



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de voorzitter van de Staten
Mevr. Ana-Maria V. Pauleta
Wilhelminaplein n° 4
A h i e r.

Datum: Willemstad, 27 januari 2021

Ref.nr.: 015/2021-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening regelende een integrale armoedebestrijding voor het Land Curaçao

Geachte mevrouw Pauleta,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 7 oktober 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende, een initiatiefontwerplandsverordening regelende een integrale armoedebestrijding voor het Land Curaçao (Zittingsjaar 2020-2021-172) ref. nr. 117/2020-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, N° 87, bijlage p.), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, N° 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de PAR-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Bijgaand advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening is in de bijzondere voorbereidende vergadering van 25 januari 2021 behandeld en in een bijzondere plenaire vergadering van 27 januari 2021 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	5
1.1 Adviesaanvraag	5
1.2 Opbouw advies	5
2. Standpunt van de SER	6
2.1 Reikwijdte armoede globaal	6
2.2 Reikwijdte armoede lokaal.....	8
2.3 Meerdimensionaal	10
2.4 Armoedebestrijding.....	11
2.4.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving	11
2.4.2 VN Duurzaam ontwikkelingsdoel no.1	12
2.4.3 Wat gebeurt er al op Curaçao?.....	13
2.4.4 COVID-19	17
3. Conclusie	19

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 27 januari 2021 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening regelende een integrale armoedebestrijding voor het Land Curaçao (Zittingsjaar 2020-2021-172) (nr. 0028-1 V/20-21; ref.nr. 117-2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 8 oktober 2020 een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening regelende een integrale armoedebestrijding voor het Land Curaçao (hierna: de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) (zittingsjaar 2020-2021-172) (nr. 0028-1 V/20-21; ref.nr. 117-2020-SER), (nr. 0248-1V/19-20, ref. nr. 015/2020-SER). De indieners hiervan zijn de leden van de PAR-fractie in de Staten.
- De indieners beogen met deze initiatiefontwerplandsverordening een integrale en structurele aanpak ter bestrijding van de hardnekkige en groeiende armoede en sociale uitsluiting op Curaçao tot stand te brengen.
- Met betrekking tot de reikwijdte van armoede heeft de SER onderzocht wat er leeft in de internationale context en wat er onder 'armoede' wordt verstaan, hoe deze zich verhoudt binnen de Europese Unie (hierna: EU) en in landen als Nederland en België - waarnaar in de MvT expliciet wordt verwezen – en op supranationaal niveau.
- Zowel op het niveau van de Verenigde Naties (via de Sustainable Development Goals - de duurzame ontwikkelingsdoelen) en de EU als in Nederland en België geldt dat het begrip armoede een multidimensioneel karakter heeft, waarbij, naast materiële, ook sociale en culturele aspecten een belangrijke rol spelen. De SER constateert dat de definitie van armoede, omschreven in artikel 2, eerste lid, van het initiatiefontwerp, overeenkomt met de definitie van de Belgische hoogleraar Vranken, te weten: 'Een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen zij niet op eigen kracht overbruggen'.
- Bij de definitiebepaling van het begrip armoede, zoals overgenomen in het initiatiefontwerp worden vier dimensies genoemd: (1) 'Tijd', waarmee verwezen wordt naar het dynamische karakter en de reproductie van armoede (intergenerationele bestendiging, sociale overerving, in- en uitstroom); (2) 'Hoogte', waarmee onder meer wordt verwezen naar het aantal mensen of huishoudens in armoede; (3) 'Breedte', wat betrekking heeft op het multidimensionale karakter van armoede, bijvoorbeeld op hoeveel verschillende gebieden vinden we uitsluiting, deprivaties of ongelijkheden, waarbij de cumulatie en verwevenheid ervan ezenlijk is; (4) 'Diepte', bijvoorbeeld hoe diep is de financiële kloof met de rest van de samenleving (poverty gap), hoeveel geld is er nodig, enzovoorts?

- Bovengenoemde aspecten zijn naar het oordeel van de SER relevant om te worden meegenomen in een eigentijdse definitieomschrijving, toegespitst op de lokale situatie van Curaçao. Dit behelst de uitwerking van het begrip armoede, de meting ervan en de beleidsvorming met betrekking tot het bestrijden en tegengaan van armoede, zoals ook bij de opzet en uitvoering van het Urgentieprogramma gedaan is.
- Wereldwijd worstelen beleidsmakers en politici met het definiëren en meten van armoede. Wat volgens de SER verder nuttig kan zijn bij het bepalen van een definitie die aansluit bij de lokale context is de volgende typologie die steunt op twee criteria, waarvan het eerste een antwoord geeft op de vraag: op welk niveau wordt de oorzaak van armoede gezocht (micro, meso, macro)? Het tweede criterium beantwoordt de vraag of de oorzaak intern ('schuld') of extern ('ongeval') is. De SER acht het raadzaam om te reflecteren over de niveaus en de aard van de oorzaken vanuit het besef dat armoede niet vanuit de louter individuele tekorten of tegenslagen kan worden verklaard.
- Armoedebestrijding neemt een prominente plaats in bij de Sustainable Development Goals (hierna: SDGs), de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (hierna: VN). Het eerste doel van deze SDGs draagt de naam 'Geen armoede' (No Poverty – End poverty in all its forms everywhere). Wanneer gekeken wordt naar de wijze waarop SDG no. 1 moet worden opgepakt, valt het op dat de VN het specifiek heeft over (1) het zorgen voor een aanzienlijke mobilisatie van middelen afkomstig uit verschillende bronnen, ook via versterkte ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder voor de minst ontwikkelde landen, om programma's en beleidslijnen te implementeren die een einde moeten maken aan armoede in al haar vormen; (2) het creëren van solide beleidskaders op nationaal, regionaal en internationaal niveau, die gebaseerd zijn op ontwikkelingsstrategieën ten gunste van de armen en het genderbeleid, om de versnelde investering te ondersteunen door middel van acties die gericht zijn op het uitroeien van armoede.
- Het valt de SER op dat het in beide gevallen om beleid gaat, in het ene geval programma's en beleidslijnen en anderzijds het creëren van solide beleidskaders. De SER onderschrijft het belang van beleidsvorming inzake het tegengaan van armoede. Volgens de SER speelt beleid hierin een grotere en effectievere rol dan wetgeving, zoals door de initiatiefnemers is voorgesteld. Het is daarbij naar het oordeel van de SER van belang om dit beleid op zowel korte, middellange als de lange termijn door te voeren en bij te stellen waar noodzakelijk.
- Armoedebestrijding met als doel eenieder in de mogelijkheid te stellen om een menswaardig leven te realiseren, begint naar het oordeel van de SER – vooral - bij een degelijk armoedebeleid. De SER volgt de lijn waarbij armoedebestrijding via beleid moet worden gevoerd, op structurele wijze en vanuit een integraal perspectief, een verantwoordelijkheid waaraan invulling moet worden gegeven op alle beleidsniveaus.
- Het Regeerprogramma 2017-2021 'Ontplooiën van Curaçao's potentieel' legt de nadruk op een inclusieve samenleving met daarbij als belangrijkste prioriteiten het creëren van werkgelegenheid en het bestrijden van armoede. Als onderdeel van de integrale en interministeriële programma's en

projecten werd het Urgentieprogramma (hierna: UP) uitgevoerd. In het kader van het UP is een baselinestudie uitgevoerd met als onderzoeksvraag: 'Hoe ziet de actuele situatie ten aanzien van armoede eruit in de werkgebieden van het Urgentieprogramma?' Waarbij er volgens de onderzoekers is gekozen voor de wereldwijd meest gangbare, multidimensionale, definitie van armoede.

- De Multi Poverty Index (hierna: MPI) is ontwikkeld door de Oxford University. Deze MPI werd door CBS Curaçao toepasbaar gemaakt voor de lokale context. Daarnaast hebben de onderzoekers van de baseline studie de 'Armoede Scorecard Curaçao' ontwikkeld, waarbij zij uitkwamen op 8 domeinen/dimensies en 26 indicatoren. De belangrijkste conclusies uit dit rapport waren: (a) Armoede in 8 dimensies te onderscheiden en de uitkomsten maken inzichtelijk hoe de situatie op dit moment per gebied en per dimensie er uitziet; (b) De uitkomsten van de nulmeting kunnen dienen als referentiekader voor de meting van armoede op wijkniveau, gespecificeerd naar de 8 dimensies; (c) Op grond van het gebruikte stroomschema kan de selectie met betrekking tot de doelgroepen worden gemaakt.
- Op grond van het voorgaande geeft de SER de initiatiefnemers in overweging om niet zozeer nieuwe wetgeving inzake het onderwerp armoedebestrijding te willen bewerkstelligen, maar om de vinger aan de pols te houden met betrekking tot het gevoerde beleid en uitvoering. Daarnaast beveelt de SER aan om de resultaten, bevindingen en aanbevelingen geformuleerd in het evaluatierapport mee te nemen in de beschouwing over de lokale context, alsook om te kijken naar de huidige status anno eerste kwartaal 2021, en hoe van daaruit verder via beleid aan integrale armoedebestrijding vorm kan worden gegeven.
- In het uitzonderlijk door COVID-19 geteisterde 2020 heeft Curaçao volgens de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) en het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) te maken met een krimp van het bruto binnenlands product (bbp) tussen de twintig en vijfentwintig procent. Met het op 2 november 2020 ondertekende 'Landspakket Curaçao' krijgt Curaçao de financiële ademruimte om een aantal zaken structureel te regelen, rond de themagebieden (1) Overheid en financiën, (2) Economische hervormingen, (3) Zorg en onderwijs (4) Versterken van de rechtsstaat. In het Landspakket wordt één verwijzing gemaakt naar armoede, met name 'Hervorming van de arbeidsmarkt bijvoorbeeld dient in samenwerking te worden gezien en uitgevoerd met hervorming van de sociale zekerheid, verbeteringen in het onderwijs, het aanpakken van de armoedeproblematiek en het aanpakken van de informele economie'.
- De SER is van mening dat het momenteel ontbreekt aan een gericht economisch beleid. Er is behoefte aan een economisch (en maatschappelijk) ontwerp dat een duidelijke richting van de economie voor het komende decennium weergeeft. Vandaar dat de SER het opportuun acht om een (gericht) economisch beleid te ontwikkelen.
- Op lokaal niveau wordt er in het Landspakket meer specifiek verwezen naar een 'weerbare economie'. Wat hiermee precies wordt bedoeld is voor de SER niet geheel duidelijk. Het lijkt erop dat het om houdbaarheid gaat, het bieden van tegenstand of weerstand. Gezien het feit dat de gemeenschap de

som is van alle individuen, is het belangrijk om inzicht te hebben in de dimensies die achter een gezonde verdere ontwikkeling schuilgaan. Het betreft de fysieke, emotionele en sociale weerbaarheid, en de optelsom van deze drie weerbaarheden leidt tot mentale weerbaarheid. In dat opzicht acht de SER het van belang om bij het (armoede)beleid stil te staan bij die weerbaarheid, die binnen het ontwerp van een gericht economisch beleid een praktische invulling kan krijgen. Interessant is dat bij de uitvoering van de Baseline Study Armoede, het begrip weerbaarheid, binnen de bredere context van empowerment, werd meegenomen als dimensie van de Armoede Scorecard Curaçao.

- De SER onderschrijft het belang van een integrale (en structurele) aanpak – inclusief de sociale grondrechten – en is de mening toegedaan dat dit via beleid moet plaatsvinden waarin onder meer het kader, de methodiek en de monitoring van de uitvoering en de resultaten zo helder mogelijk in kaart wordt gebracht.
- Op grond van het voorgaande is de SER van oordeel dat er reeds veel kennis is met betrekking tot de aanpak van de armoedeproblematiek en dat daarop voortgeborduurd kan worden ten behoeve van een integraal, multidimensioneel armoedebeleid.
In het licht daarvan geeft de SER de initiatiefnemers in overweging om niet zozeer nieuwe wetgeving inzake het onderwerp armoedebestrijding te willen bewerkstelligen, maar om op grond van de aan de Staten toebedeelde bevoegdheid om de regering te controleren de vinger aan de pols te houden met betrekking tot het gevoerde beleid en uitvoering.

1. Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Op 8 oktober 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening regelende een integrale armoedebestrijding voor het Land Curaçao (Zittingsjaar 2020-2021-172) (nr. 0028-1 V/20-21; ref.nr. 117-2020-SER), hierna aan te duiden als de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp.

Het adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten. De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de PAR-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao. Daarin is bepaald dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Blijkens het opschrift en de considerans beoogt de initiatiefontwerplandsverordening een integrale en structurele aanpak ter bestrijding van de 'hardnekkige en groeiende armoede en sociale uitsluiting op Curaçao'. Door middel van een meerjarig actieplan en de invoering van een permanent armoedeoverleg (verticaal en horizontaal) wordt getracht de armoedeproblematiek op 'integrale, structurele, inclusieve en oplossingsgerichte' wijze aan te pakken waarbij door middel van een participatieve benadering de minderbedeelden in de samenleving actief betrokken worden bij het armoedebestrijdingsbeleid.

1.2 Opbouw advies

Om een idee te krijgen met betrekking tot de reikwijdte van armoede heeft de SER onderzocht wat er leeft in de internationale context en wat er onder 'armoede' wordt verstaan, hoe deze zich verhoudt op supranationaal niveau, binnen de Europese Unie (hierna: EU) en in landen als Nederland en België waarnaar in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) expliciet wordt verwezen. In paragraaf 2.1. worden de bevindingen van de SER gepresenteerd. In paragraaf 2.2. wordt vervolgens de reikwijdte op lokaal niveau in kaart gebracht en passeert het meerdimensionale karakter van armoede de revue. Vervolgens volgt in paragraaf 2.3. een analyse van de armoedebestrijding, enerzijds vanuit een meer generieke benadering door te kijken naar de verantwoordelijkheid van de samenleving en het duurzame ontwikkelingsdoel nummer 1 van de Verenigde Naties (hierna: VN); anderzijds vanuit de specifieke lokale context door te kijken wat er vanuit de Curaçaose overheid reeds wordt gedaan op het gebied van armoedebestrijding. De analyse van de armoedebestrijding wordt voorts nog aangevuld met een paragraaf over de COVID-19 pandemie (paragraaf 2.4.4.) binnen een integrale context met verwijzing naar specifieke aandachtspunten. Als sluitstuk van het tweede hoofdstuk wordt een mogelijke samenhangende aanpak voorgesteld en nader toegelicht. Tot slot worden in hoofdstuk 3 de voornaamste bevindingen van de SER gepresenteerd.

2. Standpunt van de SER

2.1 Reikwijdte armoede globaal

Alvorens in te gaan op het begrip armoedebestrijding acht de SER het van belang om zicht te hebben op de omschrijving van het begrip armoede in de internationale context. Gelet op de koppeling die er in het initiatiefontwerp wordt gemaakt met de duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN (de zogenaamde *Sustainable Development Goals*, SDGs) is het raadzaam om in eerste instantie de omschrijving van armoede door de VN in het kader van de SDGs onder de loep te nemen:

Poverty entails more than the lack of income and productive resources to ensure sustainable livelihoods. Its manifestations include hunger and malnutrition, limited access to education and other basic services, social discrimination and exclusion, as well as the lack of participation in decision-making.¹

De VN vervolgt deze omschrijving met:

In 2015, more than 736 million people lived below the international poverty line. Around 10 per cent of the world population is living in extreme poverty and struggling to fulfil the most basic needs like health, education, and access to water and sanitation, to name a few. There are 122 women aged 25 to 34 living in poverty for every 100 men of the same age group, and more than 160 million children are at risk of continuing to live in extreme poverty by 2030.²

In 1998 definieerde de VN reeds het begrip armoede als volgt³:

'Fundamentally, poverty is a denial of choices and opportunities, a violation of human dignity. It means lack of basic capacity to participate effectively in society. It means not having enough to feed and cloth[e] a family, not having a school or clinic to go to, not having the land on which to grow one's food or a job to earn one's living, not having access to credit. It means insecurity, powerlessness and exclusion of individuals, households and communities. It means susceptibility to violence, and it often implies living on marginal or fragile environments, without access to clean water or sanitation.'

Het meerdimensionale karakter van deze definitie is eveneens terug te vinden in de omschrijving⁴ van armoede door de EU: 'Mensen, gezinnen of groepen mensen wier middelen (materieel, cultureel en sociaal) zo beperkt zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de lidstaat waarin zij leven.' Hoewel de Europese definitie van armoede al meer dan 35 jaar ongewijzigd is gebleven, werd de

¹ <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/poverty/>

² Ibidem.

³ https://www.tolerance.org/sites/default/files/tt_poverty_h1.pdf

⁴ Raad van de Europese Gemeenschappen, 1985 (zie ook Bart Huynen in *Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Socio-economische trends, 4e kwartaal 2011)

meting van armoede sterk bijgestuurd. Er is nu sprake van een nieuw EU-criterium voor armoede en/of sociale uitsluiting, gebaseerd op de volgende indicatoren: het risico dat men loopt als men een risico op armoede heeft, en/of ernstig achtergesteld is in gangbare goederen en diensten, en/of tot een huishouden behoort met een lage werkintensiteit.

Binnen de EU, meer bepaald in Nederland, waar steeds meer mensen door armoede worden getroffen, worden drie definities⁵ gehanteerd voor armoede:

- Absolute armoede: mensen leven onder de lage inkomensgrens⁶ en beschikken bijvoorbeeld niet over (gezond) voedsel, huisvesting, toegang tot gezondheidszorg (bijvoorbeeld een zorgverzekering) of hebben geen mogelijkheden om verder te leren na de verplichte schoolperiode;
- Relatieve armoede: verwijst naar de levensomstandigheden van een individu of groep in verhouding met zijn/haar omgeving;
- Sociale armoede: betekent dat mensen niet mee kunnen doen aan het normale maatschappelijke leven omdat er geen geld is voor een sportclub of vereniging, voor schoolactiviteiten of een uitstapje van de bejaardenvereniging of bijvoorbeeld toegang tot internet.

In België is de volgende definitie voor het begrip armoede (nog steeds) van toepassing:

'Een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, in die mate dat men geen leven kan leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Hierdoor ontstaat een kloof met de rest van de samenleving. Deze kloof, die in de samenleving wordt ge(re)produceerd, kan men niet op eigen kracht overbruggen.'

Deze definitie werd ontleend uit de volgende conceptuele context, waarbij armoede gedefinieerd wordt als: 'Een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.'⁷

De definitie van armoede zoals opgenomen in artikel 2, eerste lid, van het initiatiefontwerp komt naar het oordeel van de SER overeen met de hierboven genoemde definitie van de Belgische hoogleraar Vranken. De door Vranken bedachte omschrijving betrof een poging om de samenhangende conceptuele context te definiëren in het kader van de Europese Commissie die begin jaren '90 van de vorige eeuw het begrip 'armoede' had laten vallen voor de 'modernere' en (voor sommige lidstaten) blijkaar minder

⁵ <https://www.armoedefonds.nl/wat-is-armoede>

⁶ Alleenstaande (1.060 euro per maand), paar (1.460 euro per maand), paar met twee minderjarige kinderen (2.000 euro per maand), éénoudergezin (1.600 euro per maand). – CBS, jaar 2018; Ten aanzien van de lage inkomens kent Nederland volgens het CBS⁶ in 2017 een stijging van het aandeel huishoudens met een armoederisico van 7.9 naar 8.2 procent, in hoofdzaak toe te wijten aan de opvang van Syrische vluchtelingen die inmiddels een verblijfsvergunning hebben ontvangen maar merendeels afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering.

⁷ Prof.Dr. J. Vranken, Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2005, Acco Leuven/Voorburg, 2005.

stigmatiserende term 'sociale uitsluiting'.⁸ Aangezien 'sociale uitsluiting' een zeer brede en niet eenvoudig te definiëren term is, werd er reeds besloten om de huidige gangbare werkdefinitie aan een grondig debat te onderwerpen.

Dat het ontwikkelen en meten van maatstaven voor de levensstandaard een belangrijke rol hebben gespeeld bij het verstrekken en verzamelen van gegevens over armoede en ongelijkheid, waarmee wordt voorzien in een kader voor debat en beleidsvorming, blijkt uit het in 2017 gepubliceerde rapport van de Wereldbank getiteld 'Monitoring Global Poverty'. De hiervoor opgerichte *Commission on Global Poverty*, onder leiding van de Britse hoogleraar Sir Anthony Atkinson, kwam met een aantal aanbevelingen om armoedemeting uitgebreider, collaboratiever en betrouwbaarder te maken, variërend van het investeren in betere data en betere armoedestatistieken op nationaal niveau, met uitwerking van mogelijke bronnen en omvang van statistische fouten. Maar ook aanbevelingen ten aanzien van het omgaan met prijsbewegingen en de ontwikkeling van een reeks complementaire indicatoren en niet-monetaire maatregelen voor armoede. In totaal werden er 21 aanbevelingen geformuleerd.⁹

Het is voor de SER in ieder geval duidelijk dat de definitiebepaling voor het begrip armoede een meerdimensionaal karakter heeft en daarenboven kampt met uitdagingen op het vlak van praktische toepasbaarheid.. De SER is dan ook van oordeel dat de uitwerking van het begrip armoede, de meting ervan en de beleidsvorming met betrekking tot het bestrijden en tegengaan van armoede moet aansluiten bij de lokale context van Curaçao. Hiertoe zijn in het verleden al veel initiatieven en programma's ontwikkeld. Het meest recente programma, dat de meerdimensionale aanpak voorstaat en tevens rekening houdt met de praktische toepasbaarheid, is het Urgentieprogramma, dat in paragraaf 2.4.3 aan de orde wordt gesteld.

2.2 Reikwijdte armoede lokaal

In het rapport 'Armoede: een subjectieve benadering' verwijst het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) naar het feit dat er geen standaarddefinitie van armoede bestaat, evenmin als een vaste methode om armoede te meten. Er wordt specifiek een verwijzing gemaakt naar ontwikkelingslanden waar over het algemeen de voorkeur uitgaat naar de 'basisbehoeftebenadering', met inkomen als voornaam instrument om de armoede te meten. Ook wordt verwezen naar de Wereldbank die gebruik maakt van drie methodes om de armoedegrens te bepalen, te weten: de 'kosten van basisbehoefte', de 'voedselenergie-inname' en de 'subjectieve armoedemeting'.¹⁰

Vanuit dat perspectief geeft de SER de indieners van het onderhavige initiatiefontwerp in overweging om niet zonder meer de definitie van Vranken over te nemen maar juist te kijken naar welke definitie het beste aansluit bij de lokale situatie. Mogelijkerwijs kan dat een samenstelling zijn van de huidige voorgestelde

⁸ Armoede in België, Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad, Prof. dr. Daniëlle Dierckx, Departement Sociologie, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen, 2010.

⁹ <http://pubdocs.worldbank.org/en/733161476724983858/MonitoringGlobalPovertyCoverNote.pdf>

¹⁰ CBS, Armoede: een subjectieve benadering, Resultaten van het budgetonderzoek 2016, oktober 2019.

definitie en de door het CBS aangegeven benaderingen zoals toegepast door de Wereldbank. Een belangrijk uitgangspunt is de praktische toepasbaarheid op de lokale situatie.

Nieuwe inzichten nopen ook elders in de wereld tot heroverweging en/of aanpassingen van definities. Zo kwam de keuze voor een brede benadering van armoede vanuit het inzicht dat beperkte financiële middelen niet centraal staan.¹¹ In België kwam dit inzicht vanuit de dialoog met het 'Netwerk tegen Armoede' waarbij werd vastgesteld dat 'mensen in armoede ervaren dat uitsluiting op het gebied van beperkte financiële middelen wel als belangrijk wordt beschouwd, maar zeker niet de enige vorm van uitsluiting is waarop armoede betrekking mag hebben'.¹² Een aantal gedachtegangen wordt hieronder weergegeven¹³:

- Het onderscheid tussen menswaardigheid en menselijkheid;
- Menswaardigheid verwijst naar iemands werkelijke mogelijkheden of substantiële vrijheden om het leven te leiden dat hij of zij met rede waardevol acht;
- Menselijkheid verwijst naar de basisbehoeften van elke mens. Deze zijn universeel zoals honger, dorst, behoefte aan onderdak en kleding, kennisvergaring, seksuele drift en mobiliteit. Het betreft basisbehoeften waaraan moet worden voldaan om mensen de kans te geven om te overleven.

Kortom, er is een verschil tussen overleven en participeren in de samenleving. Het combineren van de begrippen menswaardigheid en menselijkheid leidt tot het concept 'menselijke waardigheid'. Dit betreft een persoonsgebonden denken met als uitgangspunt dat ieder mens een absolute intrinsieke en onvergelijkbare waarde heeft. Kortom, hier staat de 'rechtenbenadering' – waarin wordt verondersteld dat mensen over essentiële rechten beschikken – centraal hetgeen duidt op het concept van een menswaardig bestaan.

Volgens de 27ste editie van het 'Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting' moeten mensen in 'voldoende aanvaardbare materiële condities kunnen leven (wat eerder een collectieve verantwoordelijkheid van de samenleving is) om de menselijke waardigheid (die eerder een individuele dimensie vertoont) te ervaren en te beleven'. In die zin wordt er nog verwezen naar het concept 'sociale waardigheid' dat verder gaat dan de elementaire levensbehoeften en de bijhorende sociaaleconomische grondrechten.¹⁴

Bij de definitiebepaling van het begrip armoede, zoals overgenomen in het initiatiefontwerp worden vier dimensies genoemd:

- De eerste dimensie is 'tijd', waarmee verwezen wordt naar het dynamische karakter en de reproductie van armoede (intergenerationele bestendiging, sociale overerving, in- en uitstroom);
- De tweede dimensie heeft te maken met 'de hoogte', waarmee onder meer wordt verwezen naar het aantal mensen of huishoudens in armoede;
- De derde dimensie omhelst 'de breedte', wat betrekking heeft op het multidimensionale karakter van armoede, bijvoorbeeld op hoeveel verschillende gebieden vinden we uitsluiting, deprivaties of

¹¹ P. Raeymaeckers, J. Coene en B. Hubeau, Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2018: Over armoede en beleid, Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB), Uitgeverij Acco 2018.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

ongelijkheden, waarbij de cumulatie en verwevenheid van die ongelijkheden en uitsluitingen de eigenheid van armoede uitmaakt?;

- De vierde dimensie heeft betrekking op 'de diepte', bijvoorbeeld hoe diep is de kloof met de rest van de samenleving (poverty gap), hoeveel geld is er nodig, enzovoorts?

Bovengenoemde aspecten zijn naar het oordeel van de SER relevant om te worden meegenomen in een eigentijdse definitieomschrijving, toegespitst op de lokale situatie van Curaçao.

2.3 Meerdimensionaal

Het is voor de SER evident dat niet iedereen op dezelfde golflengte zit wanneer het gaat om het bepalen van het begrip armoede. Wereldwijd worstelen beleidsmakers en politici met het definiëren en meten van armoede. Wat volgens de SER nuttig kan zijn bij het bepalen van een definitie die aansluit bij de lokale context is de volgende typologie die steunt op twee criteria, waarvan het eerste een antwoord geeft op de vraag: op welk niveau wordt de oorzaak van armoede gezocht (micro, meso, macro)? Het tweede criterium beantwoordt of de oorzaak intern ('schuld') of extern ('ongeval') is. Hieruit vloeien vervolgens zes perspectieven c.q. modellen, zoals aangegeven in onderstaande tabel¹⁵:

Niveau van de oorzaak	Aard van de oorzaak	
	<i>Intern</i>	<i>Extern</i>
<i>Micro:</i> het individu, het gezin	Persoonlijke tekorten <i>Individueel schuldmodel (1)</i>	Persoonlijke ongevallen <i>Individueel ongevalmodel (2)</i>
<i>Meso:</i> groepen, gemeenschappen, instituties, organisaties	De structuur en/of het functioneren van groep, gemeenschap, institutie <i>Institutioneel schuldmodel (3)</i>	Factoren en actoren uit de omgeving <i>Institutioneel ongevalmodel (4)</i>
<i>Macro:</i> 'de' samenleving	De samenlevingsordening <i>Maatschappelijk schuldmodel (6)</i>	Veranderingen en conjuncturen <i>Maatschappelijk ongevalmodel (5)</i>

Het eerste model (1) legt de schuld bij de mensen zelf. Zo kan iemand werkloos zijn of in armoede leven omdat hij of zij lui is, spilzuchtig, drankzuchtig of onverantwoordelijk. Hier wordt geen rekening gehouden met het gewicht van de levensomstandigheden. Dit model is zwaar culpabiliserend en werkt belemmerend voor het voeren van een doeltreffend armoedebeleid. Model (2) wijt de oorzaken van armoede en sociale uitsluiting aan persoonlijke tegenslagen zoals ziekte, handicap, verlies van een baan. Dit is een mildere variant. Model (3) zoekt de verklaring bij de inrichting en het functioneren van instituties, groepen en gemeenschappen, bijvoorbeeld waarom sommige overheidsdiensten ontoegankelijk en/of bureaucratisch zijn. Bij model (4) gaat het over fenomenen zoals stereotypering, stigmatisering, het wij-zij gevoel, onvoldoende beleidsaandacht voor minderheden.

Model (5) stelt veranderingen en conjuncturen centraal; die hebben per definitie een tijdelijk karakter zoals een economische crisis, snelle maatschappelijke veranderingen door bijvoorbeeld technologische innovaties en demografische veranderingen. Tot slot duidt model (6) op het bieden van beter inzicht in de

¹⁵ D. Dierckx, N. Van Herck, J. Vranken, Armoede in België, OASeS, Acco Leuven/Den Haag, 2010.

voortdurende (re)productie van de armoede. Hieronder valt onder meer de dominantie van het economisch produceren bij de positiebepaling van mensen (geld is de overheersende factor) en de ongelijkheden ten aanzien van de verdeling van inkomen en vermogen, maar evenzeer de verhoudingen tussen centrum en periferie (zowel ruimtelijk als sociaal)¹⁶, de gesegmenteerde arbeidsmarkt en de opdeling van het gebied (regio, stad, land, eiland) in 'gated communities', middenklassenwijken, arbeidersbuurten en achtergestelde buurten.

Het interpreteren en het verder achterhalen van de betekenis achter deze tabel naar de lokale context kan voor het besef, alsook voor het bredere perspectief, nuttig zijn omdat het helpt om zowel de wetenschappelijke als alledaagse verklaringen, het onderzoek, het (gevoerde) beleid en concrete hulpverlening te situeren. Volgens Peter Townsend loopt er een band van theorievorming over onderzoeksmethode naar beleid en actie die ervoor zorgt dat de keuze die men op een terrein maakt ook bepaalt hoe men zich op andere terreinen situeert¹⁷. Dit komt omdat de verschillende benaderingen meestal niet onder het ene of het andere type model kunnen worden ondergebracht. Het aanpakken van armoede is een multidimensionale uitdaging en moet bijgevolg als dusdanig worden benaderd. Daarom acht de SER het ook raadzaam om te reflecteren over de niveaus en de aard van de oorzaken vanuit het besef dat armoede niet vanuit de louter individuele tekorten of tegenslagen kan worden verklaard.

2.4 Armoedebestrijding

2.4.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving

Armoedebestrijding met als doel eenieder in de mogelijkheid te stellen om een menswaardig leven te realiseren, begint bij een degelijk armoedebeleid.¹⁸ Dit is naar het oordeel van de SER de verantwoordelijkheid van alle beleidsniveaus, waarbij een aantal belangrijke principes gelden¹⁹:

- Het realiseren van de sociale rechten;
- Een gelijke toegang voor iedereen tot al die rechten, wat ook maatregelen van positieve actie c.q. positieve discriminatie kan inhouden;
- Het invoeren en versterken van deelneming van alle betrokken overheden en personen, personen die in armoede leven inclusief, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid;

Met andere woorden, een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, waarbij een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties vereist is.

De SER volgt deze lijn waarbij armoedebestrijding via beleid moet worden gevoerd, op structurele wijze en vanuit een integraal perspectief. Dit integrale beleidsperspectief houdt in dat alle beleidsdomeinen, zoals

¹⁶ Het centrum in een gebied bezit de macht (regeringscentrum), het geld (banken) en is het meest ontwikkeld. De periferie van een gebied is achtergebleven en is afhankelijk van de maatregelen, het werk en het geld in het centrum.

¹⁷ P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, London, Penguin Books, 1979.

¹⁸ Vandenbroucke F. & Coene J., *Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie*, University of Amsterdam, 2018.

¹⁹ Ibidem.

onderwijs, gezondheid, werk, economie, erbij betrokken worden, er gestreefd wordt naar kruisverbanden tussen die beleidsdomeinen en er een vorm van coördinatie plaatsvindt over de grenzen van de diverse beleidsdomeinen heen. Met integraal wordt tevens verwezen naar het feit dat niet enkel de overheid verantwoordelijk is voor het armoedebeleid maar de hele samenleving. Dit impliceert dat aan actoren buiten de overheid een actieve(re) rol moet worden toebedeeld. Er wordt met andere woorden een beroep gedaan op het brede middenveld en de burger, die samen met de overheid centraal staan in alle stappen voor het vormen van het beleid en de uitvoering ervan.

2.4.2 VN Duurzaam ontwikkelingsdoel no.1

De SDGs van de VN omvatten 17 duurzame ontwikkelingsdoelen en vormen onderdeel van de 2030 Agenda for Sustainable Development, die dateert van 2015.²⁰ Het eerste doel van deze SDG's draagt de naam 'Geen armoede' (*No Poverty – End poverty in all its forms everywhere*).²¹ Volgens de VN is dit ook meteen het belangrijkste doel. Hiermee wordt in algemene zin bedoeld: het beëindigen van extreme armoede in 2030, en het bieden van sociale zekerheid (onder meer via het opzetten van programma's voor een inclusieve arbeidsmarkt, werkloosheid, ziekte, ouderdom, handicap) en economische middelen (onder meer het recht op land, technologie en financiële dienstverlening zoals microfinanciering, maar eveneens natuurrampen of sociale en economische crises).

De Wereldbank heeft de grens voor extreme armoede bepaald op 1,90 US dollar (hierna: USD) per dag.²² Volgens de VN is de wereld 'off track' om tegen 2030 een eind te maken aan deze extreme armoede (volgens de VN zou deze nog 6% bedragen in 2030)²³, dit zonder nog rekening te houden met de effecten van COVID-19. Als gevolg van COVID-19 zouden er naar schatting 88 tot 115 miljoen extra mensen in extreme armoede terechtkomen dit jaar, waardoor het percentage in 2030 aanzienlijk groter zal zijn. De president van de Wereldbank de heer David Malpass zegt hierover:

'In order to reverse this serious setback to development progress and poverty reduction, countries will need to prepare for a different post-COVID economy, by allowing capital, labor, skills, and innovation to move into new businesses and sectors.'

Wanneer gekeken wordt naar de wijze waarop SDG no. 1 moet worden opgepakt, valt het op dat de Verenigde Naties²⁴ het specifiek heeft over:

1. het zorgen voor een aanzienlijke mobilisatie van middelen afkomstig uit verschillende bronnen, ook via versterkte ontwikkelingssamenwerking om adequate en voorspelbare middelen te voorzien voor ontwikkelingslanden, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen, om programma's en beleidslijnen te implementeren die een einde moeten maken aan armoede in al haar vormen.

²⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

²¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>

²² <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

²³ <https://sdgs.un.org/goals/goal1> In 2010 bedroeg het percentage mensen in extreme armoede 15.7%; in 2015 10%; en in 2019 8.2%.

²⁴ Zie ook o.a. <https://www.sdgnerland.nl/sdgs-2/doel-1-einde-aan-armoede/>

2. Het creëren van solide beleidskaders op nationaal, regionaal en internationaal niveau, die gebaseerd zijn op ontwikkelingsstrategieën ten gunste van de armen en het genderbeleid, om de versnelde investering te ondersteunen door middel van acties die gericht zijn op het uitroeien van armoede.

Wat opvalt is dat het in beide gevallen om beleid gaat, in het ene geval programma's en beleidslijnen en anderzijds het creëren van solide beleidskaders. De SER onderschrijft het belang van beleidsvorming inzake het tegengaan van armoede. Volgens de SER speelt beleid hierin een grotere en effectievere rol dan wetgeving, zoals door de initiatiefnemers is voorgesteld. Het is daarbij naar het oordeel van de SER van belang om dit beleid op zowel korte, middellange als de lange termijn door te voeren en bij te stellen waar noodzakelijk.

De regering van Curaçao heeft zes SDGs vastgesteld die prioritair zijn voor het overheidsbeleid. Het betreft:

SDG no. 1 - *No Poverty*

SDG no. 3 – *Good Health and Well-Being*

SDG no. 4 – *Quality Education*

SDG no. 7 – *Affordable and Clean Energy*

SDG no. 8 – *Decent Work and Economic growth*

SDG no. 14 – *Life Below water*

Op een aparte website van de overheid – Curaçao 2030 SDGs - is informatie te vinden over de visie, de inhoud, en de voortgang van het programma. Curaçao heeft ten behoeve van de implementatie van de SDGs een *Roadmap for SDG Implementation* opgesteld.^{25 26} *Poverty reduction* vormt expliciet onderdeel van de *Roadmap*.

Tot slot wijst de SER erop dat alle SDG's direct of indirect met elkaar verbonden zijn. Zo kunnen uitdagingen als armoede, honger, onderwijs en klimaatcrisis niet los van elkaar worden gezien. Dit onderstreept het multidimensionale karakter zoals tevens aangegeven in paragraaf 2.3.

2.4.3 Wat gebeurt er al op Curaçao?

Urgentieprogramma

In het Regeerakkoord 'Het maximale halen uit de potentie van Curaçao'²⁷ is er speciale aandacht voor onderwijs, vorming en armoede. In hoofdstuk 3 'Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn' wordt aangegeven dat het welzijn van mensen centraal staat en om dit te bereiken het interministeriële werken met aandacht voor armoedebestrijding van groot belang is.

Het Regeerprogramma 2017-2021 'Ontplooien van Curaçao's potentieel' legt de nadruk op een inclusieve samenleving met daarbij als belangrijkste prioriteiten het creëren van werkgelegenheid en het bestrijden van armoede. Als onderdeel van de integrale en interministeriële programma's en projecten werd het Urgentieprogramma (hierna: UP) ontwikkeld.²⁸ Dit programma is gericht op de bestrijding van armoede, in

²⁵ <https://www.curacao2030.cw/>

²⁶ https://ndp.spin-cdn.com/media/sdg_roadmap_for_curacao/20190730_20181206_curacao_sdg_roadmap.pdf

²⁷ Regeerakkoord Pietermaai 2017-2021, Het maximale halen uit de potentie van Curacao, 10 mei 2017.

²⁸ Urgentieprogramma Pa mehora kalidat di biba den bario, Gobiernu di Korsou, 29 augustus 2017.

het bijzonder onder kinderen en jongeren. Het is een actieplan om in de praktijk te onderzoeken hoe armoede effectief verminderd kan worden op wijkniveau.

Uiteindelijk zouden vier wijken worden geselecteerd en was het streven om een aanvang te maken met de ontwikkeling van een model dat over het hele eiland kan worden toegepast. In dit UP – dat een integraal programma is dat onder meer beleidsterreinen als economie, onderwijs, werk en gezondheid raakt – staat expliciet vermeld dat dit niet hetzelfde is als het reguliere armoedebeleid of de reguliere wijkaanpak dat tot dan toe op Curaçao werd uitgevoerd, maar dat het daar wel op afgestemd is en er nauw mee samenhangt.

Het basisdocument voor de uitvoering van het UP werd op 29 augustus 2017 opgeleverd. Het programma zou van start gaan per 1 september 2017 met een eindevaluatie die per november 2018 zou worden opgeleverd.

Het valt de SER op dat in het UP aspecten worden aangehaald die in relatie staan tot de overwegingen in het initiatiefontwerp, met aandacht voor de multidimensionale benadering van armoede, een wijkgericht model, bewezen methodieken en randvoorwaarden. Daarnaast is er eveneens voorzien in een uitvoeringsstructuur alsook in monitoring en evaluatie.

2.4.3.1 Baseline Study Armoede

In het kader van het UP is een baselinestudie uitgevoerd met als onderzoeksvraag: ‘Hoe ziet de actuele situatie ten aanzien van armoede eruit in de werkgebieden van het Urgentieprogramma?’²⁹ De vier wijken die, conform het UP, werden uitgelicht zijn Barber, Buena Vista, Montaña en Otrobanda. Het onderzoek werd uitgevoerd binnen het kader van een *Theory of Change (ToC)* en benadert armoede vanuit een multidimensionale invalshoek. In het rapport is er volgens de auteurs gekozen voor de wereldwijd meest gangbare definitie van armoede, genaamd de Multidimensionele Poverty Index (hierna: MPI) ontwikkeld door de Oxford University. Uitgangspunt van de MPI is dat het complexe concept armoede niet sec vanuit het aspect inkomensniveau kan worden geanalyseerd. Volgens genoemd rapport benadert de MPI de armoedeproblematiek vanuit drie domeinen (education, health, standard of living) met tien indicatoren, en wordt deze voornamelijk gebruikt om armoedeposities tussen landen met elkaar te kunnen vergelijken. Op Curaçao heeft het CBS de MPI benadering toepasbaar gemaakt voor de lokale context. Verder wordt er een koppeling gemaakt tussen armoede en *empowerment*³⁰, zijnde de mate waarin mensen zelf in staat zijn om hun (armoede)situatie te doorbreken, met als belangrijke elementen veerkracht, zelfcontrole en zelfbeeld.

Specifiek voor Curaçao hebben de onderzoekers de ‘Armoede Scorecard Curaçao’ ontwikkeld.³¹ Uiteindelijk kwamen zij uit op 8 domeinen³² en 26 indicatoren. Op basis daarvan werd per wijk de situatie in kaart gebracht en werd in de conclusie van het rapport aangegeven welke de toepassingsmogelijkheden

²⁹ E. Hellings en M.Griffith-Lendering, *Baseline Study Armoede, Urgentieprogramma Curacao*, i.o.v. Ministerie van Algemene Zaken, Afdeling Beleidscoördinatie, 2018.

³⁰ De World Bank erkent empowerment als belangrijke voorwaarde om armoede te ontstijgen.

³¹ E. Hellings en M.Griffith-Lendering, *Baseline Study Armoede, Urgentieprogramma Curacao*, i.o.v. Ministerie van Algemene Zaken, Afdeling Beleidscoördinatie, 2018.

³² (1)huisvesting, (2)levensstandaard, (3)gezondheid, (4) werk, (5)inkomen, (6)onderwijs, (7)velligheid, (8)economisch, politiek, sociaal, empowerment-persoonlijk.

zijn, met inbegrip van stroomschema's voor vervolgstappen, suggesties voor het meten van resultaten en diverse aanbevelingen. De belangrijkste conclusies uit dit rapport waren:

- Inzake toepassingsmogelijkheden wordt er aangegeven dat de uitkomsten uit de nulmeting gezien kunnen worden als het creëren van een referentiekader – dat zelf op een aantal manieren concreet kan worden toegepast – voor armoede op wijkniveau, gespecificeerd naar 8 dimensies;
- Armoede is nader gedefinieerd, er zijn 8 dimensies onderscheiden en de uitkomsten maken inzichtelijk hoe de situatie op dit moment per gebied en per dimensie er uitziet;
- Er werd een stroomschema vastgesteld op grond waarvan de selectie kan worden gemaakt en vervolgstappen kunnen worden gezet. Dit stroomschema is opgebouwd uit 4 blokken, te weten een definitie van de doelgroep, de screening, de intake en de monitoring. Daarbij zal de Armoede Score Card vragenlijst worden afgenomen en is het de bedoeling om een geschikt model voor alle wijken te ontwikkelen, al dan niet in aangepaste vorm.

Op grond van het voorgaande is de SER van oordeel dat er reeds veel kennis is met betrekking tot de aanpak van de armoedeproblematiek en dat daarop voortgeborduurd kan worden ten behoeve van een integraal, multidimensioneel armoedebeleid.

In het licht daarvan geeft de SER de initiatiefnemers in overweging om niet zozeer nieuwe wetgeving inzake het onderwerp armoedebestrijding te willen bewerkstelligen, maar om de vinger aan de pols te houden met betrekking tot het gevoerde beleid en uitvoering. De volgende vragen kunnen daarbij worden gesteld:

- Maak gebruik van de Baseline Study Armoede als initiatief dat vanuit het UP werd opgepakt en vraag naar de actuele stand van zaken;
- Kijk tevens, eventueel in overleg met de onderzoekers en andere stakeholders, naar de gehanteerde definitie van armoede en de toepassing ervan via het meetinstrument 'de Armoede Scorecard Curaçao';
- Vraag naar de actuele stand van zaken bij de overheid inzake de eindevaluatie, dan wel status, van het Urgentieprogramma, zijnde een actieprogramma gericht op het verbeteren van de leef-, woon- en werksituatie van burgers, om armoede op wijkniveau aan te pakken;
- In het basisdocument van het Urgentieprogramma is er een expliciete verwijzing naar het reguliere armoedebeleid en de reguliere wijkaanpak. Vraag naar de status van dit beleid, haar werkbaarheid, merites en uitdagingen ten aanzien van een integrale aanpak;
- Kijk verder naar de kruisverbanden die er zijn met alle andere beleidsterreinen, wat hierover aan informatie al beschikbaar is, wat er werd bereikt, wat er (nog) moet worden opgepakt en hoe dit kan worden ingezet bij het optimaliseren van een integraal armoedebeleid.

2.4.3.2 Evaluatie Urgentieprogramma

In januari 2019 werden de resultaten en bevindingen van het Urgentieprogramma in kaart gebracht. Het UP is als testcase gebruikt om input te genereren en een concept naar Curaçaose leest te ontwikkelen. Op basis van '*lessons learned*' komt men tot een aantal conclusies die hieronder worden weergegeven:

- Het oorspronkelijke plan was zeer ambitieus, niet realistisch en miste de belangrijke component 'huisvesting'.

- De organisatiestructuur was te ambtelijk. UP werd aanvankelijk niet gedragen door de (sterk verzuilde) ministeries, maar gaandeweg bleek dat de sectordirecteuren de aangewezen personen waren om zitting te nemen in het beleidsteam.
- Ondertussen werd gekeken naar een aantal praktijkvoorbeelden die een grotere efficiëntie slag kunnen bewerkstelligen. Uit praktijkervaringen blijkt dat wijkontwikkeling het best beklijft als het door de bewoners zelf gedragen wordt en interventies niet alleen direct aansluiten op de actuele behoeftes van de bewoners, maar zij dus ook daadwerkelijk initiatiefnemer, trekker en eigenaar van de interventies zijn.
- De gezinnen hadden veelal te maken met multidimensionele problemen in verschillende leefdomeneinen zoals opvoeding, onderwijs, wonen, gezondheid, inkomen, schuldenproblematiek en justitie. Dit vergde een samenhangende, integrale, eenduidige en deskundige ondersteuning en zorg die echter niet aanwezig c.q. georganiseerd was en daardoor op dat moment niet geboden kon worden.
- Aanvankelijk miste het plan een monitoringsinstrument. Daar is vervolgens middels een projectplanner verandering in gebracht.
- De baseline studie duurde langer dan gepland waardoor de resultaten (nog) niet konden worden ingezet.
- Het scholingsprogramma was te ambitieus waardoor niet alle stof aan bod is gekomen.

Als succesfactoren kwamen naar voren:

- de betrokkenheid/commitment van de buurtcoördinatoren in hun rol als 'primus inter pares' tussen de wijken/transitieteams en de ministeries.
- er waren korte lijnen met Justitie binnen het transitieteam.
- de 'bottom up' benadering legde meer verantwoordelijkheid bij de wijk wat tot grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid leidde bij de uitvoering.
- daar waar de buurtcoördinatoren operationele plannen implementeerden liep het proces soepel en uit de scholingen/trainingen bleek dat de stof het beste beheerst werd wanneer het coachend en associatief werd gegeven.

Uiteindelijk werd er een herziende versie van het UP (UP 2.0) geschreven, ter implementatie voor de volgende twee jaren, met daarin een meer realistisch tijdspad voor verdere uitrol en de aanbeveling om te bezien of dit aangescherpte plan kan worden ondergebracht bij Reda Sosial, gelet op diens praktijkkennis op het gebied van armoedebestrijding en duurzame maatschappelijke en sociaaleconomische ontwikkeling. In de herziene versie van het UP wordt eveneens aanbevolen om de overlegstructuur 'lean' in te richten en periodiek, vanuit de ministeries (sectordirecteuren), met de juiste partijen aan tafel te zitten. De SER constateert dat de belangrijkste randvoorwaarde voor een duurzame uitwerking en slaagkans de beschikbaarheid over voldoende financiële middelen betreft.³³

De SER beveelt aan om de resultaten, bevindingen en aanbevelingen geformuleerd in het evaluatierapport mee te nemen in de beschouwing over de lokale context, alsook om te kijken naar de huidige status anno eerste kwartaal 2021, en hoe van daaruit verder via beleid aan integrale armoedebestrijding vorm te geven.

³³ Er was NAF. 3 miljoen extra externe financiering toegezegd om het programma te ondersteunen; uiteindelijk is er NAF. 800.000 gekomen vanuit Reda Sosial die bijna helemaal naar apparaatskosten is gegaan.

2.4.4 COVID-19

2.4.4.1 De integrale context

Dat Curaçao niet zondermeer kan worden vergeleken met andere (ei)landen in de regio dankt zij grotendeels aan haar relatie met Nederland. Met het op 2 november 2020 ondertekende 'Landspakket Curaçao' krijgt Curaçao de financiële ademruimte om een aantal zaken structureel te regelen. De impact van de COVID-19 pandemie op de Curaçaose economie komt volgens de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) en het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) voor het jaar 2020 uit op een krimp van het bruto binnenlands product (bbp) tussen de twintig en vijfentwintig procent. Bijkomende werkloosheid en bedrijfssluitingen zijn, ondanks de steun, onafwendbaar en met de aanhoudende pandemie is de psychologische druk op de gemeenschap navenant. Dit materiële- (welvaart) en immateriële verlies draagt tevens bij aan de stijging van de armoede op het eiland.

In het Landspakket is er eveneens sprake van een integrale aanpak rondom vier themagebieden, i.c. (1) Overheid en financiën, (2) Economische hervormingen, (3) Zorg en onderwijs en tot slot (4) Versterken rechtsstaat. Er wordt in het pakket één verwijzing gemaakt naar armoede, met name 'Hervorming van de arbeidsmarkt bijvoorbeeld dient in samenwerking te worden gezien en uitgevoerd met hervorming van de sociale zekerheid, verbeteringen in het onderwijs, het aanpakken van de armoedeproblematiek en het aanpakken van de informele economie.'³⁴

De SER is van mening dat het momenteel ontbreekt aan een gericht economisch beleid. Er is behoefte aan een economisch- (en maatschappelijk) ontwerp dat een duidelijke richting van de economie voor het komende decennium weergeeft. Dit betreft een lange termijnvisie. Uit zo'n design moet blijken hoe een fundering kan worden gecreëerd ten aanzien van onder meer de basisbehoeften, zoals water, voedsel, huisvesting, energie, gezondheid en jobs. Deze basisbehoeften kunnen door middel van innovaties ('low- en high tech') vorm krijgen, met aandacht voor de lokale context (ieder locatie is uniek). Uit zo'n design kan een activering voortvloeien omdat er duidelijkheid is gecreëerd omtrent de richting, maar ook het feit dat alles met elkaar is verbonden (systemisch karakter), net zoals het woord 'integraal' wordt toegepast bij zowel armoedebestrijding als in het kader van het landenpakket.

COVID-19 heeft het belang van gezondheid onder het vergrootglas gelegd. Teneinde bij te dragen aan het welzijn van de gemeenschap dient deze visie het begrip gezondheid te omarmen, waaronder gezond water, gezond voedsel en klimaatvriendelijke ontwikkelingen ten aanzien van huisvesting en energie.

Bijgevolg adviseert de SER om werk te maken van een visie voor het komende decennium, waarbinnen er voor armoedebestrijding een natuurlijke en actieve rol is weggelegd. Daarnaast is het eveneens van belang om voor het armoedebeleid een kerndoelstelling te formuleren, op maat van de Curaçaose context.

³⁴ Landspakket Curacao, ondertekend door E.P. Rhuggenaath (Minister-President van Curacao) en R.W. Knops (staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), november 2020.

2.4.4.2 Weerbaarheid

In de marge van COVID-19 wordt er globaal en lokaal gesproken over weerbaarheid, naast acties ten behoeve van het gemeengoed (common good). Op lokaal niveau wordt er in het Landspakket meer specifiek verwezen naar een 'weerbare economie'. Wat hiermee precies wordt bedoeld is voor de SER niet geheel duidelijk. De SER acht het daarom relevant om hier even op in te gaan. In de Van Dale 1898 (Groot Woordenboek der Nederlandse Taal) worden de woorden 'weerbaar' en 'weerbaarheid' omschreven als:

- Weerbaar: verdedigbaar; in staat tegenstand te bieden (inz. met wapenen); de weerbare bevolking, de strijdbare, die vesting is niet weerbaar te verdedigen, houdbaar.
- Weerbaarheid: toestand van verdediging.

In deze context van de weerbare economie lijkt het erop dat het om houdbaarheid gaat, het bieden van tegenstand of weerstand. Ruimer beschouwd zou men kunnen spreken van een economie die haar rug op eigen kracht recht houdt na een impactvolle gebeurtenis. De achterliggende gedachte is dat wanneer er sprake is van weerbaarheid (als maatschappij of als individu), met de juiste balans gereageerd kan worden op in- en externe prikkels.

Wanneer wordt aangenomen dat weerbaarheid de basis is voor een gezonde verdere ontwikkeling, dan is het eveneens belangrijk om te weten wat voor soorten weerbaarheid er worden onderscheiden. Gezien het feit dat de gemeenschap de som is van alle individuen, is het belangrijk om inzicht te hebben in de dimensies die achter een gezonde verdere ontwikkeling schuilgaan. Die dimensies³⁵ betreffen de fysieke, emotionele en sociale weerbaarheid. Bij fysieke weerbaarheid gaat het naast fysieke zelfbescherming ook om de lichaamshouding, wat op zich dan weer het lichaamsbewustzijn vergroot en mensen helpt bij hun zelfvertrouwen. Emotionele weerbaarheid zorgt ervoor dat je verantwoording kunt nemen over je eigen emoties, die tijdig kunt herkennen en erkennen en weet om te gaan met negatieve emoties. De sociale weerbaarheid ontstaat vanuit een sterk fysieke- en sociaal bewustzijn dat als basis dient voor het respectvol communiceren met anderen, zowel verbaal als non-verbaal. Dit laat empathisch gedrag toe. De optelsom van deze drie weerbaarheden leidt tot mentale weerbaarheid, waar een vergroot bewustzijn een katalysator is voor onder meer een positief zelfbeeld, doorzettingsvermogen, wilskracht, focus, maar ook het vermogen om positief te kunnen denken.

In dat opzicht acht de SER het van belang om bij het (armoede)beleid stil te staan bij die weerbaarheid, die binnen het ontwerp van een gericht economisch beleid een praktische invulling kan krijgen. Interessant is dat bij de uitvoering van de Baseline Study Armoede, het begrip weerbaarheid, binnen de bredere context van empowerment, werd meegenomen als dimensie van de *Armoede Scorecard Curaçao*.

³⁵ <https://www.movemental.nl/blog-van-jaleesa-kodden-movemental-zwolle/weerbaarheid-wat-is-het>

3. Conclusie

Armoedebestrijding is een complexe materie die een integrale aanpak vergt, vanuit een definitie die zo nauw mogelijk aansluit bij de lokale situatie zodat praktisch en effectief onderzoek, analyse en beleidsvorming mogelijk is. Uit de internationale context blijkt dat het definiëren van armoede een dynamisch proces is dat door de tijd heen vanuit een meerdimensionaal karakter invulling heeft gekregen. In dat opzicht werd er in het kader van het UP een *Armoede Scorecard Curaçao* ontwikkeld, gestuurd door de Multidimensionele Poverty Index, met inbegrip van toepassingsmogelijkheden, vervolgstappen en suggesties voor het meten van resultaten.

De SER onderschrijft het belang van een integrale (en structurele) aanpak – inclusief de sociale grondrechten – en is de mening toegedaan dat dit via beleid moet plaatsvinden waarin onder meer het kader, de methodiek en de monitoring van de uitvoering en de resultaten helder in kaart worden gebracht. In het licht daarvan geeft de SER de initiatiefnemers in overweging om niet zozeer nieuwe wetgeving inzake het onderwerp armoedebestrijding te willen bewerkstelligen, maar om de vinger aan de pols te houden met betrekking tot het gevoerde beleid en uitvoering.

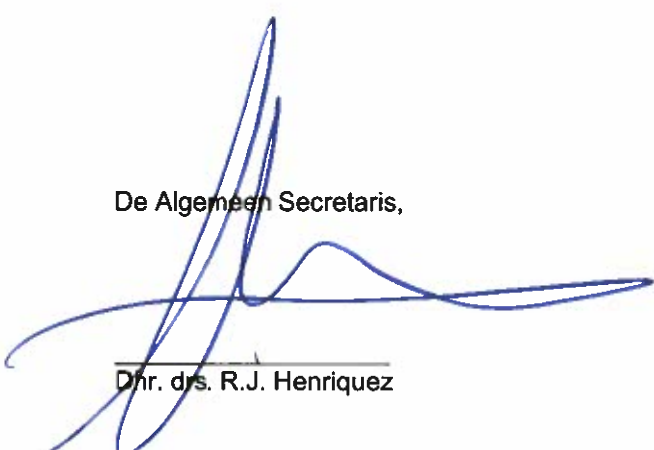
In het uitzonderlijke jaar 2020 heeft de coronacrisis de druk op de armoede wereldwijd opgevoerd en naast de gezondheids crisis een ongekeerde economische- en sociale impact tot gevolg waarvan de diepte en de duur op dit moment moeilijk te voorspellen zijn ondanks de veelbelovende vaccins die momenteel wereldwijd worden uitgedeeld. Met de uitvoering van het Landspakket kan er ruimte worden gecreëerd voor effectief beleid, structurele hervormingen en het toewerken naar een weerbare economie, met daarin weerbare burgers en een afname van de armoede.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez