassene met minstens één kind de armste huishoudens zijn volgens de SAG. Uit de verschillende typen huishoudsamenstellingen is dit de enige samenstelling waar meer

32 Voor meer informatie: Armoede: een subjectieve benadering

Tabel 2 Subjectieve armoedegrens voor verschillende huishoudtypes, geïndexeerd naar 2026*

Huishoudtype	Aantal gezinnen onder subjectieve armoedegrens		Aantal gezinnen onder monetaire armoedegrens	
	1 jan '16	1 jan '26	1 jan '16	1 jan '26
Twee volwassenen en twee kinderen	2717	3587	2580	3404
Eenpersoonshuishoudens	1294	1708	1229	1578
Twee volwassenen	1941	2562	1842	2442
Een volwassene en een kind	1682	2220	1596	2108
Een volwassene en twee kinderen	2070	2732	1966	2593
Twee volwassenen en een kind	2329	3074	2211	2918
Drie volwassenen	2588	3415	2456	3241

* Overgenomen uit Armoede: een subjectieve benadering, door CBS, 2019, p. 24. Voor 1 januari zijn de grenzen geïndexeerd met de inflatiecijfers van het CBS.

dan de helft onder de subjectieve armoedegrens leefde (65%). Uit de resultaten blijken ook dat huishoudens geleid door vrouwen (39%) vaker onder de armoedegrens leefden dan huishoudens met een man aan het hoofd (22%).

Bij analyse van de leeftijd van het hoofd van het huishouden blijkt dat jonge huishoudens met een hoofd van 15 tot 24 jaar (45%) en huishoudens met een hoofd van 65 jaar of ouder (40%) het vaakst onder de armoedegrens vallen in vergelijking met de overige huishoudens. Ten slotte, als er naar de grootte van de huishoudens wordt gekeken, laten de resultaten zien dat huishoudens van één persoon

of huishoudens van vijf of meer personen vaker onder de armoedegrens zitten dan andere huishoudgroottes, beiden 39%.

Een opvallende uitkomst van dit onderzoek is dat er niet altijd een directe relatie bestaat tussen inkomen en ervaren armoede. Zo geven sommige huishoudens met een inkomen boven de monetaire armoedegrens aan financiële druk te ervaren, terwijl andere huishoudens onder deze grens aangeven rond te kunnen komen. Dit benadrukt dat huishoudens niet homogeen zijn in de ervaringen en omstandigheden gerelateerd aan bestaanszekerheid.

2.3 Multidimensional Poverty in Curaçao: A Comparative MPI Assessment for 2011, 2017 and 2023³³

De publicatie 'Multidimensional Poverty in Curaçao: A Comparative MPI Assessment for 2011, 2017 and 2023', gepubliceerd in 2026, benadert armoede vanuit een multidimensionaal perspectief. Deze benadering is gebaseerd op de theorie dat armoede niet alleen wordt bepaald door een gebrek aan inkomen, maar ook door tekorten in mogelijkheden en levenskwaliteit (Poverty & Human Development Initiative, 2019). Deze benadering sluit aan bij internationaal gangbare benaderingen van de Multidimensional Poverty Index (MPI), die wereldwijd wordt gebruikt als aanvulling op traditionele inkomensmetingen (Poverty & Human Development Initiative 2019)

De internationale Multidimensional Poverty Index (MPI) is in 2010 ontwikkeld door het Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) in samenwerking met de United Nations Development Program (UNDP). De MPI meet armoede aan de hand van meerdere dimensies, namelijk gezondheid, onderwijs en levensstandaard, waarbij elke

dimensie een eigen set van indicatoren omvat (zie figuur 1) (UNDP & OPHI, 2024). Een huishouden wordt als multidimensionaal arm beschouwd wanneer het op meerdere van deze dimensies tegelijkertijd achterstanden ervaart. In tegenstelling tot de inkomensbenadering richt deze methode zich daarmee dus op concrete leefomstandigheden

33 Voor meer informatie: Multidimensional Poverty in Curaçao : A Comparative MPI Assessment for 2011, 2017 and 2023 | Central Bureau of Statistics Curaçao

Figuur 1 Global MPI*

Multidimensional poverty index	Health	Nutrition
		Child mortatlity
	Education	Years of scholing
		School attendance
	Living standards	Cooking fuel
		Sanitation
		Drinking water
		Electricity
		Housing
		Assets

* Overgenomen uit Global Multidimensional Poverty Index 2024 door United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2024, p. 4.

en toegang tot basisvoorzieningen. Landen kunnen een nationale MPI ontwikkelen die is afgestemd op hun eigen maatschappelijke en economische context. Dit onderzoek analyseert de resultaten van een dergelijke nationale MPI. De nationale MPI van Curaçao onderzocht de dimensies van gezondheid, onderwijs, levensstandaard

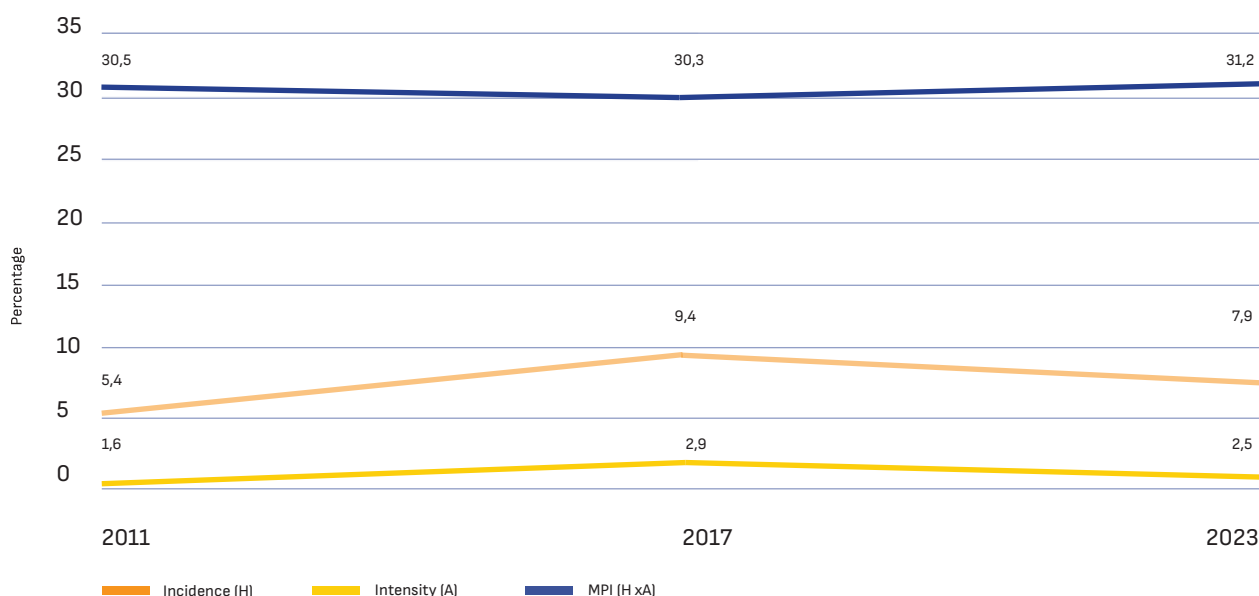
en levensonderhoud (zie figuur 2). Het onderzoek was gebaseerd op gegevens uit de jaren 2011, 2017 en 2023, waardoor ontwikkelingen in de tijd inzichtelijk konden worden gemaakt. Eerst werd de incidentie van armoede onderzocht, dat wil zeggen het aandeel personen dat als arm werd aangemerkt.

Figuur 2 Nationale MPI van Curaçao

Multidimensional poverty Curaçao	Health 25%	Social Security (12.50%)
		Disabilities (12.50%)
	Education 25%	Years of scholing (10%/8,33%)
		ICT (5%/8,33%)
		School attendance(10%/8,33%)
	Livelihood 25%	Unemployment (8,33%)
		Quality of wotk (8,33%)
		Need (8,33%)
	Standard of living 25%	Overcrowding (5%)
		Electricity (5%)
		Water (5%)
		Sanitary needs (5%)
		Appliances (5%)

* Overgenomen uit Multidimensional Poverty in Curaçao, door CBS, 2026.³⁴
34 De term NEET (figuur 2) verwijst naar jongeren (tussen 15 en 24 jaar) die niet deelnemen aan onderwijs, werk of een vorm van opleiding/training

Figuur 3 MPI Resultaten Curaçao 2011-2023*



* Overgenomen uit *Multidimensional Poverty in Curaçao*, door CBS, 2026, p 12

Vervolgens werd de intensiteit van armoede geanalyseerd, oftewel de mate waarin betrokken huishoudens geconfronteerd worden met meervoudige deprivaties.

De combinatie van deze twee componenten vormt de MPI.

Figuur 3 laat de resultaten van het onderzoek zien. De resultaten tonen aan dat het percentage van multidimensionale armoede in Curaçao 5,4% bedroeg in 2011, steeg naar 9,4% in 2017 en vervolgens daalde naar 7,9% in 2023. Tegelijkertijd bleef in deze periode de intensiteit van armoede relatief stabiel rond de 30–31%. Dit duidt erop dat personen die als multidimensionaal arm worden aangemerkt, gelijktijdig tekorten ervaren op meerdere indicatoren. Het jaar 2017 had de hoogste MPI-score, hetgeen primair het gevolg was van de hoge incidentie van multidimensionale armoede in dat jaar in vergelijking met de andere jaren. Met andere woorden waren meer mensen dus multidimensionaal arm in 2017 dan in de andere onderzoeksjaren.

De indicatoren ‘werk kwaliteit’, ‘beperkingen’ en ‘ICT’ zijn voor alle drie de jaren de indicatoren die het meest hadden bijgedragen aan de totale MPI-score. Verder is er in dit onderzoek gekeken naar de relatie tussen MPI en inkomen. Uit de resultaten blijkt dat de percentage huishoudens met een tekort aan inkomen kleiner is geworden in 2023 vergeleken met 2011 en 2017, maar dat het aantal huishoudens dat tekortkomt aan niet-monetaire aspecten wel groter is geworden over de jaren heen.

Interpretatie van de resultaten in relatie tot elkaar. De drie onderzoeksbenaderingen resulteren in uiteenlopende armoedecijfers en verschillen in het aantal als arm geclassificeerde personen:

- Inkomensbenadering: 30,4%
- Subjectieve benadering: 29,9%
- MPI: 7,9%

Deze verschillen tonen verschillende invalshoeken van armoede aan.

Ten eerste richt de inkomensbenadering zich uitsluitend op inkomen. Iedereen onder de armoedegrens wordt als arm beschouwd en iedereen boven de armoedegrens wordt als niet arm beschouwd, ongeacht andere omstandigheden zoals onderwijs, gezondheid of huisvesting. Ten tweede hangt de subjectieve benadering af van menselijke perceptie en persoonlijke omstandigheden. Mensen kunnen zich arm voelen, zelfs wanneer zij boven de officiële armoedegrens leven.

Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van hoge kosten en schulden, maar ook van sociale verwachtingen. Daarnaast spelen individuele verschillen in bestedingsgedrag binnen huishoudens hierbij een rol. Ten slotte meet de MPI meerdere aspecten van armoede tegelijk en is meer gerelateerd aan de sociaaleconomische kant van armoede: iemand wordt pas als arm beschouwd als er meerdere vormen van achterstand tegelijk aanwezig zijn, zoals lage aantal opleidingsjaren, slechte gezondheid en ontoereikende woonomstandigheden. Dit kan leiden tot een lager percentage van armoede, maar geeft het wel een omvangrijk beeld van structurele armoede.

Door deze verschillen meet elke methode een ander aspect van armoede: de inkomensbenadering richt zich op financiële capaciteit ten opzichte van basisbehoeften, de subjectieve benadering op de mate waarin mensen ervaren

dat zij in hun basisbehoeften kunnen voorzien, en de MPI op de cumulatieve deprivatie binnen verschillende sociaal-economische dimensies. Een interessante vergelijking is dat een persoon die net boven de inkomensarmoedegrens zit, toch als multidimensionaal arm kan worden beschouwd als hij of zij meerdere tekortkomingen ervaart in gezondheid, onderwijs of huisvesting. Andersom kan iemand met een laag inkomen zich relatief rijk voelen als hij of zij geen andere tekortkomingen ervaart en sociale steun heeft. Dit illustreert dat armoede een complex fenomeen is dat niet volledig kan worden vastgelegd met één enkele maatstaf.

Waarom zijn alle drie benaderingen nodig?

Het combineren van de drie benaderingen is essentieel om een volledig beeld te krijgen van armoede op Curaçao. De inkomensbenadering laat zien welk deel van de bevolking onder de officiële armoedegrens valt; monetaire armoede is de klassieke benadering die het meest over de hele wereld gebruikt wordt (Hasell et al., 2022). Dit geeft een concreet cijfer van financiële tekortkomingen binnen de samenleving. In 2023 leefde 30,4% van de bevolking onder de armoedegrens.

De subjectieve benadering meet hoe mensen hun eigen situatie ervaren. Hierbij kan iemand zich arm voelen, zelfs als

hij of zij boven de officiële inkomensgrens zit, bijvoorbeeld door schulden, hoge kosten of sociale verwachtingen. In 2016 leefde 29,9% van de huishoudens onder de subjectieve armoedegrens.

De MPI biedt inzicht in een andere dimensie van armoede. Deze benadering laat zien dat armoede vaak samengaat met meerdere tekortkomingen tegelijk, zoals beperkte toegang tot onderwijs, gezondheidsproblemen of slechte woonomstandigheden. Deze benadering gaf aan dat 7,9% van de bevolking in multidimensionale armoede leefde.

Door deze drie perspectieven te combineren, kunnen drie belangrijke vragen feitelijk worden beantwoord:

- Wie vallen er onder de armoedegrens als er puur naar inkomen wordt gekeken?
- Wie voelen zich arm?
- Wie ervaren er meerdere vormen van achterstand, die niet gerelateerd zijn aan inkomen?

Het gebruik van deze drie benaderingen belicht armoede vanuit verschillende invalshoeken. Dit laat zien dat armoede veelzijdig en complex is en niet eenvoudig te verklaren valt. Daarom is het noodzakelijk om deze benaderingen te combineren om een volledig begrip van armoede te verkrijgen.

Conclusie

Armoede op Curaçao is een complex fenomeen dat niet met één enkele maatstaf volledig kan worden gemeten. De verschillen tussen de resultaten van de drie benaderingen vormen geen tegenstrijdigheden, maar reflecteren de verschillende dimensies van armoede, waaronder inkomen, persoonlijke beleving en structurele achterstanden. Door de inkomensbenadering, de subjectieve benadering en de multidimensionale benadering (MPI) naast elkaar te hanteren, ontstaat een vollediger en genuanceerder beeld van de armoedesituatie op Curaçao.

Het gecombineerde inzicht maakt duidelijk wie financieel kwetsbaar is, wie armoede ervaart en wie structureel beperkt wordt in kansen en voorzieningen. Daarmee wordt zichtbaar dat armoede zich niet uitsluitend manifesteert in financiële tekorten, maar ook samenhangt met sociaal maatschappelijke en psychologische factoren. De drie perspectieven bieden samen een veelzijdiger en realistischer beeld van de problematiek van armoede, wat essentieel is om de volledige complexiteit ervan te begrijpen. Om nog beter inzicht te krijgen, is het wellicht wenselijk om te kiezen voor een meer geïntegreerde aanpak waarbij al deze methoden worden gecombineerd.

Bij een meer diepgaande beschouwing vormt een benadering zoals de Human Development Index (HDI), die wereldwijd gebruikt wordt, eveneens een mogelijkheid om het perspectief op armoede te verbreden (United Nations Development Programme [UNDP], n.d.). De HDI kijkt naar de ontwikkelingen op nationaal niveau.

Kortom, de inkomensbenadering, de subjectieve benadering en de MPI presenteren elk een verschillend beeld van armoede. Elke benadering heeft zijn sterktepunten. Ook al geven deze benaderingen op zichzelf geen compleet beeld, draagt elke benadering bij aan een beter begrip van de aard en omvang van armoede op Curaçao.

Literatuurlijst

Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao. (2008). *Berekening van de armoedegrens van Curaçao*. <https://www.cbs.cw/flysystem/media/101708-berekening-van-de-armoedegrens-van-curacao.pdf>

Central Bureau of Statistics Curaçao. (2019). *Poverty: A subjective approach*. <https://www.cbs.cw/poverty-a-subjective-approach>

Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao. (2025). *Inkomen en inkomensverschillen Curaçao 2023*. <https://senso.cbs.cw/inkomens-en-inkomensverdeling-in-curacao-publicatie-reeks-census-2023>

Central Bureau of Statistics Curaçao. (2026). *Multidimensional poverty in Curaçao: A comparative MPI assessment for 2011, 2017 and 2023*. <https://www.cbs.cw/multidimensional-poverty-in-curacao-a-comparative-mpi-assessment-for-2011-2017-and-2023>

Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao. (z.d.). *Poverty line Curaçao by type of household, January 1st 2008–2023* [Dataset]. Geraadpleegd op 10 april 2026, van <https://cui-atro.sim-cdn.nl/cbscuracao/uploads/povertyline-curacao-by-type-of-householdjanuary-1st-2008-2023.xlsx>

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (2010). *The Foster–Greer–Thorbecke (FGT) poverty measures: 25 years later*. *The Journal of Economic Inequality*, 8(4), 491–524.

Joe Hasell, Bertha Rohenkohl, Pablo Arriagada, Esteban Ortiz-Ospina, and Max Roser (2022) – *Poverty*. Published online at OurWorldinData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/poverty> [Online Resource]

Mahler, D. G., & Bolch, K. (2025, October 17). *Behind the numbers: How we measure global poverty*. World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/behind-the-numbers--how-we-measure-global-poverty>

Ravallion, Martin. 2012. *Poor, or Just Feeling Poor? On Using Subjective Data in Measuring Poverty*. Policy Research working paper ; no. WPS 5968. © World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/3254> License: CC BY 3.0 IGO

United Nations. (n.d.). *Poverty. Sustainable Development Goals*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>

United Nations Development Programme (UNDP) & Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). (2019). *How to build a national multidimensional poverty index (MPI): Using the MPI to inform the SDGs*. https://ophi.org.uk/sites/default/files/2023-08/How_to_Build_Handbook_2019_PDF.pdf

United Nations Development Programme (UNDP) & Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). (2024). *Global multidimensional poverty index 2024: Poverty amid conflict*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/mpireport2024en.pdf>

United Nations Development Programme. (n.d.). *Human Development Index (HDI)*. Human Development Reports. <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

United Nations. (n.d.). *Ending poverty*. <https://www.un.org/en/global-issues/ending-poverty>

World Bank. (2010). *Global poverty monitoring technical note (or Poverty and inequality data report, depending on title page)*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/488081468157174849/pdf/483380PUB-OPove101OFFICIALHOUSEONLY1.pdf>

World Bank. (2022). *Poverty and shared prosperity 2022: Correcting course*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1893-6>

World Bank. (z.d.). *Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) (SI.POV.NAHC)*. Geraadpleegd op 17 april 2026, van <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC>



Jeannette Juliet-Pablo heeft ruim 38 jaar voor het Eilandgebied en het Land Curaçao gewerkt in verschillende functies: welzijnswerker bij de Afdeling Geestelijke Volksgezondheid, Hoofd van dienst van Bureau Vrouwenzaken en als Senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn. Met een sterke overtuiging dat iedere burger recht heeft op een waardig bestaan zet zij zich dagelijks in voor kwetsbare groepen en niet-gouvernementele organisaties die zich richten op sociaal-maatschappelijke thema's zoals armoede, genderbewustwording en wijkontwikkeling. Tegenwoordig verdiept zij zich in intergenerationele thema's.

3 | Armoede op Curaçao: een complex maatschappelijk probleem

Armoede op Curaçao is een hardnekkig en veelzijdig maatschappelijk probleem dat al decennialang aandacht vraagt. De geschiedenis van armoedebestrijding op het eiland loopt van liefdadigheid en armenzorg in de koloniale periode tot de ontwikkeling van sociale voorzieningen vanaf de jaren dertig van de vorige eeuw. Veel van de huidige sociale wetgeving vindt haar oorsprong in de jaren vijftig en zestig. Ondanks verschillende beleidsinitiatieven is armoede echter nooit integraal en structureel aangepakt.

Een terugblik op opeenvolgende regeerprogramma's laat zien dat armoede regelmatig als beleidsprioriteit werd genoemd, maar dat concrete uitvoering grotendeels achterwege bleef. Een belangrijk keerpunt vormde het rapport *Pobresa Ban Ataké* (Reda Sosial) uit de jaren negentig, dat armoede nadrukkelijk op de maatschappelijke en politieke agenda plaatste. Sinds 2010 is armoedebestrijding in vrijwel alle regeerprogramma's opgenomen. Door gebrek aan financiële middelen, uitvoeringscapaciteit en politieke consensus zijn veel plannen echter slechts gedeeltelijk of helemaal niet uitgevoerd. Ook een door het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) ontwikkeld concept-armoedebeleid bleef zonder vervolg.

De gevolgen zijn zichtbaar. Steeds meer huishoudens leven onder de armoedegrens, terwijl effectieve en samenhangende beleidsmaatregelen uitblijven. Hoewel het Curaçaose Landspakket³⁵ hervormingen bevat op het gebied van sociale zekerheid, arbeidsmarkt en inkomensondersteuning en niet specifiek armoede, blijven de meeste beoogde resultaten achter bij de planning. Ook recente beleidsvoornemens, zoals de modernisering van de bijstand, hervorming van sociale verzekeringen en verbetering van de ouderdomsvoorziening, hebben nog onvoldoende tastbare resultaten opgeleverd.

Het regeerprogramma 2025–2029 van het kabinet-Pisas III³⁶ erkent armoede, sociale ongelijkheid en bestaanszekerheid als belangrijke uitdagingen. Daarbij wordt ingezet op verbetering van de levenskwaliteit van gezinnen en wijken, verhoging van arbeidsparticipatie en versterking van de sociale zekerheid. Deze ambities kunnen echter alleen slagen wanneer armoede wordt benaderd als een multidimensionaal vraagstuk.

Daarom verdient de Multidimensional Poverty Index (MPI)³⁷ een centrale plaats in toekomstig armoedebeleid. Deze benadering erkent dat armoede meer omvat dan een gebrek aan inkomen. Factoren zoals gezondheid, onderwijs, huisvesting, sociale relaties, mentale weerbaarheid

en maatschappelijke participatie zijn eveneens bepalend voor de levenskwaliteit van mensen.

Op Curaçao leeft naar schatting bijna 30% van de huishoudens in armoede. Daarnaast verdient een aanzienlijk deel van de werkenden minder dan het minimumloon en is een groot aantal ouderen uitsluitend afhankelijk van de (wettelijke) algemene ouderdomsvoorziening.

Armoede manifesteert zich daardoor vaak op meerdere leefgebieden tegelijk. Problemen op het gebied van inkomen, gezondheid, onderwijs en huisvesting versterken elkaar en kunnen leiden tot langdurige sociale uitsluiting. Een effectieve bestrijding van armoede vereist daarom een integrale aanpak die alle relevante leefgebieden omvat. Alleen door de onderliggende sociale, economische, culturele en politieke oorzaken van armoede in samenhang te analyseren en aan te pakken, kan duurzame verbetering worden bereikt.

De subjectieve kant van armoede

De subjectieve beleving van armoede staat los van de vraag of het inkomen onder de vastgestelde objectieve armoedegrens valt. De armoedegrens is het inkomen dat iemand nodig heeft om in de basisbehoeften te kunnen voorzien. In de dagelijkse praktijk wordt geconstateerd dat vele huishoudens, die onder en rond de armoedegrens leven, de stijging van prijzen van voedsel, energie, transport, gezondheidskosten en belastingdruk niet kunnen dragen. Wat de cijfers en indicatoren aangeven, is niet de subjectieve kant van armoede. Achter deze koude statistische gegevens bevinden zich de persoonlijke belevingen, ervaringen en het leed van huishoudens die niet of nauwelijks rondkomen en gebukt gaan onder structurele armoedecycli. In feite gaat het om verschillende cycli die (kans)armen niet alleen kunnen doorbreken. Hiervoor is deskundige hulp en begeleiding nodig, naast eigen wilskracht en bekwaamheid om de vicieuze cirkel per leefgebied te doorbreken. In de praktijk zien wij ook dat armoede op het eiland zich van generatie op generatie voortzet, de zogenoemde 'generational poverty'.

³⁵ Sinds 2020 voeren Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland zogenaamde landspakketten uit met hervormingen op het gebied van de overheidsfinanciën, de publieke sector, de belastingen, de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, de economie, de gezondheidszorg en het onderwijs. Zie ook het Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket 1 oktober 2025 t/m 31 maart 2026, voor zover het betreft het thema 'Arbeidsmarkt en sociale zekerheid'.

³⁶ Zie in het bijzonder pagina's 8, 10, 25 en 40 tot en met 43 van het Regeerprogramma 2025–2029 van het Kabinet Pisas III 'Beleidskeuzes voor een veerkrachtig, stabiel en volwaardig Curaçao'.

³⁷ Voor meer informatie: *Multidimensional Poverty in Curaçao: A Comparative MPI Assessment for 2011, 2017 and 2023* | Central Bureau of Statistics Curaçao, <https://www.cbs.cw/multidimensional-poverty-in-curaçao-mpi-2011-2017-and-2023>

Ook ontstaat tussen generaties vaak differentiatie en conflicten op basis van heersende leefstijlen en hoe men tegen het leven aankijkt, met contradicties en belangen.

De intergenerationele aspecten spelen in onze gezinsstructuren een significante rol wanneer het gaat om 'extended families' of meerkernige gezinnen die onder één dak of samen op een erf wonen, waar het matriarchale systeem domineert en gedragingen daarop gebaseerd zijn.

Een andere realiteit die dit systeem mede in stand houdt is de aanhoudende huisvestingsproblematiek met overbelaste huishoudens, oftewel 'overcrowded' woningen. Het gaat om verschillende gezinskernen die onder één dak wonen, met elk hun eigen sociale en emotionele problemen die hen beperken om zich te kunnen ontplooiën tot gezonde families. Het functioneren van een gezin met tekorten zet een enorme sociale druk op ouders en

kinderen. Wanneer volwassenen niet bestand zijn tegen constante tegenslagen en verliezen, ontstaan er langzamerhand andere gedragingen of risicogedrag.

Dit zien wij dagelijks in de zogenoemde vergeten wijken waar weinig of geen regie is van de overheid. De negatieve en dominante pressiegroepen in de wijken en buurten beïnvloeden en slepen jongeren en hun families mee richting het criminele circuit. Opmerkelijk is dat in moeilijke situaties vaak op zeer jonge leeftijd makkelijk wordt gegrepen naar het gebruik en de verkoop van drugs. Jongeren bezwijken onder groepsdruk en deviant gedrag op school, straat en thuis, waardoor zij reeds op jonge leeftijd voor ingrijpende dilemma's staan. Het verkleinen van de kloof tussen subjectieve en objectieve metingen is een cruciale beleidskeuze om ongelijkheid en armoede te bestrijden.



Box 1 Praktijkvoorbeeld

Elke ochtend word ik wakker voordat de zon opkomt. Niet vrijwillig, maar omdat mijn hoofd nooit rust kent. Nog vóór ik uit bed stap, begint het rekenen al: wat moet vandaag betaald worden, en wat moet wachten?

Ik ben moeder van twee kinderen. Hun vaders zijn afwezig: geen hulp, geen bijdrage, geen steun. Alles komt op mij neer. Ik werk hard, zorg voor mijn kinderen en probeer alles draaiende te houden, maar met een minimuminkomen raak je elke maand verder achter. De huur stijgt, boodschappen worden duurder en rekeningen blijven komen. Soms durf ik enveloppen niet eens meer open te maken.

Ons huis voelt niet als thuis. De muren zijn vochtig, het dak lekt en we slapen met z'n drieën in een veel te kleine ruimte. Ik schaam me wanneer mijn kinderen vriendjes

willen uitnodigen. Daarom verzin ik excuses. Het ergste moment is wanneer water of stroom wordt afgesloten. Dan valt alles stil: geen licht, geen ventilator, geen warm eten. Mijn kinderen begrijpen het niet helemaal, maar ik zie hun verwarring en schaamte. Mijn oudste wil voetballen, mijn jongste dansles volgen. Ik zeg steeds: 'later.' Maar vaak betekent dat gewoon 'niet mogelijk.'

Toch blijf ik doorgaan. Soms lopen we lange afstanden omdat er geen bus komt of omdat ik geen geld heb voor vervoer. Maar onderwijs blijft mijn hoop: dat mijn kinderen later niet hetzelfde hoeven mee te maken.

Armoedestress zit overal; in je lichaam, je gedachten, je nachten. Toch sta ik elke dag weer op. Voor hen. Omdat ik geloof dat hun toekomst beter kan zijn dan mijn vandaag.

De impact van armoede op cruciale leefgebieden

Werk en inkomen als motor voor sociale mobiliteit

Economie draait om geld en mensen. Toch worden sociale aangelegenheden met een humanitaire grondslag vaak als sluitpost behandeld. Dagelijks de eindjes aan elkaar moeten knopen brengt geen rust en leidt tot een op-hoping van stress, aangeduid als armoedestress. In deze armoedestress moeten gezinnen dagelijks functioneren en het hoofd boven water houden (zie ook Box 1 Praktijkvoorbeeld op pagina 24).

Het deel van de bevolking, levend onder armoedestress, behoort tot de lagere klasse en de onderlaag van de

middenklasse en is grotendeels vertegenwoordigd in de dienst-, zorg- en hulpverlening. Deze groep heeft het minimumloon structureel als maximuminkomen, wat weinig bescherming en zekerheid biedt. Het recht op bescherming, zekerheid en rust is voor deze groep zoek. Deze kwetsbare groep bestaat uit woningzoekenden, werkende armen, mensen tussen de 60 en 65 jaar die geen (wettelijke) algemene ouderdomsvoorziening ontvangen, maar ook gerechtigden op een op de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) gebaseerde pensioen die na hun 65ste moeten doorwerken om rond te komen (zie ook Box 2 Praktijkvoorbeeld).

Box 2 Praktijkvoorbeeld

Ik dacht dat deze fase van mijn leven rust zou brengen. Na jaren van werken, zorgen en altijd doorgaan, hoopte ik eindelijk adem te kunnen halen. Maar op mijn 67ste voelt elke dag nog steeds als overleven.

Mijn ouderdomsvoorziening is niet genoeg om van te leven. Daarom werk ik nog steeds; niet omdat ik dat wil, maar omdat ik geen keuze heb. Mijn lichaam protesteert steeds harder: pijn in mijn rug, versleten knieën, een vermoeidheid die niet meer verdwijnt. Toch stoppen kan niet. Stoppen betekent rekeningen niet meer kunnen betalen, misschien zelfs mijn huis verliezen.

Tijdens de coronapandemie werd alles zwaarder. Hulp lijkt te bestaan voor anderen, maar niet voor mensen zoals ik. Ik woon ver van hulporganisaties en onlinesystemen zijn ingewikkeld: formulieren, wachtwoorden, regels die

ik nauwelijks begrijp. Na een tijdje geef je het op, niet uit onwil, maar uit uitputting.

Mijn schulden kwamen niet door luxe. Ze groeiden langzaam: een rekening die bleef liggen, stijgende prijzen, duurdere medicijnen. Elke maand dacht ik dat het beter zou worden, maar dat gebeurde nooit.

Het zwaarste is misschien de schaamte. Dat ik op deze leeftijd nog steeds moet vechten om rond te komen. Mensen denken vaak dat ouderen zekerheid hebben, maar dat geldt lang niet voor iedereen. Ik zie leeftijdsgenoten die blijven werken ver voorbij hun pensioen, uitgeput en bezorgd.

Wat het meest pijn doet, is het gevoel onzichtbaar te zijn. Alsof je niet meer meetelt omdat je oud bent. Ik wil geen luxe. Alleen rust, zekerheid en een beetje waardigheid na een leven lang werken.



Huisvesting en huishoudens

In 2025 stonden ruim 8.000 woningzoekenden op de wachtlijst van de Fundashon Kas Popular (FKP) en ongeveer een derde betaalde de huur niet. De stijgende prijzen op de woningmarkt, lage inkomens en beperkte sociale mobiliteit maken dat de facto niet gesproken kan worden van het recht op een woning. Het betreft een van de structurele problemen waarmee het land al decennia kampt. Niet alleen in bepaalde volkswijken, maar ook in andere risico-wijken zien wij hierdoor ernstige gevallen van 'overcrowded' woningen, huizen in erbarmelijke condities en slecht onderhouden woningen. Het spreekt eigenlijk voor zich waarom deze huizen niet onderhouden kunnen worden, gezien de grote uitdagingen voor deze kwetsbare groepen. Een van de uitdagingen binnen deze huishoudens zijn ook de energiekosten. Huishoudens met hoge energieschulden (water en stroom) kunnen niet met eenvoudige

regelingen worden geholpen, met als gevolg dat gezinnen en met name kinderen opgroeien in een situatie van water- en energiearmoede.

Dit belemmert hun levensgenot, schoolprestaties en leidt tot uitsluiting binnen de eigen buurt. Deze uitsluiting kan zich manifesteren in asociaal gedrag, deviante keuzes en verkeerde prioriteiten en leefpatronen.

Transport, bereikbaarheid en sociale relaties zijn direct met elkaar verbonden. Gezinnen in specifieke wijken die afhankelijk zijn van openbaar vervoer hebben grote uitdagingen. Niet alleen door de hoge kosten omdat men vaak meerdere bussen moet nemen, maar ook omdat er in sommige wijken geen goede aansluiting is op openbaar vervoer en men lange afstanden te voet moet afleggen of dagelijks een particuliere bus moet betalen.



Box 3 Praktijkvoorbeeld

Ik heb vanaf mijn geboorte in armoede in Banda Bou gewoond samen met mijn vader in het huis van mijn oma. Mijn moeder kon niet goed voor mij zorgen; ik zag haar slechts af en toe. Ik heb geen mooie kleren. Mijn vader heeft niet iedere dag warm eten voor mij. Ik vind dit allemaal heel erg. Ik breng veel tijd thuis door. Er is geen geld om leuke uitjes te maken waardoor ik mij vaak verveel en sociaal geïsoleerd raak.

Met ondersteuning van de Fundashon Kas Popular heeft mijn vader een klein huis gebouwd tegenover mijn oma. Dit huis is nog niet volledig afgewerkt. Mijn vader heeft geen geld om de wateraansluitingen te laten aanbrengen door een loodgieter. Ik ga iedere dag met een emmer naar buiten om bij een kraan in de tuin water te halen. Mijn vader heeft geen vaste baan meer, omdat hij vaker epileptische aanvallen krijgt. Nu heeft hij slechts losse werkzaamheden waardoor wij nu armer zijn geworden.

Soms heb ik onvoldoende toegang tot persoonlijke verzorgingsproducten, zoals een maandverband; mijn moeder stuurt daarvoor een kleine financiële bijdrage. Wanneer ik geen deodorant heb, dan wrijf ik mijn oksels in met citroen. Deze omstandigheden hebben een grote invloed op mijn welzijn en ontwikkeling. Ik maak mij steeds overal zorgen en ervaar weinig ruimte om onbezorgd kind te zijn. Ik wil als jong meisje heel graag een normaal leven. Door deze thuissituatie gaat het tevens niet goed op school met mij; ik volg speciaal onderwijs. Dit betekent echter niet dat ik dom ben.

Mijn wens is om later bejaardenverzorgster te worden. Ik hou ervan om ouderen te helpen. Ik kan het heel goed. Ik hielp mijn oma toen ze nog leefde. Mijn vader verwacht dat ik na afronding van het speciaal onderwijs direct fulltime ga werken vanwege onze financiële situatie. Mijn vader heeft heel veel geldzorgen en hij schaamt zich om hulp aan te nemen. Hoewel ik zijn zorgen heel goed begrijp, wil ik niet gaan werken, behalve een job op zaterdag of zondag. Ik wil doorstuderen om bejaardenverzorgster te worden; dat is mijn droom.

Kinderen en jongeren kunnen niet deelnemen aan sportieve en recreatieve activiteiten omdat er geen geld voor is, maar ook omdat betaalbaar en toegankelijk transport ontbreekt. Transport en verbinding zijn significante 'game changers' in het kader van armoedevermindering.

Het kind in armoede moet naar school

Over kinderarmoede wordt nauwelijks gesproken, omdat deze in de praktijk niet wordt gezien of herkend en daarvoor niet benoemd kan worden (zie ook Box 3 Praktijkvoorbeeld op pagina 26).

Het niet kunnen benoemen van kinderarmoede binnen de complexe armoedeproblematiek is een ernstig falen binnen het sociaal en educatief stelsel. Vroegkinderlijke ontwikkeling is belangrijk voor elk kind. In een disfunctioneel gezin door gebrek aan basisbehoeften wordt de ontwikkeling van een kind reeds in de eerste jaren op verschillende gebieden, zoals fysiek, motorisch, cognitief en taalontwikkeling, belemmerd. Dit heeft gevolgen voor andere ontwikkelingsgebieden op latere leeftijd en leidt vaak tot achterstand. De aansluiting op voorschoolse educatie verloopt niet gemakkelijk en het kind draagt dit verder mee in zijn of haar verdere ontwikkeling. Achter deze realiteit schuilen andere risico's en gevaren waarmee een kansarm kind te maken krijgt in eigen huis, buurt en school. Het kind als getuige en slachtoffer van geweld, onvoldoende of geen positieve aandacht, ongezonde voeding en blootstelling aan immorele omstandigheden zonder bescherming of veiligheid leidt tot onderontwikkeling. Dit zien wij ook in huishoudens met weinig privacy, waar kinderen geen eigen bed of ruimte hebben.

Armoede en de gevolgen op de gezondheid

Armoede kwam duidelijker in beeld tijdens de coronapandemie. Met name gezinnen die al in een armoedige situatie leefden maar nog nooit hulp hadden gezocht, werden nu zichtbaarder. De psychische druk die mensen ervoeren tijdens de pandemie legde pijnpunten bloot zoals huiselijk geweld, latente gezinsproblemen, stress, chronische ziekten en isolement.

De coronapandemie zette zorg en hulpverlening ook op afstand. De drempels tot dienst- en hulpverlenende instellingen zijn voor veel bewoners, vooral in afgelegen wijken, nog steeds te hoog. Deze bewoners zoeken daarvoor vaak geen hulp, omdat de afstand zowel letterlijk als figuurlijk als te groot wordt ervaren. Onlinedienstverlening is geen volwaardig alternatief en wordt vaak als ontmoedigend ervaren, waardoor mensen afhaken en zich berusten bij de situatie. Dit geldt in versterkte mate voor personen zonder toegang tot internet.

Schuldenproblematiek versus financiële versterking

De oorzaken van schulden zijn verschillend en kunnen alle lagen van de samenleving raken. Bij kwetsbare groepen is het in de praktijk bijna niet mogelijk te budgetteren of te sparen. Het niet kunnen rondkomen met een minimumin-

komen, de oncontroleerbare prijsstijgingen gecombineerd met gevoelens van onmacht leiden tot het niet kunnen beheersen van het inkomen. Het hebben van een baan met een tijdelijk arbeidscontract biedt geen garantie voor een fatsoenlijk bestaan, vooral als iemand er als jonge kwetsbare ouder alleen voor staat. Eenmaal in een vicieuze cirkel beland van schulden aflossen met leningen met hoge rentes wordt de armoedespiraal steeds nijpender. Vangnetten, zoals schuldsaneringsprogramma's onder strakke begeleiding, bestaan niet.

Armoede is complex; maar ook armen hebben rechten

De samenhang tussen geografische concentratie, kwetsbare groepen en uiteenlopende maatschappelijke problematiek maakt dat armoedebelief en de implementatie daarvan goed op elkaar afgestemd moeten worden. Dit maakt de armoedeaanpak complex. Armoede concentreert zich volgens de in 2023 gehouden census vooral in specifieke wijken en buurten. De gehanteerde indicatoren geven een juister beeld van de ernstige situatie van huishoudens in deze wijken en de toename van armoede ondanks economische groei. De stem van mensen die in armoede leven is belangrijk in de complexiteit van wetten, beleid, plannen en uitvoering. Het gaat om de perceptie van hoe kwetsbare huishoudens hun prioriteiten vaststellen op basis van tekorten, structurele financiële, mentale en fysieke stress (armoedestress) en de sociaal-emotionele 'binnenkant' van armoede. De input van de arme is daarbij cruciaal.

Verkleining van de afstand tussen partners

De afstand tussen overheid, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en burgers lijkt toe te nemen, onder meer vanwege ongelijkheid, het gevoel er niet bij te horen en geen gehoor bij hulpvragen. Deze kloof is moeilijk te overbruggen zonder intensieve samenwerking, degelijk en doorlopend beleid, op maat gemaakte methodieken en gegarandeerde uitvoering. Een hechte samenwerking tussen deze actoren is van eminent belang. Zij moeten samen de frontlinie vormen om de strijd tegen armoede aan te gaan. Dit vraagt om vernieuwde vormen van sociale, culturele en economische afspraken en collectieve omgangsvormen binnen deze transformerende samenleving.

Decentralisatie van overheidstaken is een instrument om dichterbij de burger te staan, terwijl het maatschappelijk middenveld haar rol als verbindende laag tussen burgers, overheid en markt kan vervullen. Het bedrijfsleven speelt in deze een cruciale rol door onder meer banen te creëren voor kwetsbaren, het aanbieden van eerlijke lonen, opleiding en groeimogelijkheden. Digitalisering, innovatie, informatie en participatie zijn onlosmakelijk verbonden met armoedebestrijding. Armoedebestrijding en inclusiviteit is ook rekening houden met toegang tot internet en digitale vaardigheden voor iedere burger. Kunstmatige intelligentie kan in plaats van kansen ook ongelijkheid en uitsluiting veroorzaken bij groepen die hun basale behoeften niet kunnen vervullen.

Tot slot

Om diepgewortelde maatschappelijke vraagstukken, zoals armoede, aan te pakken is een structurele, integrale en duurzame visie en aanpak noodzakelijk. Als gemeenschap zijn wij samen verantwoordelijk voor deze aanhoudende problematiek. Het moet ons doen reflecteren op onze geschiedenis, met name hoe wij omgaan met de vele structurele problemen van dit land. Verder moeten wij bij het analyseren van armoede bijzondere aandacht schenken aan hoe wij als inwoners van dit land in relatie tot armoede staan. Waar liggen de gezamenlijke belangen, maar ook de contradicties, en deze durven benoemen. Goed beleid en ook passende wet- en regelgeving na een degelijke analyse van onze eigen kracht, zwakke punten en compromissen zijn voorwaarden om deze 'thuiswedstrijd' te winnen. De armoedeproblematiek die wij samen moeten bestrijden, heeft een structureel karakter met tegelijkertijd conjuncturele ontwikkelingen die onze kleine gemeenschap diep raken.

Met circa 30% van de bevolking levend onder de armoedegrens³⁸ in combinatie met demografische ontwikkelingen, zoals de toenemende vergrijzing, afnemende bevolkingsgroei door minder geboortes en een sterke migranteninstroom, moet zo snel mogelijk deze problematiek als beleidsprioriteit worden aangemerkt. Dit is noodzakelijk om de aanhoudende vicieuze cirkel van armoede duurzaam te doorbreken.

*'Als gemeenschap zijn we samen
verantwoordelijk voor deze
aanhoudende problematiek'*

Bronnen

Central Bureau for Statistic Curaçao. (2011,2017 and 2023). *Multidimensional Poverty in Curacao (MPI)*. Central Bureau for Statistic Curaçao.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2025). *Multidimensional Poverty index for Latin America*. ECLAC.

Hooi, J. (2023). *Eigen schuld*. Prometheus Amsterdam.

Kabeer, N. (2003). *Gendermainstreaming in poverty. Eradication in poverty eradication and the Millenium Development Goals*. International Development Research Centre.

Movisie.(maart 2016) *Wat werkt bij de aanpak van armoede*; Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken .

Sociale Verzekeringsbank Curaçao. (www.svbcur.org). *De geschiedenis van sociale zekerheid op Curaçao*.

38 Voor statistische gegevens over de armoedeproblematiek wordt verwezen naar de bijdrage in dit jaarverslag van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

4 | Naschrift

Waarom armoedebeloid op Curaçao vaak onvoldoende effect heeft

De bijdragen in dit jaarverslag maken duidelijk dat armoede op Curaçao een complex en meerdimensionaal vraagstuk is. Armoede beperkt zich niet tot een tekort aan inkomen, maar raakt onderwijs, gezondheid, huisvesting, arbeid, sociale participatie, veiligheid, schulden en de ontwikkelingskansen van kinderen. Toch wordt armoede in het beleid nog vaak eenzijdig benaderd. Dat verklaart mede waarom structurele verbeteringen voor veel mensen uitblijven, ondanks jaren van plannen en interventies. Een te smalle probleemdefinitie leidt vrijwel onvermijdelijk tot oplossingen met beperkt effect.

Meer dan alleen inkomen

Inkomen is een relevante indicator, maar zegt onvoldoende over de feitelijke kansen van mensen. In dit verband wordt verwezen naar de bijdrage in dit jaarverslag van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Personen met een vergelijkbaar inkomen kunnen zich in zeer verschillende posities in het leven bevinden, afhankelijk van onder meer onderwijsniveau, gezondheid, woon- en sociale omgeving en toegang tot ondersteuning. Effectief beleid moet daarom niet alleen kijken naar middelen, maar naar wat mensen daadwerkelijk in staat zijn te doen en te bereiken.

De overheid is niet altijd bereikbaar

Daarnaast blijkt de toegankelijkheid van overheidsvoorzieningen een hardnekkig knelpunt. Complexe procedures, administratieve lasten en gebrek aan begeleiding zorgen ervoor dat juist kwetsbare burgers afhaken; vooral burgers die al onder stress staan door schulden, ziekte of onzeker werk hebben. In de bijdrage van mevrouw Juliet-Pablo in dit jaarverslag wordt ook ingegaan op armoedestress.

Daar komt nog iets bij: schaamte. Veel mensen vragen geen hulp omdat zij bang zijn om gestigmatiseerd te worden of omdat zij slechte ervaringen hebben met instanties. Wanneer burgers het gevoel krijgen dat zij niet serieus worden genomen, groeit het wantrouwen richting overheid.

Het bovenstaande ondermijnt dus het vertrouwen in de overheid en vergroot sociale uitsluiting. Sociale bescherming vereist niet alleen bestaande regelingen, maar ook een overheid die voor burgers begrijpelijk, benaderbaar en ondersteunend is; een overheid die dus actief hulp aan burgers biedt.

Armoede kan tijdelijk of generatiegebonden zijn

Armoede is bovendien niet uniform. Tijdelijke armoede vraagt om snelle, preventieve ondersteuning, terwijl langdurige en generatiegebonden armoede een struc-

turele aanpak vergt. Factoren zoals de woon- of sociale omgeving spelen daarbij een belangrijke rol. In bepaalde wijken stapelen achterstanden zich op, wat de kansen van bewoners — met name kinderen — structureel beperkt. Armoedebestrijding vraagt daarom ook om wijkgericht en ruimtelijk beleid.

Private initiatieven zijn onmisbaar

Beleid kan slechts effectief zijn wanneer het aansluit bij de sociale en culturele realiteit van Curaçao. Informele netwerken en familiebanden vormen een belangrijke steun, maar kennen hun grenzen. Samenwerking met maatschappelijke organisaties, lokale initiatieven en het bedrijfsleven is daarom essentieel. In een kleinschalige samenleving kan deze samenwerking concreet bijdragen aan duurzame oplossingen.

Het belang van goede cijfers en voldoening aan een wettelijke verantwoordelijkheid

Ten slotte is het belang van betrouwbare en actuele data groot. Zonder goed inzicht in aard, omvang en effectiviteit van beleid is doelgerichte sturing nauwelijks mogelijk. Daarbij komt dat armoedebestrijding niet alleen een beleidskeuze is, maar ook raakt aan juridische en morele verplichtingen voortvloeiend uit sociale grondrechten (zie hiervoor de bijdrage in dit jaarverslag van professor Schilder).

Wanneer grote groepen burgers structureel onvoldoende toegang hebben tot basisvoorzieningen, raakt dat aan fundamentele rechten. Dat vraagt van de overheid meer dan tijdelijke noodmaatregelen of losse projecten. Het vraagt om duurzaam en samenhangend beleid.

Conclusie

De kern is dat armoede een complex en veelzijdig vraagstuk is en dus geen eenvoudige oplossingen kent. Zolang de problematiek te beperkt wordt geduid, zullen de uitkomsten achterblijven. Duurzame vooruitgang vergt daarom een integrale benadering, gebaseerd op een realistische analyse, samenhangend beleid en de bereidheid om waar nodig systemen fundamenteel te herzien en te verbeteren.

Daadkrachtig en gecoördineerd optreden door alle betrokken actoren is daarbij van wezenlijk belang om duurzame en tastbare voortgang in armoedebestrijding te realiseren. Tegelijkertijd dient te worden voorkomen dat de aanpak verzandt in louter beleidsvorming en analyses, zonder voldoende doorwerking in concrete maatregelen en resultaten.

Met dit thema armoede op Curaçao in zijn jaarverslag beoogt de Raad van Advies het belang van een dergelijke benadering nadrukkelijk onder de aandacht te brengen.

5 | De bedrijfsvoering van de Raad

5.1 De samenstelling

Op 31 december 2025 bestond de Raad van Advies uit:



Mr. L.M. Dindial
(ondervoorzitter)



Dr. J. Sybesma



Drs. Ch. Alberto



Mr. W.R. Flocker



M.F. Willem, MBA



Mr. L.M. Virginia



Mr. C.C. Taylor (tot 1 juli 2025 lid)



Drs. J.J. Provence



Ing. G.W. Th. Damoen, MSc.

De Raad heeft interne gedragsregels over tegenstrijdige belangen. Op de website www.raadvanadvies.cw staan naast de genoemde interne gedragsregels ook (verkorte)

curricula vitae van de leden en het Landsbesluit profiel-schets ondervoorzitter en leden Raad van Advies (P.B. 2011, no. 11).

5.2. De benoeming en de herbenoeming van de leden

De ondervoorzitter en de overige leden van de Raad van Advies worden, op voordracht van de Minister van Algemene Zaken, bij landsbesluit benoemd. Voor de benoeming van de ondervoorzitter wordt de Raad door de regering gehoord. Voor de benoeming³⁹ van de overige leden doet de Raad een aanbeveling aan de regering.

Mevrouw mr. C.C. Taylor is met ingang van 20 mei 2025 voor een periode van vijf jaar tot lid herbenoemd.⁴⁰ De Raad heeft, voorafgaande aan deze herbenoeming, met inachtneming van artikel 3, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies, bij brief van 24 april 2025 (kenmerk RvA no. OV/08-25), een aanbeveling daartoe gedaan aan de Minister van Algemene Zaken. Gedurende het jaar 2025 heeft de Raad helaas afscheid moeten nemen van mevrouw Taylor. Met haar betrokkenheid en inzet als lid van de Raad heeft zij een blijvende en waardevolle indruk achtergelaten. De Raad gedenkt mevrouw Taylor met veel respect en grote dankbaarheid.

De Raad heeft ter invulling van de vacature, met inachtneming van artikel 3, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies, bij brief van 12 november 2025 (met kenmerk RvA no. OV/27-25), een aanbeveling daartoe gedaan aan de Minister van Algemene Zaken.⁴¹

5.3. De werkzaamheden

De Raad vergadert in principe twee keer per maand plenair. In 2025 vergaderde de Raad zeventien keer plenair. De plenaire vergaderingen werden doorgaans voorgezeten door de ondervoorzitter en hadden een gemiddeld aanwezigheidspercentage van 81,2%.

Daarnaast heeft de Werkgroep Economische, financiële en onderwijsaangelegenheden in het verslagjaar tweemaal vergaderd. De Werkgroep Bestuurlijke, juridische en sociale aangelegenheden is in het verslagjaar niet formeel bijeengekomen. Het overgrote deel van de adviesverzoeken werd zoals gebruikelijk door beide werkgroepen per e-mail voorbereid.

De werkzaamheden van de werkgroepen beperken zich niet uitsluitend tot adviesverzoeken aan de Raad, maar omvatten tevens vergaderingen over andere voor de Raad relevante onderwerpen. Naast de werkgroepen zijn er ook commissies ter voorbereiding van specifieke aangelegenheden, zoals de Commissie Jaarverslag en de Voorbereidingscommissie symposium 2026.

Adviezen kunnen bij uitdrukkelijk besluit van de Raad of in uitzonderlijke spoedeisende gevallen buiten een vergadering van de Raad worden vastgesteld ingevolge artikel 24a, eerste lid, van de Landsverordening Raad van Advies. De Raad heeft in het verslagjaar 26 adviesverzoeken

behandeld. In het verslagjaar heeft de Raad geen ongevraagde adviezen (uit eigen beweging) uitgebracht.

Ontmoetingen met de Gouverneur

De Gouverneur, Hare Excellentie mevrouw L.A. George-Wout, heeft een informatiesessie over het screeningsproces van kandidaat-ministers georganiseerd ten behoeve van lijsttrekkers van politieke partijen die aan de Statenverkiezingen van 21 maart 2025 hebben meegedaan. Deze informatiesessie heeft op 25 februari 2025 plaatsgevonden. Op uitnodiging van de Gouverneur heeft ook de ondervoorzitter deelgenomen aan deze bijeenkomst. De ondervoorzitter heeft als actor in het screeningsproces haar rol daarin uitgelegd en heeft bovendien als moderator van de bijeenkomst opgetreden. De secretaris heeft deze sessie ook bijgewoond.

Op 22 maart 2025 heeft de waarnemend ondervoorzitter, de heer Sybesma, conform gebruik na Statenverkiezingen een bezoek gebracht aan de Gouverneur. De Gouverneur en de Raad hebben ieder een rol in het proces van een kabinetsformatie. De aansturing van het proces dat gericht is op de totstandkoming van een nieuw kabinet, geschiedt doorgaans door een informateur, gevolgd door de aanwijzing van een (kabinets)formateur. Voorafgaand aan deze aanwijzing laat de ondervoorzitter van de Raad, overeenkomstig de Landsverordening integriteit (kandidaat-)ministers, een justitieel onderzoek en een staatsveiligheidsonderzoek naar de betrokkene verrichten.

De aanbieding van een digitale versie van het Jaarverslag 2024 door de ondervoorzitter aan de wvd. Gouverneur, mevrouw M. Russel-Capriles, vond plaats op 10 juli 2025 in het Paleis van de Gouverneur en in aanwezigheid van de secretaris. De directeur van het Kabinet van de Gouverneur, mr. P. Benschop, was ook aanwezig.

De Raad had op 20 augustus 2025 een lunchbijeenkomst met de Gouverneur waarbij van gedachten is gewisseld over verschillende onderwerpen. De directeur van het Kabinet van de Gouverneur, mr. P. Benschop, was bij deze ontmoeting ook aanwezig.

De Raad heeft op 20 november 2025 een oriënterend gesprek gevoerd met de per 4 november 2025 aangetreden nieuwe Gouverneur, Zijne Excellentie mr. M. de Kort. In dat gesprek zijn verschillende onderwerpen ter sprake gekomen, waaronder:

- de wijze waarop de Raad in de praktijk zijn taak en rol als adviesinstantie van de regering en de Staten vervult;
- de wetgevingsproductie;
- de staat van de democratie van Curaçao.

De directeur van het Kabinet van de Gouverneur, mr. P. Benschop, was ook bij deze ontmoeting aanwezig.

³⁹ Voor de vervulling van één vacature is in 2025 de 'Open sollicitatieprocedure voor werving van een nieuw lid van de Raad van Advies' doorlopen.

⁴⁰ Landsbesluit van 20 mei 2025, no. 25/1189 (zaaknummer 2025/020136).

⁴¹ Drs. B. Irausquin is met ingang van 16 januari 2026 benoemd tot lid van de Raad voor een periode van vijf jaar. Deze benoeming is opgenomen in het Landsbesluit van 16 januari 2026, no. 26/148 (zaaknummer 2025/053509).



Aanbieding van het Jaarverslag 2024 aan de waarnemend Gouverneur van Curaçao, mevr. M. Russel-Capriles, door mevr. mr. L.M. Dindial, Ondervoorzitter en mevr. mr. C.M. Raphaëla, Secretaris.



Overleg tussen de Voorzitter van de Algemene Rekenkamer dhr. J.S.T. Felida L.L.M., de Ondervoorzitter van de Raad van Advies mevr. mr. L.M. Dindial en de Ombudsman dhr. mr. K.R. Concincion.



Lunchbijeenkomst van de Raad van Advies met de Gouverneur van Curaçao, Hare Excellentie Lucille George-Wout.



De nieuw aangetreden Gouverneur van Curaçao, mr. Maurits de Kort, in gesprek met de leden en secretaris van de Raad van Advies.

5.4. Externe contacten

A. Reguliere contacten

De Staten

Op uitnodiging van de Griffier van de Staten, mr. S. Cijntje, hebben de ondervoorzitter en de secretaris tijdens een op 15 april 2025 gehouden informatiesessie een presentatie in het Papiaments verzorgd over de rol van de Raad van Advies binnen de Curaçaose rechtsstaat. De presentatie droeg de titel 'Tarea i ròl di Konseho di Konsulta den nos estado di derecho democrátiko'. De informatiesessie was bestemd voor (nieuwe) leden van de Staten. Namens de Raad waren ook de leden Sybesma en Provence bij deze bijeenkomst aanwezig.

De Statenvoorzitter

Op 19 augustus 2025 heeft de Statenvoorzitter, de heer F. Brownbill, een kennismakingsbezoek gebracht aan de ondervoorzitter van de Raad. Bij het gesprek waren tevens de Griffier van de Staten, mr. Cijntje, en twee medewerkers van de Griffie van de Staten aanwezig. Tijdens het gesprek werd onder meer gesproken over de kwaliteit van initiatiefontwerplandsverordeningen die de Staten ter advisering aan de Raad aanbieden, het traject voor kennisversterking van Statenleden — met name op het gebied van wetgeving — en de werving van deskundigen ter ondersteuning van Statenleden bij het concipiëren van wetgeving.

De Raad van Ministers

Op 8 oktober 2025 heeft een delegatie van de Raad, bestaande uit de ondervoorzitter, de leden Alberto en Virginia en de secretaris, een ontmoeting gehad met de

Raad van Ministers. Tijdens deze ontmoeting is onder andere gesproken over:

- de rol van de Raad in het wetgevingstraject;
- ingrijpende wijzigingen in ontwerpen van wet- en regelgeving nadat de Raad reeds advies ter zake heeft uitgebracht en de noodzaak om — in de gevallen waarin deze wijzigingen niet voortvloeien uit het eerder uitgebrachte advies van de Raad — de Raad opnieuw te horen;
- de afdoeningstermijnen van de Raad en spoedadviesverzoeken van de regering;
- de beleidsvoornemens en planning van de regering;
- de wetgevingsproductie en de versterking van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (WJZ).

Het Ministerie van Financiën

Op 18 juli 2025 hebben de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën, mevrouw L. Melfor, MSc en twee beleidsmedewerkers van het ministerie een presentatie aan de leden en het Secretariaat van de Raad gegeven over de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2026.

B. Bijzondere contacten

Interim Vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten

De interim Vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, mevr. S. de Reuver, heeft vergezeld door een medewerker op 27 maart 2025 een kennismakingsbezoek gebracht aan de Raad. Ze zijn ontvangen door de wnd. ondervoorzitter de heer Sybesma en de secretaris.

C. Communicatie met de doelgroepen van de Raad

Communicatie

De wijze van communicatie met doelgroepen is in 2024 geëvalueerd. Hierbij is in 2024 een nieuw communicatieplan opgesteld met communicatiedoelstellingen en de voor de Raad aangewezen externe (hoofd)doelgroepen. Het nieuwe communicatieplan is in de huishoudelijke vergadering van 20 januari 2025 vastgesteld.

De volgende doelgroepen zijn vastgesteld:

- de regering
- de Staten
- de overheid
- de media
- het algemeen publiek

In zijn streven om meer in contact te staan met de doelgroepen heeft de Raad onder andere besloten om in 2026 een filmpje op zijn website te plaatsen, alsook een persbericht hierover uit te vaardigen. De overeenkomst met het bedrijf dat de animatievideo's in het Nederlands en het Papiaments moet ontwikkelen, is in december 2025 gesloten.

D. Contacten met de media

Persberichten over het Jaarverslag 2024

In juli 2025 zijn twee persberichten over het Jaarverslag 2024 in het Nederlands en Papiaments naar de pers verzonden:

- een persbericht met een algemeen karakter, waarin nadruk werd gelegd op essentiële interne ontwikkelingen en de aanhoudende trend van spoedadviesverzoeken;
- een persbericht waarin de nadruk lag op het essay van dr. Brede Kristensen in hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2024.

Podcast 'Ki Bo Ke Men'

De opname van de podcast 'Ki Bo Ke Men' van de Directie Communicatie & Voorlichting (C&V) van het Ministerie van Algemene Zaken over de Raad van Advies heeft op 2 september 2025 in de studio van C&V plaatsgevonden. De Raad is bij die gelegenheid vertegenwoordigd door de ondervoorzitter en de secretaris. De feitelijke aflevering van de podcast door C&V heeft in oktober 2025 plaatsgevonden.

Met de deelname van de Raad werd door C&V beoogd het publiek beter te laten begrijpen hoe overheidsinstanties onze gemeenschap ondersteunen en ook van dienst zijn.

5.5. De samenstelling van het secretariaat

De samenstelling van het secretariaat

Het secretariaat van de Raad van Advies stond in 2025 onder leiding van mevrouw mr. C.M. Raphaëla (secretaris),

ondersteund door mevrouw mr. N.M. Eugenia, mevrouw mr. W.A.M. Hu-a-ng, mevrouw mr. E.F. Roosje en mevrouw mr. J.C.C. Josefa (allen juridisch adviseur), drs. R. Anandbadoer (financieel adviseur), mevrouw J.B. Elvilia-Seedorf (officemanager), mevrouw D. Davelaar (administratief medewerker) en mevrouw S.M. Sambo (interieurverzorgster/bode).

5.6. De werkzaamheden van het secretariaat

Contacten

Om de taken van het secretariaat goed te kunnen uitvoeren, onderhouden de secretaris en medewerkers regelmatig contact met ambtelijke diensten, instellingen, de secretariaten van de Raden van Advies van Aruba en Sint Maarten, het secretariaat van de Raad van State en andere adviesorganen.

Het secretariaat heeft regelmatig ambtelijk contact met onder anderen de secretaris van de Raad van Ministers, de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën, de Griffie van de Staten en met WJZ, onder meer over de planning van de Raad en het ontbreken van relevante stukken bij een adviesverzoek.

Ketenoverleg

Op 7 februari 2025 heeft een door WJZ georganiseerd ketenoverleg plaatsgevonden.⁴² Bij dit overleg waren aanwezig: de directeur van WJZ en drie medewerkers van WJZ, de plaatsvervangend directeur van het Kabinet van de Gouverneur en vertegenwoordigers van het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad en van de Griffie van de Staten. Tijdens dit overleg is onder meer gesproken over de wetgevingsplanning voor de komende periode en over het nieuwe *Draaiboek voor de regelgeving*. Door de vaststelling van dit draaiboek is het voor de Raad mogelijk geworden om zowel de oorspronkelijke tekst van een ontwerpregeling waarover de Raad advies heeft uitgebracht als de bijbehorende toelichting op de website van de Raad te publiceren.

Op 24 oktober 2025 heeft de secretaris een door WJZ georganiseerd ketenoverleg bijgewoond waaraan naast WJZ ook vertegenwoordigers van het Kabinet van de Gouverneur, de Sociaal-Economische Raad en het Secretariaat van de Raad van Ministers deel hebben genomen. Tijdens het overleg is gesproken over de invulling van de leerlijn beleid en de juridische leerlijn, de invoering van het *Draaiboek voor de regelgeving* en de herziening van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*, alsook over het project van het opstellen van geconsolideerde teksten, de zogenaamde GT's, het Juridisch Platform en het Wetgevingsoverleg Koninkrijksverband (AWOK).

Ontmoeting met medewerkers van het secretariaat van het College financieel toezicht

Op 12 maart 2025 vond er een gesprek plaats tussen de secretaris en de financieel adviseur van het secretariaat en twee medewerkers van het secretariaat van het College

⁴² Het Ketenoverleg wetgeving is ingesteld bij Landsbesluit van de 16de november 2018, no. 18/3168 (Landsbesluit instelling Platform wetgeving en Ketenoverleg wetgeving)(P.B. 2018, no. 20).

financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Tijdens dit gesprek zijn verschillende onderwerpen besproken die betrekking hebben op het toetsingskader financieel beheer.

Cluster juridische aangelegenheden van het Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Twee medewerkers van de Cluster Juridische Aangelegenheden van het Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 20 mei 2025 een werkbezoek aan het secretariaat gebracht. De secretaris en een juridisch adviseur hebben met hen over verschillende onderwerpen gesproken, waaronder de vergroting van de toegang binnen de Caribische landen op ambtelijk niveau tot informatiebronnen (niet alleen toegang tot de parlementaire stukken van wettelijke regelingen, maar ook tot literatuur en jurisprudentie) en, in algemene zin, de samenwerking tussen de Raad van State en de Caribische Raden van Advies.

Masterclass

Het secretariaat heeft van 11 tot en met 13 november 2025 een Masterclass Mensenrechten georganiseerd. Deze masterclass, verzorgd door prof. mr. A. Schilder, is succesvol verlopen. Aan de masterclass namen 28 deelnemers deel, afkomstig uit verschillende organisatieonderdelen van de overheid.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer Curaçao heeft vertegenwoordigers van verschillende instanties uitgenodigd om informatiesessies te verzorgen voor haar nieuwe personeelsleden over de taak en de rol van de Raad van Advies, de Sociaal-Economische Raad, de Staten, het Openbaar Ministerie en de Ombudsman. De secretaris heeft in dat verband op 5 november 2025 een presentatie gegeven.

5. 7. Kosten van de bedrijfsvoering en advisering

De Raad heeft zijn begroting over het jaar 2025 conform artikel 34 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 aan de Minister van Financiën aangeboden. Op de begroting van het land Curaçao voor het dienstjaar 2025 zijn ten behoeve van de Raad de in de tabel onder het kopje ‘Budget’ opgenomen bedragen geraamd.

Overeenkomstig artikel 33 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 dient de Raad voorts jaarlijks aan voornoemde minister een financieel jaarverslag over te leggen ter verantwoording van de wijze waarop met de begrote middelen is omgegaan. Dit financieel jaarverslag dient als bijdrage voor het opstellen van het jaarverslag van het betreffende dienstjaar van het land Curaçao.

Onderstaand zijn per kostencategorie de geraamde en gerealiseerde uitgaven van de Raad voor het dienstjaar 2025 opgenomen in Caribische guldens (Cg).

Kostenposten	Budget	Werkelijke uitgave
Personeelskosten	1.269.500	1.337.102
Goederen en diensten	791.600	682.643
Kapitaaluitgaven	70.000	56.642

6 | De productie van de Raad in 2025

6.1 In- en uitstroom

In het jaar 2025 heeft de Raad 24 verzoeken om advies ontvangen en 26 adviesverzoeken afgehandeld. Bij laatstgenoemd aantal zijn vijf adviesverzoeken inbegrepen die in het jaar 2024 bij de Raad aanhangig zijn gemaakt, maar die uiteindelijk in 2025 zijn afgehandeld. Eén adviesverzoek werd geretourneerd. Aan het eind van het verslagjaar had de Raad vier adviesverzoeken, die in het verslagjaar zijn ontvangen, nog in behandeling. De in- en uitstroom van adviesverzoeken over de jaren 2020 tot en met 2025 is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Overzicht in- en uitstroom adviesverzoeken

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
In behandeling op 1 januari 2025	4	6	2	1	2	5
Ingekomen in het verslagjaar	55	27	31	33	39	24*
Geretourneerd	8	3	1	3	4	1
Ingetrokken	0	0	0	0	0	0
Afgedane adviesverzoeken	45	28	31	29	32	26
Ongevraagd advies	1	5	0	0	1	0
In behandeling op 1 januari 2026	6	2	1	2	5	4**

6.2 Behandeling

Tabel 2 toont een verdeling in categorieën van de adviesverzoeken die de Raad per 1 januari 2025 nog in behandeling had, de gedurende dit verslagjaar ontvangen adviesverzoeken en de uitgebrachte adviezen daarover, met de vergelijkende cijfers over 2022, 2023 en 2024.

In 2025 had de Raad vijf adviesverzoeken nog in behandeling die in 2024 ontvangen waren. De adviesverzoeken die de Raad per 1 januari 2025 nog in behandeling had, waren twee ontwerplandsverordeningen (regeringsontwerpen), twee ontwerplandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en één initiatiefontwerplandsverordening.

Tabel 2: Verdeling categorie van de adviesverzoeken

In behandeling zijnde adviesverzoeken ⁴³					Uitgebrachte adviezen			
Jaren	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
Ontwerpen van landsverordening (regeringsontwerpen)	9	10	18	10	9	9	16	12***
Ontwerpen van landsbesluiten, h.a.m.	16	15	11	9	15	15	9	9
Initiatiefontwerpen van landsverordening (initiatiefvoorstellen vd Staten)	4	3	6	7	4	3	5	3
Voorstellen van Rijkswet	2	1	1	0	2	1	1	0
Ontwerpen van algemene maatregelen van Rijksbestuur	1	2	1	2	1	2	1	2
Voorstellen tot goedkeuring van verdragen****	0	0	0	0	0	0	0	0
Zaken waaromtrent de regering het horen van de RvAC nodig acht*****	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	32	31	37	28	31	30	32	26

* De Raad heeft in 2025 één spoedadviesverzoek ontvangen waarbij drie ontwerplandsverordeningen zijn gevoegd, namelijk de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van de Jaarrekening voor het dienstjaar 2020, de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van de Jaarrekening voor het dienstjaar 2021 en de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van de Jaarrekening voor het dienstjaar 2022.

** De adviesverzoeken die de Raad per 1 januari 2026 nog in behandeling had, zijn vier initiatiefontwerplandsverordeningen.

*** Zie *

**** (art. 64, tweede lid, onderdeel b, van de Staatsregeling jo art. 19, eerste lid, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies)

***** (art. 19, tweede lid, van de Landsverordening Raad van Advies)

43 Het ingetrokken c.q. geretourneerde adviesverzoek is niet in de cijfers, genoemd in deze tabel, inbegrepen.

De 28 ontwerperegelingen die in het verslagjaar in behandeling zijn genomen, bestonden uit tien ontwerpplandsverordeningen (regeringsontwerpen), negen ontwerpplandsbesluiten houdende algemene maatregelen en zeven initiatiefontwerpplandsverordeningen (initiatiefvoorstellen van de Staten).

In het verslagjaar is één adviesverzoek geretourneerd waarover de Raad geen advies heeft uitgebracht. Het betreft het adviesverzoek over de initiatiefontwerpplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (Landsverordening Bescherming Klokkenluiders 'Lei Basha bou') (Zittingsjaar 2025–2026–246) (met kenmerk RvA no. RA/16–25–LV).

De rechtspositie van ambtenaren moet op grond van artikel 90 van de Staatsregeling van Curaçao bij landsverordening worden geregeld. Het één en ander is geschied bij de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA). Het onderhavige initiatiefontwerp strekt tot het wijzigen van de artikelen 86 en 87 van de LMA. Alvorens de regels met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren te kunnen wijzigen dient op grond van artikel 4, eerste lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken overleg te worden gepleegd in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA). Uit het adviesverzoek is niet gebleken dat dit overleg heeft plaatsgevonden en wat de besluitpunten daarvan zijn geweest.

In dit geval heeft de Raad verwezen naar de door de Raad vastgestelde 'Beleidsregels met betrekking tot het ontbreken van adviezen van derden ten aanzien van regeringsontwerpen'.⁴⁴

6.3. Vastgestelde gemiddelde advies-termijn

Wetgeving moet van goede kwaliteit zijn. Dat vereist een degelijke voorbereiding. Zoals voor alle deelnemers in het wetgevingsproces geldt, heeft ook de Raad een redelijke termijn nodig om verantwoorde adviezen uit te kunnen brengen. Bij de advisering over ontwerperegelingen wordt zorgvuldig onderzoek verricht, in het bijzonder door de medewerkers van het secretariaat die de Raad inhoudelijk ondersteunen. Een grondige analyse van het aan de voor- genomen wetgeving ten grondslag liggende vraagstuk, alsmede raadpleging van relevante literatuur en jurisprudentie, vergt de nodige tijd. Bij de wetgevingstoetsing stelt de Raad 'de kwaliteit van de voorgelegde stukken in algemene zin' centraal. Snelle behandeling mag daarbij niet ten koste gaan van de inhoudelijke kwaliteit van het advies. De Raad hanteert als norm, afhankelijk van de aard en complexiteit van het adviesverzoek, een maximale adviestermijn van drie maanden voor reguliere adviesverzoeken.

Voor spoedadviesverzoeken hanteert de Raad in de regel een maximale adviestermijn van zes weken.

In 2025 bedroeg de gemiddelde adviestermijn voor spoedadviesverzoeken vijf weken en voor overige adviesverzoeken zeven weken.

6.4. Verzoeken om spoedadvies

Het cijfermatige beeld

In 2025 heeft de Raad negen spoedadviesverzoeken van de regering in behandeling genomen. Dit betekent dat in het verslagjaar 30,4% van de adviesverzoeken als spoedadviesverzoek kan worden aangemerkt. Ook in deze gevallen heeft de Raad zich ingespannen om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wens van de regering om met spoed advies uit te brengen. Een relatief groot aantal spoedadviesverzoeken legt echter extra druk op de werkzaamheden van de Raad, mede gelet op het uitgangspunt van bewaking van de kwaliteit van de advisering.

Tegen deze achtergrond en gelet op de door de Raad gehanteerde zwaarwegende eis van kwalitatief hoogwaardige advisering, heeft de Raad zijn beleid ten aanzien van de afhandeling van spoedadviesverzoeken sinds 2023 aangescherpt. Dit aangescherpte beleid houdt in dat de Raad zich in voorkomende gevallen kritisch opstelt en per afzonderlijk verzoek beoordeelt of er sprake is van valide redenen voor de verzochte spoedbehandeling, alsmede of het haalbaar is om binnen de in het algemeen voor spoedadviesverzoeken vastgestelde afhandelingstermijn een verantwoord advies uit te brengen.

Redenen die een spoedbehandeling kunnen rechtvaardigen

De Raad onderkent dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin spoedbehandeling gerechtvaardigd is. De Raad acht het echter van belang dat voorafgaand aan het indienen van een spoedadviesverzoek steeds een bewuste en zorgvuldige afweging wordt gemaakt. Een spoedbehandeling kan volgens de Raad gerechtvaardigd zijn in de gevallen waarin:

- een implementatietermijn van internationale regelgeving is of dreigt te worden overschreden;
- een andere fatale termijn is of dreigt te worden overschreden;
- het afzien van een spoedbehandeling mogelijk onoverkomelijke substantiële budgettaire gevolgen zal hebben;
- door een spoedbehandeling de noodzaak tot het verlenen van terugwerkende kracht aan een regeling, welke een verzwaring voor de burgers of bedrijven zou betekenen, wordt voorkomen of minder dringend wordt;
- sprake is van een urgent herstel van een gebrek in de regelgeving.

44. Deze beleidsregels zijn op de website van de Raad geplaatst. Zie hiervoor 20171114_beleidsregels_mbt_ontbreken_van_adviezen_van_derden_ten_aanzien_van_regeringsontwerpen.pdf (raadvanadvies.cw).

Deze gevallen op zich rechtvaardigen niet zonder meer een spoedbehandeling van een adviesverzoek. Uiteraard zal de Raad ook dan een afweging maken van overige relevante factoren om te bepalen of een advies binnen de voor spoedbehandeling geldende termijn moet worden uitgebracht. In voorkomende gevallen zal de regering door de Raad worden geïnformeerd dat het advies niet binnen zes weken zal worden uitgebracht.

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van het percentage spoedadviesverzoeken van 2020 tot en met 2025.

Tabel 3: Percentage spoedadviesverzoeken van 2020 tot en met 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Spoedadviesverzoeken	54,1%	33,3%	23,3%	43,1%	31%	30,4%

6.5. Kwaliteit van wetgeving

De kwaliteit van initiatiefontwerpen blijft een punt van aandacht. De beoordeling van een initiatiefontwerp met de toelichting daarop vergt, in vergelijking met regeringsontwerpen, relatief meer tijd. Daarbij wordt met regelmaat vastgesteld dat er sprake is van onvolkomenheden die betrekking hebben op het niet of niet op de juiste wijze verwerken van het advies van de Raad.

De door de Minister van Algemene Zaken vastgestelde Circulaire 'Draaiboek voor de regelgeving', waarin de geldende procedures zijn vastgelegd, is uitsluitend van toepassing op regeringsontwerpen. Op grond van dit draaiboek legt de regering in een nader rapport verantwoording af over de wijze waarop zij is omgegaan met een advies van de Raad. Op ambtelijk niveau is de vraag gerezen of ook ten aanzien van initiatiefontwerplandsverordeningen van de Staten richtlijnen zouden moeten worden vastgesteld. Dergelijke richtlijnen zouden de Griffier houvast bieden bij de ondersteuning van Statenleden bij het opstellen van initiatiefontwerpen, alsmede bij de beoordeling van de wijze waarop initiatiefnemers omgaan met adviezen van de Raad.

6.6. Vaststelling van adviezen buiten een vergadering

Voor de vaststelling van adviezen geldt de hoofdregel opgenomen in artikel 24, eerste lid, van de Landsverordening Raad van Advies. Genoemd artikellid bepaalt dat de Raad slechts in een vergadering een advies kan vaststellen. Ingevolge artikel 24a van genoemde landsverordening is een uitzondering op deze hoofdregel mogelijk bij uitdrukkelijk besluit van de Raad of in uitzonderlijke spoedeisende gevallen. Indien er sprake is van één van deze uitzonderingsgevallen, kan de Raad gebruikmaken van het elektronisch verkeer om een advies vast te stellen. In het verslagjaar is één advies elektronisch vastgesteld, te weten de ontwerplandsverordening houdende goedkeuring

De regering motiveert lang niet altijd de noodzaak voor het verzoek om spoedadvies. Dit bemoeilijkt uiteraard de afweging die de Raad moet maken of er valide redenen zijn voor de door de regering gewenste spoedbehandeling. Daar komt bij dat de regering niet altijd rekening houdt met de omstandigheid dat de Raad een redelijke termijn nodig heeft om een gedegen advies uit te brengen.

van de overdracht van aandelen van de Centrale Hypotheekbank N.V. (Landsverordening goedkeuring overdracht aandelen van de Centrale Hypotheekbank N.V.) (RvA no. RA/10-25-LV).

De overdracht van de aandelen van het Land aan het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao (APC) diende uiterlijk per 1 november 2025 te zijn afgerond zodat de activiteiten van de Centrale Hypotheekbank N.V. ook zouden worden geïntegreerd in de APC Bank N.V. Gezien de beperkte tijd die bij de ontvangst van het betrokken adviesverzoek nog resteerde om bedoeld voornemen te realiseren en de aard van het ontwerp, ofwel de beperkte reikwijdte daarvan, waren er gegronde redenen om te voldoen aan het verzoek van de regering van 22 september 2025 om spoedadvies over het ontwerp uit te brengen.

In voornoemd geval is artikel 24a, eerste lid, van de Landsverordening Raad van Advies in samenhang met artikel 11a, eerste lid, van het Reglement van orde voor de Raad van Advies in acht genomen.

6.7. Dicta in 2025

Het advies van de Raad over een ontwerpregeling wordt afgesloten met een dictum. In het dictum geeft de Raad zijn eindoordeel over de ontwerpregeling. Het dictum is een cruciaal onderdeel van het advies van de Raad en bestaat uit vaste formuleringen. De dicta die de Raad sinds 1 november 2021 gebruikt, zijn op de website van de Raad geplaatst. De dicta over een regeringsontwerplandsverordening en de betekenis daarvan staan in tabel 4. De Raad gaf in dit verslagjaar zesmaal het derde dictum, zie tabel 5. Het vierde en zwaarste dictum werd niet gegeven.

Ontwerpen waarvoor het derde of vierde dictum is gegeven, dienen opnieuw in de vergadering van de Raad van Ministers aan de orde te worden gesteld. Dit wordt bepaald in onderdeel b, van het tweede lid, van artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers (P.B. 2012, no. 14).

Tabel 4: Soorten dicta geldig sinds 1 november 2021 (betreffende regeringsontwerplandsverordeningen)⁴⁵

	Het dictum	Toelichting op het dictum
1	De Raad van Advies heeft geen opmerkingen bij de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om de ontwerplandsverordening bij de Staten in te dienen.	De Raad heeft geen bezwaar tegen het ontwerp en geeft een blanco advies.
2	De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om daarmee rekening te houden voordat zij de ontwerplandsverordening bij de Staten indient.	De Raad heeft geen zwaarwegende bedenkingen bij het ontwerp, maar vraagt wel de aandacht voor enkele aanpassingen van het ontwerp en/of de toelichting.
3	De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om de ontwerplandsverordening niet bij de Staten in te dienen, tenzij ze is aangepast.	De Raad heeft bezwaren tegen een of meer onderdelen van het ontwerp die alleen door ingrijpende aanpassing van het ontwerp zijn te ondervangen.
4	De Raad van Advies heeft ernstige bezwaren tegen de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om de ontwerplandsverordening niet bij de Staten in te dienen.	Dit zwaarste dictum wordt gebruikt wanneer de Raad fundamentele bezwaren heeft die niet door aanpassing van het ontwerp zijn te ondervangen. De Raad zal dan adviseren het ontwerp niet bij de Staten in te dienen.

Tabel 5 Gegeven dicta in 2025

	Ontwerpregeling met dictum 3	RVA- nummer	Dictum
1	De initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (Zittingsjaar 2023-2024-201) ;	RA/40-24-LV	3e dictum
2	De initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake vervolging politieke gezagdragers (Landsverordening vervolging politieke gezagdragers) (Zittingsjaar 2024-2025-236)	RA/04-25-LV	3e dictum
3	Het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening zorginstellingen ten aanzien van wachttijden en taal in de zorg (Landsbesluit wachttijden en taal in de gezondheidszorg) (zaaknummer 2023/026578)	RA/06-25-LB	3e dictum
4	De in ontwerp goedgekeurde (initiatief)landsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde (P.B. 2015, no. 31) (Zittingsjaar 2021-2022-203) (zaaknummer 2024/010204)	RA/09-25-LV	3e dictum
5	De initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik (Zittingsjaar 2024-2025-226)	RA/10-25-LV	3e dictum
6	Het ontwerplandsbesluit houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 15, derde lid, van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie (Instellingsbesluit Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit (zaaknummer 2025/004069)	RA/18-25-LB).	3e dictum

⁴⁵ Zie voor een compleet overzicht van de dicta die worden gebruikt door de Raad bij de verschillende categorieën van ontwerpen van wettelijke regelingen: <https://raadvanadvies.cw/overige-regelingen-rvac/>.



ADVIEZEN

[GA NAAR STATUSOVERZICHT ADVIEZEN >>](#)

RVA no. RA/03-26-LV:
Initiatiefontwerpsverordening tot wijziging
van de Arbeidsregeling 2000 (Landsverordening
arbeid luchtvaart, scheepvaart en havens)
(Zittingsjaar 2024-2025-242)

[VIEW ONLINE](#)

RVA no. RA/23-25-LV:
Initiatiefontwerpsverordening tot wijziging
van de Landsverordening houdende regels inzake
de vrijstelling van loonbelasting en sociale lasten
op het loon van jongeren en jong volwassene en
tot wijziging van de Landsverordening op de
Loonbelasting, de Landsverordening op de
Inkomstenbelasting en de Landsverordening op de ...
(Zittingsjaar 2025-2026-250)

[VIEW ONLINE](#)

RVA no. RA/24-25-LV:
Initiatiefontwerpsverordening tot wijziging
van de Landsverordening Algemene
Ouderdomsverzekering en de Landsverordening
Algemene weduwen- en wezenverzekering
(Zittingsjaar 2025-2026-241)

[VIEW ONLINE](#)

7 | Algemene informatie over de raad

7.1. Informatie over uitgebrachte adviezen

De Raad staat voor openbaarheid en transparantie in een democratische rechtsstaat. Met het oog hierop beheert de Raad de website www.raadvanadvies.cw waarop onder andere een overzicht te zien is van alle ingekomen adviesverzoeken en uitgebrachte adviezen, waaronder ongevraagde adviezen. Dit is te vinden bij: 'Statusoverzicht ontvangen adviesverzoeken en uitgebrachte adviezen'. De burger kan door middel daarvan kennisnemen van binnengekomen adviesverzoeken van de regering en de Staten en nagaan of daarover al door de Raad is geadviseerd.

Het advies van de Raad wordt vertrouwelijk aan de regering uitgebracht. Het advies is op het moment van uitbrenging ervan nog niet openbaar. Een blanco advies kan openbaar worden gemaakt; de overige uitgebrachte adviezen moeten uiteindelijk in beginsel openbaar worden gemaakt. Openbaarmaking van deze adviezen blijft achterwege als er sprake is van één van de uitzonderingsgronden, genoemd in [artikel 11 van de Landsverordening openbaarheid van bestuur Curaçao \(Lob\)](#) in samenhang met artikel 27, zesde lid, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies. In alle in artikel 11 van de Lob genoemde gevallen moet een zorgvuldige belangenafweging door de betrokken minister worden gemaakt, voordat besloten kan worden tot niet-openbaarmaking van een advies.

'De Raad staat voor openbaarheid en transparantie in een democratische rechtsstaat.'

Het plaatsen van de (volledige tekst van de) adviezen op de website vindt plaats volgens afspraken gemaakt met de regering⁴⁶ en met de Staten.⁴⁷ Tot dusver was het niet mogelijk om daarbij ook de oorspronkelijke tekst van het ontwerp waarover advies is uitgebracht, op de website te plaatsen.

Met de vaststelling van de Circulaire Draaiboek voor de regelgeving op 13 november 2024 en de bekendmaking daarvan op 17 januari 2025 in de Landscourant is daarin verandering gekomen. Bij de aanbidding van een ontwerpplandsverordening door de regering aan de Staten, moeten sindsdien ook het zogenaamde nader rapport⁴⁸ en de oorspronkelijke tekst van de ontwerpplandsverordening en de toelichting daarop aan de Staten worden aangeboden.

Bedoelde documenten worden door hun aanbidding aan de Staten openbaar. Voor de Raad is het daarmee mogelijk geworden om ook de (reeds openbaar gemaakte) oorspronkelijke tekst van de ontwerpplandsverordening waarover advies is uitgebracht en de toelichting daarop op zijn website te plaatsen.

Het nader rapport bij de ontwerpen van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen zal conform bedoeld draaiboek gelijktijdig met de afkondiging van het vastgestelde landsbesluit, houdende algemene maatregelen door de regering openbaar worden gemaakt. Daarbij zal ook de tekst van het ontwerp zoals het aan de Raad was voorgelegd, openbaar worden gemaakt. Deze openbaarmaking vindt plaats in de Landscourant. Na deze openbaarmaking door de regering zal de Raad ook in dit geval de oorspronkelijke tekst van het ontwerpplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, en de toelichting daarop op zijn website plaatsen.

7.2. Algemene informatie over de Raad

Naast het overzicht van ontvangen adviesverzoeken en uitgebrachte adviezen is er op de website ook algemene informatie te vinden over bijvoorbeeld de adviseringsstaak en de samenstelling van de Raad.

Tevens is de 'Richtlijn vaste dicta van de Raad van Advies' op de website te zien in de rubriek 'Overige regelingen RvA'. In deze richtlijn is een overzicht van de vaste dicta per categorie van ontwerpregelingen opgenomen, alsook een toelichting op deze dicta. In dit verband wordt verwezen naar onderdeel '6.7. Dicta in 2025' in hoofdstuk 6 van dit jaarverslag.

Verder zijn op de website vaste rubrieken te vinden zoals: wettelijke en overige regelingen met betrekking tot de Raad, jaarverslagen, persberichten, foto's en meest gestelde vragen over de Raad.

⁴⁶ De Raad heeft afspraken ter zake met de regering gemaakt op 24 oktober 2012.

⁴⁷ De Raad heeft afspraken ter zake met de Staten gemaakt op 7 juli 2020.

⁴⁸ De reactie van de regering op het advies van de Raad van Advies wordt neergelegd in een nader rapport.

Bijlage

NAAM	NEVENFUNCTIES EN –NEVENWERKZAAMHEDEN 2025
Mevr. mr. L. M. Dindial Ondervoorzitter	– Voorzitter van de Geschillencommissie Kustwacht – Lid van de Raad van Commissarissen van RBC Bank
Dr. J. Sybesma Lid	– Parttime c.q. gastdocent staats- en bestuursrecht en milieurecht aan de University of Curaçao Dr. Moises da Costa Gomez – Bijzondere rechter Raad van Beroep in Ambtenarenzaken Gemeenschappelijk Hof van Justitie – Bijzondere rechter Gerecht in Eerste Aanleg SVB Lar-zaken Gemeenschappelijk Hof van Justitie – Bijzondere rechter ex Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie – Redactielid van het Caribisch Juristenblad (CJB) (voorheen TAR – Justicia) – Secretaris van de Raad van Toezicht Stichting Rode Kruis Bloedbank Curaçao – Secretaris van de Groepscommissie Zeeverkennerij ‘Monseigneur Verriet’ – Bestuurslid van Carmabi
Mevr. drs. Ch. Alberto Lid	– Executive Director Vidanova Pension Fund Foundation – Executive Director Vidanova Life Insurances – Lid tevens penningmeester van het bestuur van Caribbean Pension Funds Association
Mr. W. R. Flocker Lid	– Advocaat bij FCW Legal – Secretaris van de vaste commissie Vennootschapsrecht – Docent vennootschapsrecht verbonden aan de Stichting Juridische Beroepsopleidingen Stichting Excellence Juridische Opleidingen
M. F. Willem, MBA Lid	– Voorzitter van de Raad van Commissarissen van Rif Resort N.V. – Directeur Consultancy bedrijven
Mr. L. M. Virginia Lid	– Advocaat HBN Law en Tax B.V. – Lid van de Raad van toezicht op de Advocatuur – Bestuurslid van de Stichting Bases Loaded
Mevr. mr. C. C. Taylor Lid (tot 1 juli 2025)	– EY, Hoofd Tax policy and controversy als Associate Partner
Ing. G. W. Th. Damoen, MSc Lid	– Managing Director van GD Consulting N.V. – Lid van de Raad van Commissarissen van Banco di Caribe NV – Extern lid Risk Committee United International Bank
Mevr. drs. J. J. Provence Lid	– geen



RAAD VAN ADVIES CURAÇAO
KONSEHO DI KONSULTA KÒRSOU

Architectenweg 1, Willemstad
T.: (5999) 461 2678
E-mail: info@raadvanadvies.cw
www.raadvanadvies.cw