



RAAD VAN ADVIES CURAÇAO JAARVERSLAG 2024

INHOUD

Voorwoord	05
1. Democratie is tijdloos menselijk	07
2. Naschrift	13
3. De bedrijfsvoering van de Raad	15
3.1. De samenstelling	15
3.2. Het ontslag, de benoeming en de herbenoeming van de leden	16
3.3. Ontwikkelingen rondom het lidmaatschap	16
3.4. De werkzaamheden	18
3.5. Externe contacten	19
3.6. De samenstelling van het secretariaat	21
3.7. De werkzaamheden van het secretariaat	21
4. De 'productie' van de Raad in het jaar 2024	23
4.1. In- en uitstroom	23
4.2. Behandeling	23
4.3. Vastgestelde gemiddelde adviestertermijn	25
4.4. Verzoeken om spoedadvies	25
4.5. Het belang van de adviezen van de Raad	28
4.6. Vaststelling van adviezen buiten een vergadering	29
4.7. Dicta in 2024	30
5. Adviezen over ontwerpregelingen gericht op bestrijding in Curaçao van grensoverschrijdende criminaliteit	33
5.1. Inleiding	33
5.2. De ontwerplandsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering	35
5.3. De ontwerplandsverordening tot wijziging van de Opiumlandsverordening en vaststellen van een nieuwe Opiumlandsverordening 2024	36
5.4. Het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, vijftiende en zestiende lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen	37
5.5. Het ontwerp van een tweede nota van wijziging op de ontwerp-landsverordening houdende regels betreffende kansspelen (Landsverordening op de kansspelen) (Zittingsjaar 2023-2024-215)	38
5.6. De initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Wetboek van Strafrecht	39
5.7. Conclusie en aanbevelingen	40
6. Algemene informatie over de Raad	41
6.1. Informatie over uitgebrachte adviezen	41
6.2. Algemene informatie over de Raad	41
Bijlage nevenfuncties en -werkzaamheden van de leden van de Raad in 2024	42



Voorwoord

Voor u ligt het jaarverslag 2024 van de Raad van Advies. Dit jaarverslag bevat de gebruikelijke rubrieken met statistische informatie over de adviezen en overige werkzaamheden van de Raad, een selectie van opmerkelijke adviezen en een essay over een actueel thema.

De werklast van de Raad in 2024 was vergelijkbaar met die van voorgaande jaren. Opvallend was wederom het hoge aantal spoedadviesverzoeken, dat 31% van het totaal uitmaakte. Dit percentage – in 2023 en 2020 zelfs nog hoger – was mede het gevolg van de tijdsdruk rondom de geplande evaluatie door de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) met betrekking tot de wettelijke maatregelen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Voor de Raad als onafhankelijk adviesorgaan op het gebied van wet- en regelgeving is het van essentieel belang dat wet- en regelgeving voldoet aan de eisen van wetgevingskwaliteit, waaronder de eisen vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Teneinde de kwaliteit van zijn adviezen te waarborgen heeft de Raad besloten om het beleid ten aanzien van spoedadviezen aan te scherpen. De Raad heeft zijn standpunt hierover kenbaar gemaakt aan de regering en daarbij benadrukt dat spoedadviezen alleen worden verstrekt indien deze voldoen aan de inmiddels vastgestelde criteria. In dit jaarverslag worden deze criteria nader toegelicht.

Met betrekking tot initiatiefontwerplandsverordeningen afkomstig van de Staten heeft de Raad geconstateerd dat adviezen van deskundige adviesinstanties niet altijd voldoende worden meegenomen in de besluitvorming. Dit heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de aangeboden initiatiefontwerplandsverordeningen en de daarbij behorende memorie van toelichting. Dit blijkt ook uit de eindbeoordelingen van de adviezen (het zogenaamde dictum) in 2024: in drie gevallen werd dictum 3

(zwaarwegende bezwaren tegen de ontwerpregeling) gegeven. De Raad besteedt in zijn jaarverslag altijd extra aandacht aan een specifiek rechtsgebied waarover is geadviseerd. In 2024 zijn vijf ontwerpregelingen aan de Raad aangeboden gericht op het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit in Curaçao: een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering om de strafbaarstelling van witwassen aan te scherpen, een wijziging van de Opiumlandsverordening en de vaststelling van een nieuwe Opiumlandsverordening 2024 ter aansluiting op internationale verdragen en een ontwerplandsbesluit voor de verplichte registratie van Ultimate Beneficial Owners (UBO's). Daarnaast is er een ontwerpnota van wijziging op de ontwerplandsverordening op de kansspelen ingediend, waarmee strenger kan worden opgetreden tegen misbruik van online gokken. Tot slot is er een initiatiefontwerplandsverordening aangeboden om diefstal onder verzwarende omstandigheden, zoals diefstal op toeristen en van vee en voertuigen, zwaarder te straffen.

Zoals ieder jaar presenteert de Raad een themanummer waarin een actueel onderwerp centraal staat. De Raad is verheugd dat het gekozen thema van vorig jaar, waarover in een essay werd ingegaan op de grenzen van de verzorgingsstaat en de rol van de overheid bij ingrijpen in private crises, heeft geleid tot een presentatie van de auteur in de Staten van Curaçao. Dit bevestigt dat het onderwerp maatschappelijk relevant is en een bredere discussie heeft aangewakkerd, hetgeen ook het doel is van de essays in het jaarverslag.

Dit jaar is het thema democratie. Om dit thema verder te belichten, heeft de Raad dr. Brede Kristensen uitgenodigd om een bijdrage te leveren. Als filosoof, socioloog en politicoloog is hij à titre personnel in een essay ingegaan op de betekenis van democratie en wat nodig is om deze actief te houden, te beschermen en te versterken.

Ook de Raad zal in een naschrift ingaan op het onderwerp democratie. Het is inherent aan de aard van de materie dat de democratische rechtsstaat in geen enkel land vlekkeloos functioneert. Verbetering van de kwaliteit van het functioneren van de democratie in Curaçao moet de aanhoudende zorg zijn van eenieder. In dit naschrift staat vanwege een aantal daarin genoemde situaties in Curaçao de vraag centraal of de democratische principes onder druk zijn komen te staan of ernstig dreigen onder druk te komen staan.

De Raad hoopt met het essay en het naschrift een maatschappelijke discussie over de democratie in Curaçao uit te lokken. Wat betreft de samenstelling van de Raad in 2024, kunnen wij het volgende melden.

In januari 2024 zijn ing. G. Damoen, MSc en mevrouw drs. J. Provence tot nieuwe leden benoemd. Daarnaast zijn mr. W. Flocker en dr. J. Sybesma herbenoemd.

Tot slot wil ik aan de Raadsleden en het secretariaat wederom mijn oprechte dank uitspreken voor hun niet-aflattende inzet en toewijding om de taken en doelstellingen van de Raad naar eer en geweten zo goed mogelijk te vervullen.

Mevrouw mr. Liza Dindial
Ondervoorzitter



Brede Kristensen groeide op in Curaçao, studeerde sociologie, politicologie en filosofie in Amsterdam, promoveerde op een proefschrift getiteld 'Het verraad van de techniek', doceerde sociologie en filosofie en werkte vervolgens voor EU-democratie-programma's in Oost Europa. Daarnaast werkte hij als consultant op Curaçao. Hij publiceerde diverse boeken, ondermeer over Caribische literatuur: Caribisch enigma. Wekelijks verschijnt zijn column over internationale politiek in de Amigoe.

1 | Democratie is tijdeloos menselijk

Brede Kristensen

Nu democratie mondiaal ter discussie staat en soms moet plaatsmaken voor populistische, auto-cratische of oligarchische bestuursvormen, stel ik in dit essay de volgende kwesties aan de orde:

1. Is democratie tijdeloos of een typisch Europees verschijnsel?
2. Waarom democratie een kader nodig heeft en hoe dat kader in Curaçao beter te doen functioneren.
3. Hoe een democratische mentaliteit te bevorderen.

1. Is democratie een Europees verschijnsel, of tijdeloos menselijk?

'Democratie is tijdeloos menselijk' stelde de Duitse romanschrijver en Nobelprijswinnaar Thomas Mann in de verwarrende periode tussen de beide wereldoorlogen. De roep om 'sterke leiders' was luid en Mann voelde aan dat een sterke leider zonder democratisch kader gemakkelijk ontspoord en dictator wordt. Opvallend dat Thomas Mann dit opmerkte (1938) toen democratie haar vanzelfsprekendheid had verloren. Mann voegde nog iets eraan toe: democratie ondersteunt de menselijke waardigheid.¹

Vaak wordt beweerd dat democratie een Europees verschijnsel is, benut als kolonisatie-instrument of exportproduct op zijn best, dat in andere culturen disfunctioneert.² In Curaçao wordt wel gesteld dat het Haagse democratische overlegmodel, het poldermodel, hier in Forti niet werkt.³ Het zou ons op kolonialistische wijze zijn opgedrongen. Ook zouden de Curaçaose kleinschaligheid en cultuur een ander bestuursmodel vereisen. In hun algemeenheid zijn het voorbarige conclusies. Democratie, zo stel ik, is algemeen en tijdeloos menselijk en verdient extra aandacht wanneer problemen zich manifesteren. In plaats van te flirten met alternatieve bestuurssystemen, zoals technocratische, autocratische, of oligarchische systemen, die altijd meer misère dan zegen voortbrengen, zouden we de aandacht op de kern van democratie richten en onderzoeken hoe vanuit die kern democratie weer gezond te maken, binnen de eigen culturele situatie. Democratie is geen garantie voor goed bestuur, maar biedt meer controle en correctiemogelijkheden dan andere systemen en kan burgers tot 'participanten en binnenstaanders' maken.

De originele cultureel-antropoloog Pierre Clastres bestudeerde 'primitieve samenlevingen' en concludeerde dat

*'primitive societies possessed a basic sense of democracy and taste for equality'.*⁴ Een 'basic sense of democracy' betekent dat 'over kwesties die allen aangaan allen behoren mee te beslissen'. Ofwel, dat naar iedereen geluisterd moet worden. Mijn stelling is dat basisdemocratie de oudste en meest oorspronkelijke bestuursvorm van menselijke samenlevingen is. Restanten daarvan zijn nog altijd werkzaam bij Papoea's in Irian Jaya, bij Bosjesmannen in Zuid Afrika, bij Guarani Indianen in Paraguay en bij Zwitsers in Zwitserse kantons. Overleg en besluitvorming vinden plaats in een volksvergadering, waar mannelijke leden van de samenleving bijeenkomen voor beraadslaging en besluitvorming.⁵

Het zijn platte samenlevingen. Leiders worden ad hoc voor een bepaalde taak benoemd. Bij de Papoea's is dat nooit iemand die zichzelf aanprijst, doch iemand met een luisterend oor. Zelfaanprijzers diskwalificeren zichzelf, zo begreep ik van antropoloog Chris Fahner die jarenlang onder Papoea's werkte. Hoe zit het met gezag in platte samenlevingen? Waiko: 'authority was obtained by a man recognized as performing most capably in social, political, economic and ceremonial activities..... In this sense, he was seen as ensuring the well-being of his community'.⁶

In het antieke Griekenland kwam een vorm van basisdemocratie tot stand. Vrije burgers in Athene hadden niet alleen het recht maar ook de plicht te participeren in de discussie omtrent het openbare bestuur. De volksvergadering in de 'agora' was bedoeld voor discussie, overleg en gezamenlijke besluitvorming.⁷ Het woord 'democratie' is van Griekse oorsprong en wordt gevormd door een combinatie van 'demos' (volk) en 'kratein' (besturen). Democratie of 'volksheerschappij' wil zeggen dat openbaar bestuur staat of valt met een volksakkoord.

1. Thomas Mann, *The Coming Victory of Democracy*, 1938. Zie ook Jeanne Hersch, *Le droit d'être un homme*, 1968, haar uiteenzetting speelde een grote rol in de VN-mensenrechtendiscussie.

2. Zie bijvoorbeeld Ferit Güven, *Decolonizing Democracy: Intersections of Philosophy and Postcolonial Theory*, 2019. En Adam Przeworski, *Crises of Democracy*, 2019; Kishore Mahbubani stelt dat democratie niet functioneert omdat het lang niet altijd een sterke leider voortbrengt. In *Has China won? The Chinese Challenge to American Primacy*, 2020.

3. Peter Verton heeft die neiging in zijn *Burgers en Broeders, Goed bestuur en natievorming in Curaçao*, 2017.

4. Zie Pierre Clastres, *La société contre l'état*, 1974, hoofdstuk 1.

5. Primitieve basisdemocratie sloot doorgaans vrouwen uit. In Zwitserland kregen vrouwen pas in 1971 toegang tot federale verkiezingen.

6. John D. Waiko, *A Short History of Papua New Guinea*, Melbourne, 1993 p 9.

7. Zie F. Naerebout, *Griekse democratie, Democratische politiek in het klassieke Athene*, Amsterdam, 2005.



Steden Lucca en Sienna in Italië op zoek naar garanties voor vrijheid binnen stadsmuren.

2. Het idee om democratie een kader te geven

De laatste 1000 jaar deden zich twee interessante ontwikkelingen voor in Europa: het ontstaan van het Scandinavische twee-kamer-stelsel en de Italiaanse stadsrepublieken.

2a. Twee kamer stelsel

In Scandinavië maakten autocratische heersers de dienst uit. Ze kwamen regelmatig in vergadering bijeen om 'dingen' te bespreken, kwesties die in het 'geding' waren. Vandaar de naam 'Ting' (parlement). Dat woord komen we in het Nederlands nog tegen in 'wat in het geding' is en in de term 'kort geding'. De 'ting' fungeerde als 'adviesraad' voor de koning. In de 9e eeuw realiseerde men zich dat naar gewone boeren en vissers niet werd geluisterd.

Daarop werd een 'algemeen ding' ingericht, de Allting, voor het gewone volk. De 'tweede kamer' was geboren. Het idee erachter getuigt van een democratische mentaliteit, want ieder mens hoort te kunnen meepraten over dingen die hem of haar betreffen.⁸ Het idee werd later in Engeland overgenomen in de vorm van het 'house of commons'. De eerste, aristocratische kamer, boette geleidelijk aan belang in.

2b. Republikeins kader, zoals vormgegeven in Italiaanse stadsstaten

In de 13e eeuw gebeurde iets bijzonders in Italië. Moe van het autoritaire optreden van feodale heersers, zochten burgers in steden als Lucca en Sienna naar garanties voor vrijheid binnen stadsmuren. Ze ontwierpen een structuur voor de 'res publica'. Het Republikeinse idee was: strikte gelijkwaardigheid; beperking van ongelijkheid; afschaffing van slavernij en uitbuiting; iedere burger participeert in

het publieke bestuur; onafhankelijke rechtspraak zonder aanzien des persoons; regelmatige verkiezingen om vorming van gevestigde macht te voorkomen. Iedere burger is vrij, maar mag die vrijheid niet misbruiken door die van medeburgers in te perken. Daartoe dient de rechtsstaat, inclusief stadsstatuten met regels en wetten. Het motto was 'stadslucht maakt vrij'. Hier schuilt echter een achillespees van democratie, constateerde de Franse Alexis de Tocqueville: teveel vrijheid kan inbreuk maken op gelijkheid en omgekeerd. Een kwestie van balanceren. De figuur van de 'capitano del popolo' moest erop toezien dat belangengroepen niet te machtig werden.⁹ Maar omdat men begreep dat mensen vaak erop uit zijn hun vrijheid via mazen in de wet te misbruiken, werd het belang van deugden en deugdzaamheid beklemtoond. In het oude stadhuis van Sienna zijn nog muurschilderingen te zien met aan de ene zijde een afbeelding van de deugden van goed bestuur en aan de andere de ondeugden van corrupt bestuur en de gevolgen ervan.¹⁰ Lucca zou met vallen en opstaan 700 jaar een democratie volgens republikeins model blijven. Uit het Italiaanse idee van scheiding der machten formuleerde Montesquieu later de leer van Trias Politica. Waarmee ik wil zeggen dat de Italiaanse les actueel en leerzaam is.¹¹

2c. Het kader toegespitst op Curaçao

Nu eerst een korte bespreking van een viertal voor democratie essentiële instituties, die op de tocht staan. Bedenk hierbij dat instituties niet met blokken graniet te vergelijken zijn. Maatschappelijke instituties zijn continu onderhevig aan veranderingen vanwege de maatschappelijke en culturele krachten die erop inwerken. Regelmatig onderhoud is daarom noodzakelijk.¹²

8. Zie Peter Sawyer, *Medieval Scandinavia: From Conversion to Reformation, circa 800–1500*, Minneapolis, 1993.

9. Zie Stephan R Epstein, *The Rise and Fall of Italian City-States*, 2000

10. Zie Maurizio Viroli, *Republicanism*, New York, 2002

11. Overigens werd in het Koninkrijk van León al eerder (in 1180) een republikeins stelsel ingevoerd. J.F. O'Callaghan, *A History of Medieval Spain*, Ithaca 1975.

12. Voorbeeld van onderhoud is bijvoorbeeld de toespraak van Oscar Castillo op de 'dag van democratie' in 2021, georganiseerd door Human Rights Defense Curaçao: *Demokrasia na Peligro*.

Scheiding der machten is essentieel.

Het onderscheid is niet scherp. Zowel regering als parlement kunnen zich met wetgeving bezighouden. Maar de regering heeft uitvoerende macht en het parlement is bedoeld om als kritische gesprekspartner van de overheid te fungeren, niet als stempelmachine. Op Curaçao eisen sommige regeringspartijen onvoorwaardelijke steun van eigen Statenleden en zetten coalitiepartners onder druk om kritische Statenleden tot de orde te roepen alsof het hun plicht is de regering onvoorwaardelijk te steunen. Ook parlementariërs van coalitiepartijen hebben de plicht hun regering scherp te houden en zo hun kritisch-politieke plicht te vervullen, in wezen een burgerlijke plicht. In Nederland pleitte Frits Bolkestein om deze reden voor herstel van dualisme tussen regering en parlement. Het zou een stap vooruit zijn als iedereen die in het parlement gekozen is, zijn zetel in het parlement inneemt in plaats van die te gebruiken als opstapje naar het pluche. Parlementsverkiezingen zijn niet bedoeld om ministers te kiezen. Dualisme wordt bevorderd indien een parlementaire coalitie op basis van een regeerakkoord capabele personen van buiten het parlement voor ministersposten zoekt. Zonder verborgen bestuursagenda zijn parlementariërs vrijer om een regering kritisch te volgen.

Scheiding tussen parlement en regering enerzijds en belangengroepen anderzijds is eveneens cruciaal voor het functioneren van democratie. Parlementariërs of ministers die zich door specifieke belangengroepen laten influisteren, fêteren of betalen, schaden het publieke belang. De laatste jaren tekent zich mondiaal een zorgelijke trend af. Machtige belangengroepen krijgen een vinger in de bestuurlijke pap, waardoor de democratie gevaar loopt een oligarchie te worden. Veel onderzoekers wijzen erop dat verstrengeling van bestuur en technologiebelangen, toeneemt waardoor oligarchieën zich vormen, zoals nu ook in de VS.¹³ Vroeger was dat in Curaçao vooral de olie en financiële sector die invloed oefende, tegenwoordig zijn het vooral de toeristische sector, de bouw en de goksector. De goksector wist zelfs invloed uit te oefenen op de totstandkoming van relevante wetgeving. Zorgwekkend is voorts de mondiale invloed van internationale criminaliteit op landsbesturen. Curaçao lijkt geen uitzondering te zijn. In het algemeen gaat het om het verschijnsel dat parlementariërs, bestuurders en hoge ambtenaren de belangen van specifieke belangengroepen laten prevaleren boven het publieke belang. Politieke besluitvorming is een kwestie van afwegen van belangen en waarden.

Daartoe moet naar alle belanghebbenden geluisterd worden. Afweeg- en luisterkunst worden alleen geleerd indien specifieke belangen op afstand worden gezet. Een halve eeuw geleden waren 'conflicts of interest' uit den boze. Thans zien we dat kandidaat-bestuurders wegen vinden om hun belangen op afstand te zetten in plaats afstand ervan te nemen.¹⁴ Momenteel geeft de VS een dubieus

voorbeeld door miljardairs met megabelangen toegang tot het landsbestuur te geven.

Onafhankelijke rechtsgang is voorwaarde voor democratie. Bij mijn weten heeft de onafhankelijke rechtsgang op Curaçao zelden ter discussie gestaan. Curaçao behoort zelfs tot de weinige landen in de wereld waar bestuurders achter slot en grendel worden gezet bij ernstig strafbaar gedrag. Dat overkwam ondermeer Efrain Cijntje, Ben Komproe en Gerrit Schotte. Echter, de laatste jaren lijkt aan die onafhankelijkheid te worden gemorrelt. De gemiddelde Curaçaoënaar vindt het lastig te begrijpen dat de intellectuele daders van de moord op oud-politicus Helmin Wiels niet zijn gevonden. Behalve direct betrokkenen is slechts één 'intellectuele' tussenpersoon veroordeeld. Geruchten die gaan over politici en ambtenaren die betrokken zijn bij illegaal gokken, doen het vertrouwen in de overheid geen goed. Dubieus zijn de internationale gokbedrijven die als licentiehouders hier legaal geregistreerd zijn, maar duizenden nog altijd bij wet verboden sub-licenties verlenen, waarop controle ondoenlijk is. Belastingontwijking en ontduiking, grootschalige witwaspraktijken en drugstransporten vinden plaats zonder dat wordt ingegrepen. Wetten die niet worden gehandhaafd oefenen een eroderende werking en ondermijnen het vertrouwen. In de loop van de 21ste eeuw is het vertrouwen in politiek, openbaar bestuur en rechtsgang gekelderd, kleinschalige gemeenschappen zoals de Curaçaose vormen geen uitzondering.¹⁵

John Rawls, wellicht de belangrijkste rechtsfilosoof van de 20ste eeuw, hamerde erop dat democratie gebaseerd is op 'fairness', ofwel het principe dat aan alle belanghebbenden bij besluitvorming zoveel mogelijk recht wordt gedaan. Kleine kinderen tonen dat we een aangeboren gevoel voor billijkheid hebben. Echter, de eveneens aangeboren neiging eigen belang boven billijkheid te plaatsen, kan zowel de onafhankelijke rechtsgang als het democratische besluitvormingsproces verstoren.¹⁶

Onwetendheid is onrustbarend. Enkele jaren geleden beweerde een Curaçaose parlementariër dat hij, als gekozen volksvertegenwoordiger, het laatste woord heeft en niet de rechter, die benoemd is. Een minister, onwetend omtrent de Trias Politica, meende 3 jaar geleden een lopende rechtszaak te kunnen seponeren.

Vrije en regelmatige verkiezingen. Het idee achter regelmatige verkiezingen is dat bestuurders gedwongen worden verantwoording af te leggen en kiezers de gelegenheid krijgen hun functioneren te beoordelen. Bestuurders die te lang aanblijven zullen de verleiding van machtsmisbruik steeds moeilijker kunnen weerstaan.

Zoals 'job rotation' bijna voorwaardelijk is voor goed functionerende ambtelijke organisaties, zo zijn regelmatige

13. Bijvoorbeeld David Runciman in *How Democracy Ends*, London, 2019.

14. Zie de bundel samengesteld door Toon Kerkhoff en Patrick, *In opspraak; leren van integriteitskwesties*, Den Haag, 2018 waarin Christiaan Kooman 34 integriteitskwesties in het openbaar bestuur bespreekt en daaruit lessen trekt. Verder B. Kristensen, *Een kwestie van grenzen, over integriteit in openbaar bestuur*, Amsterdam, 2008.

15. Zie hierover M. Meyer, *Korruption in kommunalen Verwaltungen*, Wiesbaden 2017.

16. John Rawls, *Justice as Fairness, a Restatement*, Cambridge, 2001.

verkiezingen dat voor politici. Vraag is hoe vrij verkiezingen nog zijn. De Franse socioloog Jacques Ellul wees op de overweldigende invloed van propaganda op verkiezingsuitslagen. Propaganda is techniek. Met hulp van slogans en frames, vormgeving en mediakeuze tracht de propagandist effecten te sorteren. Propaganda staat echter ver af van het ideaal van de politieke discussie waaraan alle burgers van de Italiaanse republieken werden geacht aan deel te nemen. In plaats van burgers die al discussiërend richting geven aan de politiek, tracht de politiek middels beïnvloedingstechnieken de steun van burgers te verkrijgen. In het verlengde hiervan ligt de financiering van professionele verkiezingscampagnes teneinde zich van een gunstig beïnvloedingseffect te verzekeren. Kostbare propagandatechnieken staan op gespannen voet met democratie.¹⁷ Als we de democratie willen redden zal het gesprek met burgers moeten worden gereactiveerd. Hier hebben kleine landen als Curaçao kans zich als functionerende democratie te profileren. Bario's zijn ideale plekken voor vrije discussie tussen burgers onderling en met politici. Ze kunnen functioneren als de 'agora' in het oude Athene.

Ongelijke financiering van verkiezingscampagnes is een democratie-bedreigend probleem. Massale sociale media reclame kan met halve waarheden de publieke opinie ingrijpend beïnvloeden. Overwogen moet worden verkiezingscampagnes van politieke partijen louter met overheidsgeld te bekostigen en externe financiering te verbieden.

Overige controle instituties.

Zorgwekkend is dat kritiek van controle instanties zoals Algemene Rekenkamer of Ombudsman te vaak door ministers wordt genegeerd en het Parlement onmachtig is de regering daartoe te dwingen. Transparency International noemt de controle instanties tezamen het Nationaal integriteit Systeem (NIS), bedoeld om goed openbaar bestuur te bevorderen. Het evaluerende onderzoek van Transparency International signaleerde bijvoorbeeld 'weaknesses in the legal framework' in ondermeer de Electoral Management Body, zoals het nog altijd ontbreken van sanctiemacht wanneer een politieke partij geen openheid van financiële zaken geeft en het onduidelijk is waar giften vandaan komen.¹⁸

De Ombudsman als democratisch instituut stamt uit het duizenden jaren oude Assyrie¹⁹ Ook tegenwoordig is het bedoeld als onpartijdige klachtbehandelaar, waartoe burgers en maatschappelijke organisaties zich kunnen wenden bij wangedrag van de overheid. De Ombudsman kan zelf initiatief nemen om onderzoek naar de kwaliteit en rechtmatigheid van het bestuur te verrichten. Helaas is zijn budget gering waardoor de Ombudsman niet alle klachten grondig kan onderzoeken en onvoldoende mogelijkheden heeft voor eigen onderzoek. Een goed functionerend institutioneel en wettelijk kader is cruciaal om te voorkomen dat een democratie ver-

valt en overgaat in een of andere vorm van autocratie of oligarchie. Instandhouding van het kader vraagt om kritische en wakkere burgers met een democratische mentaliteit. 'Het komt uiteindelijk steeds op de mensen aan' stelt Arjen van Rijn, vervolgens wijzend op het belang van 'rolvastheid' en een 'hoge moraal'.²⁰ Anders geformuleerd: onderhoud en regelmatig aanpassing van instituties is noodzakelijk. Hoe? Door aanscherping van regels? Trainingen? Informatiecampagnes? Gedragcodes? Betere selectieprocedures? Zeker, maar uiteindelijk staat of valt democratie met een democratische mentaliteit: de bereidheid naar elkaar te luisteren.

3. Hoe een democratische mentaliteit te bevorderen

3a. Luisterkunst

De Duitse spraakmakende socioloog Hartmut Rosa kwam onlangs met een verrassende stelling: democratie vereist luisterkunst. Hier wringt de schoen. Zonder luisterkunst functioneert democratie slecht. Als socioloog bestudeert hij de gevolgen van 'versnelling' van het maatschappelijk leven. We verplaatsen ons sneller, de gebeurtenissen om ons heen volgen elkaar sneller op, technologische ontwikkeling gaat sneller, en alles veroudert sneller. Ondertussen beseffen we niet hoeveel ons ontgaat, hoeveel trends en beleidsmaatregelen, die ons leven beïnvloeden, aan onze aandacht ontsnappen. Tijd om te reflecteren is er amper.

Stelling Hartmut Rosa:

Democratie vereist luisterkunst.

Rosa introduceert het begrip resonantie en stelt dat we als gevolg van ons snelle leven, slecht resoneren met onze bestuurders. Ofwel er vindt maar weinig 'chemie' plaats tussen burgers onderling en tussen burgers en politici. Rosa wijst op het Duitse werkwoord 'aufhören' wat tegenwoordig 'stoppen' betekent. Maar de etymologie is veelzeggend. Want oorspronkelijk betekende dit werkwoord 'hoofd opheffen om te luisteren'. (Letterlijk vertaald: 'op-horen', te vergelijken met 'opkijken') Om goed te luisteren moet je even stoppen met andere activiteiten, je hoofd opheffen en je oren spitsen.²¹

Een stap terug in de tijd... toen de Egyptische premier Ptah-hotep een boekje over wijs landsbestuur schreef en hamerde op het belang van luisterkunst. Door niet of selectief te luisteren, toont een bestuurder geen respect voor zijn medemensen en creëert hij spanning en conflict.

Als mensen zich niet begrepen en als gesprekspartner gewaardeerd voelen, brokkelen draagvlak en vertrouwen af. 'Zo ontstaat chaos'. Hij fulmineerde tegen onoprechte taal, grove taal, beledigende taal, misleidende taal.

17. Jacques Ellul, *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*, 1995.

18. Zie het National Integrity System Assessment, Curaçao, 2013, dat Transparency international uitvoerde.

19. Zie Hasan Jylmaz, *Historical Origin of Ombudsman: The practice of Ombudsman in Assyrians*, 2022. De Assyrians introduceerden de ombudsman 2500 jaar geleden in Anatolie, waar het later door de Turkse sultan werd overgenomen en weer later, in 1712 door de Zweedse koning in Zweden werd ingevoerd.

20. A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, 2019, p 120.

21. Zie Hartmut Rosa, *Leven in tijden van versnelling, een pleidooi voor resonantie*, Amsterdam 2016.

Zonder luisteren ontspoord zowel ons spreken als ons handelen. Woorden creëren realiteit, een ordelijke of een chaotische, met als resultaat een conflictueuze of een menselijke samenleving. Hoe kan ons spreken orde en harmonie bevorderen? Ptah-hotep: luister eerst naar mensen, leg dan hun problemen voor aan 'Ma'at'. Ma'at staat voor de kosmische orde, rechtvaardigheid, harmonie en menselijkheid. Neem de raad van Ma'at ter harte alvorens mensen toe te spreken. Daarom klonk eeuwenlang in Egypte de vraag: 'is ma'at al bij jou opgegaan?', te vergelijken met de vraag of de zon al is opgegaan en zijn licht laat schijnen. Het boekje van premier Pta-hotep van 4500 jaar geleden heeft een opmerkelijke actualiteitswaarde.²²

Rosa's stelling: door stil te zijn en aandachtig te luisteren treedt resonantie op. Dat ervaren we tijdens ontmoetingen met medemensen, of wandelend in de natuur, of wanneer we tijdens een godsdienstige plechtigheid iets van de aanwezigheid van de 'gans Andere' ervaren. We voelen ons aangesproken, worden in de luister-modus geplaatst en gaan anders spreken. Deze luister-modus vormt de basis van een democratische mentaliteit: de wil naar medeburgers én onze innerlijke stem te luisteren. De snelheid van samenleven en onze fixatie op eigen belang verhindert aandachtig luisteren, waardoor we aan elkaar voorbijgaan. En niet alleen aan de individuele ander, maar ook aan onze gezamenlijke sociale en natuurlijke leefomgeving. Zonder resonantie verzwakt ons gevoel van verbondenheid en verantwoordelijkheid en dreigen we in figuurlijke zin 'buitenstaanders' te worden.

Buitenstaanders missen 'eigendomsgevoel' en zien de overheid niet als 'hun' overheid.

Daarom wordt de overheid zo vaak bejegend als Sinterklaas, als een instantie ver weg, die sommigen met pastechi's verrast. Vanwege de focus op eigen belang zullen mensen die benaderd worden om iets voor het landsbestuur te doen, zich afvragen: what's in it for me'. Een houding die typerend is voor een 'buitenstaandersmentaliteit'. Participatie daarentegen spoort aan tot luisteren, veroorzaakt resonantie, stimuleert de aandacht voor openbaar bestuur en wekt een gevoel 'mede-eigenaar' van het land te zijn. Participatie maakt burgers tot 'binnenstaanders', die zich verantwoordelijk voelen en misbruik van politieke macht onacceptabel vinden.

Democratie leeft van dialoog en overleg, gericht op het bereiken van akkoorden die voor alle partijen aanvaardbaar zijn. Aristoteles lanceerde het begrip 'phronesis', afweegkunst, als kenmerk van goed bestuur. Afweegkunst is ondenkbaar zonder luisterkunst. Dat is wat bestuurders moeten kunnen: luisteren naar alle

partijen en argumenten afwegen om een besluit te nemen dat in het publieke belang is.

*Mijn stelling is:
Luisterkunst vormt het hart
van een democratische mentaliteit
en cultuur en een democratische
mentaliteit wordt door
participatie geactiveerd.*

Vandaar het belang van participatieve democratie. De representatieve democratie rust op participatieve democratie.²³

3.b. Democratische mentaliteit in Curaçao

De Curaçaose democratie is rond 1950 gaan floreren. Naast de Katholieke Volkspartij werd in 1944 door Efrain Jonckheer de Democratische Partij opgericht met uitgesproken Republikeinse ideeën over vrijheid en gelijkheid. Als rechtgeaarde Republikein koesterde hij zijn leven lang enige argwaan jegens de Nederlandse koloniale bemoeizucht. De partij kreeg al snel aanzienlijke steun vanuit de bevolking. In 1949 richtte M.F. da Costa Gomez de Nationale Volkspartij op en spande zich in om de gemiddelde Curaçaöenaar democratisch bewustzijn bij te brengen. Zaterdagmiddag trok hij erop uit om overal op het eiland mensen thuis te bezoeken en hen het gevoel te geven belangrijk te zijn. Dat werd alomtewees gewaardeerd.

Na instelling van het Statuut in 1954 en de Staatsregeling in 1955 zetten beide grote politieke partijen zich in voor verdere staatkundige ontwikkeling en emancipatie van de Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilandgebieden. Zij zetten de toon voor Curaçaose democratie en constitutionele principes waaronder de 'trias politica'. Participatie en autonomie stonden trots in hun vaandel. Echter, de tand des tijds werkt ook op Curaçao. Het elan, de inzet en de doordachtheid van politici van het eerste uur, maakten plaats voor allerlei subtiele en minder subtiele vormen van opportunisme bij politici, geaccepteerd door dito opportunistische kiezers.

3.c. Participatieve democratie

Het ontbreekt Curaçao aan voldoende participatieve arrangementen. Zeker, er zijn regelmatig verkiezingen. Dan kan iedereen een stem uitbrengen. Daarnaast kan men lid worden van een politieke partij naar eigen keuze en is er vrijheid van meningsuiting. Ook van de pers. Veelal wordt aangenomen dat ze tezamen voldoende voorzien in de behoefte aan democratische participatie. Maar dat komt niet in de buurt van 'basisdemocratie', waar iedereen geacht wordt mee te praten over actuele kwesties. Evenmin komt het in de buurt van Cubaanse buurtraden waar buurtbewoners hun mening kunnen geven omtrent beleidsontwikkelingen op alle gebieden. Helaas, de Cubaanse buurtraden worden door de overheid ook benut

22. Over de leringen van vizier Ptah-hotep, Gerrit van Ek, *Mens en maatschappij tussen chaos en kosmos*, Utrecht, 1997.

23. Zie Jean-Marie Guéhenno, *L'avenir de la liberté (De toekomst van de vrijheid)*, 2000.

om te registreren wie een potentiële criticus van het bewind is. Maar het idee van buurtraden in onze bario's is interessant.

In principe kan op Curaçao een adviserend referendum worden gehouden en de overheid kent enkele adviesraden, waarin belanghebbende partijen en experts zitting hebben.²⁴ Maar belangrijke adviesraden zoals de raad voor de Volksgezondheid zijn buiten spel gezet. Andere raden zoals de Monumentenraad klagen erover dat ministers zelden uitgebrachte adviezen opvolgen. Adviesraden, waaronder de Raad van Advies, kunnen met een kritisch-constructieve blik een cruciale democratie-bevorderende rol spelen.

Het verdient aanbeveling meer participatieve arrangementen te benutten: zoals deliberatieve peilingen, klankbordgroepen, rondetafelconferenties, burger-adviesraden, openbare hearings en voor bijzondere kwesties consensus conferenties. Het raadplegen van burgers over beleidsmaatregelen maakt hen tot binnenstaanders en vergroot het draagvlak voor beleid, wat de uitvoering ten goede komt. Een overheid die belangstellend is naar de mening van burgers, stijgt op de vertrouwensschaal. Dat niet aan

alle burgerwensen tegemoet kan worden gekomen is geen excuus. Belangrijk is dat iedere burger beseft dat nooit aan alle wensen tegemoet kan worden gekomen.²⁵ Maar werkt burgerparticipatie niet vertragend? Zeker. Vertraging kan echter reflectie bevorderen. Een weloverwogen besluit dat rust op draagvlak kan tijdrovende strubbelingen bij beleidsuitvoering voorkomen. Het Franse spreekwoord luidt: 'door een stapje terug te doen, spring je verder'.

Tenslotte wijs ik erop dat luisterkunst en verantwoordelijkheidsgevoel in opvoeding en onderwijs geworteld zijn. Ouders die hun kinderen serieus nemen, met hun kinderen praten en billijk oordelen, wekken gevoel voor democratie. Als ouders hun kinderen koeioneren, groeien kinderen op in een klimaat van autoritaire willekeur en ontstaat geen voedingsbodem voor democratie. Onderwijs is cruciaal. Rond het 8ste levensjaar krijgen kinderen belangstelling voor de wereld. Vanaf dat levensjaar worden kinderen in Zwitserland de eerste beginselen van democratie, staatsinrichting, goed bestuur en burgerschap bijgebracht en wel jaarlijks tot aan het einde van hun schooltijd. Dat zou in het Curaçaose onderwijs moeten worden ingevoerd. Want jong geleerd is oud gedaan.

Conclusie:

Democratie is de oudste bestuursvorm van menselijke samenlevingen. In de loop der millennia heeft democratie vaak moeten plaatsmaken voor autocratische systemen die geen ruimte gaven aan de menselijke stem. Om die te horen en in besluitvorming te laten meewegen is luisterkunst vereist. Democratisch systemen behoren luisterkunst te bevorderen zodat besluitvorming in dienst staat van het algemeen belang.

24. De studie van I. Pikerie terzake is buitengewoon interessant. Zie haar Een verkennend onderzoek naar de toepassing van het transparantie en participatieprincipe in het bestuur van Curaçao, Curaçao, 2024.

25. Mijn eigen 20 jaar lange ervaring in Oost Europa met EU projecten om ondermeer burgerparticipatie te bevorderen, wijst hierop. Bij opiniepeilingen in de Caribische regio merkte ik hetzelfde op.

2 | Naschrift

Democratie vormt in vele landen, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, de grondslag en het kader van het maatschappelijk functioneren. Het is dan ook van groot belang dat de verschillende pijlers waarop een democratische rechtsstaat steunt, niet worden aangetast.

Democratie is de laatste jaren volop in discussie en krijgt veel aandacht mede door sterke maatschappelijke veranderingen. De huidige discussies omtrent democratie hebben met name betrekking op tekortkomingen binnen deze staatsvorm die de nodige aandacht vereisen willen wij als volk hier optimaal van kunnen blijven genieten.²⁶

Democratie kan vanuit vele invalshoeken worden benaderd. Zie bijvoorbeeld de beschouwing van de vice-president van de Raad van State over democratie.²⁷ Maar ook dichtbij huis wordt aandacht gegeven aan het onderwerp democratie.²⁸ Ook de Raad van Advies schenkt in dit jaarverslag aandacht

aan democratie en heeft daartoe filosoof, socioloog en politicoloog dr. Brede Kristensen gevraagd om hierover uit te weiden. De aandacht voor democratie en mogelijke tekortkomingen ervan hebben ook binnen de Raad de nodige discussies uitgelokt. Dit heeft geleid tot de beslissing van de Raad om in dit naschrift stil te staan bij een aantal situaties in Curaçao waarbij aanleiding is om de vraag te stellen of de democratische principes en beginselen reeds onder druk zijn komen te staan of ernstig dreigen onder druk te komen.

Enkele voorbeelden van situaties waarin deze vraag speelt, zijn:

• Vrijheid en onafhankelijkheid van de pers

Kritische berichtgeving wordt door bestuurders niet altijd als opbouwende feedback gezien. In plaats daarvan worden bepaalde media uitgesloten van informatievoorziening of in diskrediet gebracht. Ondanks eerdere juridische procedures blijft deze praktijk bestaan.

• Ongecontroleerd gebruik van sociale media

Bestuurders maken steeds vaker gebruik van informele sociale kanalen, zoals Facebook, om beleid en politieke standpunten te communiceren. Tijdens de recente Statenverkiezingen speelde sociale media een prominente rol als marketinginstrument. Dit heeft als nadeel dat personen en instanties die via deze kanalen worden aangevallen, zich moeilijk kunnen verdedigen, omdat het geen formele communicatiekanalen betreft.

• Transparantie en verantwoording

Overheidsbesluiten moeten transparant zijn en verantwoord worden aan zowel het parlement als de burgers. Het bestuur dient altijd uit te gaan van het algemeen belang. Dit betekent dat bij besluitvorming de verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, waarna een beslissing wordt genomen die zo goed mogelijk rekening houdt met alle betrokken partijen. Het bestuur moet zijn handelingen motiveren, primair richting het parlement als vertegenwoordiger van het volk, maar ook richting individuele burgers en de pers die om opheldering vragen. Het uit eigen beweging en het op verzoek verstrekken van informatie door het bestuur zijn belangrijke elementen van de Landsverordening openbaarheid van bestuur Curaçao (A.B. 2010, no. 87, bijlage t). De klachten over de uitvoering van deze landsverordening moeten op afdoende wijze door het bestuur worden geadresseerd.

• Trias politica en respect voor checks & balances

Het parlement, als vertegenwoordiger van het volk, houdt toezicht op het bestuur. Parlementariërs dienen zich hierbij objectief en in het algemeen belang te laten leiden, ook wanneer het bestuur uit hun eigen partij komt. Dit is een fundamentele afspraak die men maakt bij het aanvaarden van een zetel in het parlement. Anders verwordt het parlement tot een rubber stamp-instantie die het bestuur kritiekloos volgt.

Curaçao kent daarnaast diverse onafhankelijke advies-, toezichthoudende en controleorganen die een cruciale rol spelen in het waarborgen van behoorlijk bestuur. Wanneer hun adviezen systematisch worden genegeerd, is de kans groot dat dit zal leiden tot machtsmisbruik en ondermijning van de democratische rechtsstaat. Het comply or explain-principe moet serieus worden genomen.

26. *Why Do Democracies Fail? – The Atlantic; Democratic Failures and the Ethics of Democracy|The Philosophical Quarterly|Oxford Academic.*

27. Inleiding: *Krachtig en kwetsbaar. De waarde van democratie – Jaarverslag 2024 van de Raad van State.*

28. <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/opiniecolumn/30297-opinie-dreigend-verval-democratie>.

• Burgerparticipatie en inspraak

Actieve betrokkenheid van burgers bij besluitvorming op bestuurlijk niveau is essentieel. Dit kan onder meer plaatsvinden via inspraakprocedures en wettelijke kaders, zoals de Landsverordening openbaarheid van bestuur Curaçao en de Landsverordening administratieve rechtspraak (p.B.2001,no.79). Het bestuur zou burgerparticipatie moeten beschouwen als een integraal onderdeel van zorgvuldige besluitvorming en deze actief moeten stimuleren. In de praktijk wordt inspraak echter nog te vaak genegeerd of als hinderlijk ervaren.

Democratie rust in sterke mate op de mentaliteit — de mindset — van haar burgers. Vaak wordt gedacht dat democratie vooral kan worden versterkt door strengere wetgeving of krachtigere instituties. Hoewel die onmisbaar zijn, zijn ze op zichzelf onvoldoende. Democratie staat of valt met de houding van de mensen die haar dragen — iets wat zich niet in wetten laat vastleggen. Democratie vraagt in essentie om respect, openheid en een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid. Zonder deze grondhouding falen zelfs de beste instituties. Politieke apathie en sociale verdeeldheid maken duidelijk dat wetgeving alleen niet volstaat: een gezonde democratie heeft een houding en cultuur nodig die dialoog, empathie en bereidheid tot compromis waarderen.

In het digitale tijdperk, waarin desinformatie zich razendsnel verspreidt, is het cultiveren van deze mentaliteit belangrijker dan ooit. Burgers moeten in staat zijn kritisch te denken, open te staan voor andere meningen en samen te werken in het algemeen belang, ondanks onderlinge verschillen. Om dit te bevorderen, moet het onderwijs verder gaan dan kennisoverdracht en nadruk leggen op kritisch denken en actieve participatie. Ook de samenleving als geheel — en leiders in brede zin, niet alleen politici — moet het goede voorbeeld geven door respect, transparantie en inclusieve dialoog te bevorderen.

Democratie is geen theorie, geen abstract systeem, maar een levende praktijk die wordt gedragen door de mentaliteit van haar burgers. Wie democratie wil beschermen, moet investeren in de houding en cultuur die haar mogelijk maakt — een houding van respect, verantwoordelijkheid en betrokkenheid en een gezonde rechtstatelijke cultuur.

• De rechtsstaat: *de rule of law*

Een goed functionerende democratie rust mede op de fundamenteën van de rechtsstaat. In een rechtsstaat is het gezag van de staat gebaseerd op algemeen geldende rechtsregels en wordt de uitoefening van dit gezag in al haar vormen onderworpen aan diezelfde regels én aan rechterlijke toetsing. De rechtsstaat beschermt burgers tegen de willekeur van de staat. Wanneer deze principes worden geschonden, ontstaat het risico dat democratie onttaardt in een 'tiran- nie van de meerderheid', waarbij de rechten van minderheden steeds verder worden uitgehold. Ook in de kleinschalige samenleving van Curaçao zien we dit risico in de afgelopen decennia toenemen, blijkens regeringsbesluiten die soms haaks staan op geldende wetten, regels en voorschriften.

De kleinschaligheid van de Curaçaose samenleving maakt het democratische proces hier extra kwetsbaar. Een overheid die bovengenoemde fundamentele principes niet respecteert, ondermijnt de democratische rechtsorde. De Raad signaleert bovendien een toenemend aantal incidenten die deze ondermijning versterken. Een rechtsstaat bestaat niet alleen uit wetten en regels, maar ook uit de bereidheid van machthebbers om zich daaraan te houden (dus een rechtstatelijk besef). Wanneer invloedrijke personen structureel besluiten de regels naast zich neer te leggen, blijft er van de rechtsstaat weinig over.

We zien deze ontwikkeling in andere landen plaatsvinden en moeten ervoor waken dat Curaçao niet dezelfde weg inslaat. Daarom moeten wij de vastberaden wil hebben om altijd vast te houden aan de *rule of law*.

In ieder geval hoopt de Raad met het essay van Brede Kristensen en dit naschrift een maatschappelijke discussie over de democratie uit te lokken. De rode draad is dan ook om niet alleen democratie te koesteren, maar deze waar mogelijk ook te versterken.

3 | De Bedrijfsvoering van de Raad

3.1 De samenstelling

Op 31 december 2024 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



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).

3.2 Het ontslag, 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 benoeming²⁹ van de overige leden doet de Raad een aanbeveling aan de regering.

Ing. G.W. Th. Damoen, MSc is met ingang van 1 januari 2024 benoemd tot lid van de Raad voor een periode van vijf jaar.³⁰ De Raad heeft, voorafgaand aan deze benoeming, met inachtneming van artikel 3, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies, bij brief van 21 november 2023 (kenmerk RvA no. OV/51-23), een aanbeveling daartoe gedaan aan de minister van Algemene Zaken.

Mevrouw drs. J.J. Provence is met ingang van 1 januari 2024 benoemd tot lid van de Raad voor een periode van vijf jaar.³¹ De Raad heeft, voorafgaand aan deze benoeming, met inachtneming van artikel 3, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies, bij brief van 21 november 2023 (kenmerk RvA no. OV/49-23), een aanbeveling daartoe gedaan aan de minister van Algemene Zaken.

Mr. W.R. Flocker is met ingang van 2 mei 2024 herbenoemd tot lid van de Raad voor een periode van vijf jaar.³² De Raad heeft, voorafgaand aan deze herbenoeming, met inachtneming van artikel 3, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies, bij brief van 5 maart 2024 (kenmerk RvA no. OV/08-24), een aanbeveling daartoe gedaan aan de minister van Algemene Zaken.

Dr. J. Sybesma is met ingang van 1 december 2024 herbenoemd tot lid van de Raad tot en met 10 april 2028. Bij de vaststelling van de beëindigingsdatum van zijn lidmaatschap in het herbenoemingslandsbesluit³³ is rekening gehouden met de intern vastgestelde regels op grond waarvan een lid voor een periode van maximaal 15 jaar zitting kan hebben in de Raad.³⁴

3.3 Ontwikkelingen rondom het lidmaatschap

Procedure verlengen lidmaatschap Raad van Advies van Curaçao

Leden van de Raad van Advies zijn terstond herbenoembaar. In de plenaire vergadering van 15 januari 2024 is een nieuwe 'Procedure verlengen lidmaatschap Raad van Advies van Curaçao' vastgesteld.

In deze nieuwe procedureregels heeft de Raad een maximale zittingsduur van vijftien jaar, al dan niet aaneengesloten, verbonden aan het lidmaatschap. De belangrijkste bepalingen zijn:

- Geen aanbeveling tot herbenoeming van een lid bij overschrijding van de maximale zittingsduur.
- Indien het lid tevens ondervoorzitter is, zal de Raad, wanneer deze overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies door de regering wordt gehoord, bij overschrijding van de maximale zittingsduur bezwaar maken tegen de herbenoeming van het betreffende lid tevens ondervoorzitter.

Deze nieuwe procedureregels zijn bij brief van 18 januari 2024 (met kenmerk RvA no. OV/03-24) aan de minister van Algemene Zaken aangeboden.



Beëdiging op 11 januari 2024 van twee nieuwe leden mevrouw drs. Josephine Provence en Ing. Gregory Damoen MSc vergezeld door de waarnemend Gouverneur mevr. M. Russel-Capriles, de leden van de RvA mevrouw drs. Ch. Alberto en dr. J. Sybesma en de Secretaris van de Raad van Advies mevrouw C. M. Raphaëla.

29. Voor de vervulling van twee vacatures is in 2023 de 'Open sollicitatieprocedure voor werving van een nieuw lid van de Raad van Advies' doorlopen.

30. Landsbesluit van 4 december 2023, no. 23/2599 (zaaknummer 2023/043592).

31. Landsbesluit van 4 december 2023, no. 23/2600 (zaaknummer 2023/043594).

32. Landsbesluit van 15 april 2024, no. 24/773 (zaaknummer 2024/009911).

33. Landsbesluit van 31 januari 2025, no. 25/209 (zaaknummer 2024/050688).

34. Procedure verlengen lidmaatschap Raad van Advies van Curaçao.



Gouverneur van Curaçao mevrouw Lucille A. George- Wout overhandigt op 25 januari 2024 ter afscheid een cadeau aan oudlid van de Raad van Advies drs. H.T. van der Woude RC.



De Ondervoorzitter mevrouw mr. L.M. Dindial overhandigt op 25 januari 2024 ter afscheid een cadeau aan oudlid van de Raad van Advies drs. H.T. van der Woude RC namens de Raad.



Groepsfoto d.d. 25 januari 2024 van de aanwezigen bij het afscheid van oudlid van de Raad van Advies drs. H.T. van der Woude RC.

Wijziging van de Landsverordening Raad van Advies

Op 30 november 2024 is de Landsverordening van de 29ste november 2024 tot wijziging van de Landsverordening Raad van Advies (P.B. 2024, no. 142) in werking getreden. Deze landsverordening beoogt onder meer de maximumleeftijdsgrens voor het lidmaatschap van de Raad van Advies van 70 naar 75 jaar te verhogen.³⁵

3.4 De werkzaamheden

De Raad van Advies vergadert in principe twee keer per maand plenair. In 2024 vergaderde de Raad negentien keer plenair. De plenaire vergaderingen werden doorgaans voorgezeten door de ondervoorzitter en hadden een gemiddeld aanwezigheidspercentage van 85%.

Daarnaast vergaderden de Werkgroep Bestuurlijke, juridische en sociale aangelegenheden één keer en de Werkgroep Economische, financiële en onderwijsaangelegenheden twee keer. Minder complexe adviesverzoeken werden zoals gebruikelijk per e-mail voorbereid. De werkgroepen vergaderen niet alleen over onderwerpen waarover aan de Raad advies wordt gevraagd, maar ook over andere relevante onderwerpen.

Door de Raad van State is een projectteam opgericht naar aanleiding van het voornemen van de Raad van State om in het kader van 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een ongevraagd advies uit te brengen. Vertegenwoordigers van de Caribische Raden van Advies binnen het Koninkrijk, waaronder de Raad van Advies van Curaçao, namen deel aan twee vergaderingen van het projectteam. Meer specifiek waren dit de leden Sybesma en Provence. De Werkgroep Bestuurlijke, juridische en sociale aangelegenheden heeft zorggedragen voor de nodige voorbereidingen voor deelname aan genoemde vergaderingen.

Naast de werkgroepen zijn er ook commissies ter voorbereiding van specifieke aangelegenheden, zoals de Commissie Jaarverslag.

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 32 adviesverzoeken afgehandeld.

In het verslagjaar heeft de Raad op 5 maart 2024 het advies met kenmerk **RvA no. RA/05-24-DIV** over de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende kansspelen (Landsverordening op de kansspelen) [Zitting 2023-2024-215] uit eigen beweging aan de regering uitgebracht. De aanleiding voor dit ongevraagd advies was dat de regering het eerdere advies van de Raad over datzelfde onderwerp met kenmerk **RvA no. RA/12-23-LV** op essentiële punten niet heeft opgevolgd.

In het advies van 20 augustus 2024 met kenmerk **RvA no. RA/26-24-LV** over het ontwerp van de tweede nota van wijziging op de ontwerplandsverordening op de kansspelen, dat door de regering voor advies is voorgelegd, is door de Raad ongevraagd ook ingegaan op de bij de Staten ingediende eerste nota van wijziging op genoemde ontwerplandsverordening op de kansspelen. Hierbij heeft de Raad zich beperkt tot het maken van opmerkingen over die onderdelen waarbij sprake is van strijdigheid met de Staatsregeling, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en/of rechtstreeks werkende verdragsbepalingen.



Aanbieding d.d. 8 juli 2024 van het Jaarverslag 2023 van de Raad van Advies Curaçao aan Hare Excellentie de Gouverneur van Curaçao mevrouw Lucille A. George- Wout.

³⁵ Zie parlementaire stukken bij de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Raad van Advies [Zittingsjaar 2023-2024-223].

Daarnaast is ingegaan op onderdelen van de eerste nota van wijziging die betrekking hebben op een zwaarwegend onderwerp of die aanzienlijke financiële en/of juridische gevolgen met zich meebrengen. De Raad heeft niet eerder advies kunnen uitbrengen over de eerste nota van wijziging, aangezien deze niet door de regering ter advisering was voorgelegd.

De Raad had op 25 januari 2024 een lunchbijeenkomst met de Gouverneur, Hare Excellentie L.A. George-Wout en een Raadsvergadering op 18 november 2024 met de Gouverneur, in haar hoedanigheid van voorzitter van de Raad, waarbij van gedachten is gewisseld over verschillende onderwerpen. De directeur van het Kabinet van de Gouverneur, mr. P. Benschop, was bij beide ontmoetingen aanwezig.

De aanbieding van een hard copy alsook de digitale versie van het Jaarverslag 2023 door de ondervoorzitter van de Raad, mevrouw mr. L.M. Dindial, aan de Gouverneur vond plaats op 8 juli 2024 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.

3.5 Externe contacten

A. Reguliere contacten

De minister-president tevens minister van Algemene Zaken en de minister van Financiën

Bij brief van 19 april 2024, met bijlagen, van de minister-president is de ondervoorzitter uitgenodigd voor een vergadering op 23 april 2024 in Fort Amsterdam. Het doel van deze uitnodiging betrof de medewerking van de Raad van Advies bij de prioritering van de behandeling van belangrijke wet- en regelgeving in verband met de CFATF Mutual Evaluation 2024.

Koninkrijksradenoverleg 2024

Het overleg tussen de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de Raad van State (het zogenaamde Koninkrijksradenoverleg 2024) vond plaats op 9 januari 2024. De ondervoorzitter, leden Sybesma en Taylor en de secretaris konden – door een op het laatste moment door de vliegmaatschappij geannuleerde vlucht op 8 januari 2024 – niet fysiek deelnemen aan dit overleg, dat in Sint Maarten plaatsvond. De waarnemend ondervoorzitter, lid Taylor en de secretaris hebben het overleg digitaal gevolgd en het standpunt van de Raad ten aanzien van de in het overleg besproken onderwerpen gegeven.

De Raad van State

Op uitnodiging van de Raad van State hebben enkele leden van de Raad van Advies op 19 oktober 2024 een door de Raad van State georganiseerde informele borrel –

ter gelegenheid van het bezoek van een delegatie van deze Raad – op het terras van Hotel Avila Beach bijgewoond. Op 21 oktober 2024 heeft een delegatie van de Raad van State, bestaande uit de vicepresident, mr. Th. De Graaf, de staatsraad van het Koninkrijk voor Curaçao, P.R.J. Comenencia, MA en de raadadviseur drs. R. van der Veer aan de Raad toelichting gegeven op het door de Raad van State op 16 oktober 2024 uitgebrachte advies over 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Het Ministerie van Financiën

Op 24 juli 2024 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 van de Raad gegeven over de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2025.

B. Bijzondere contacten

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Op 11 september 2024 vond, door tussenkomst van dhr. J. Tellings van het secretariaat van het College financieel toezicht, een kennismakingsgesprek plaats tussen de ondervoorzitter en leden Alberto, Taylor, Willem en Provence van de Raad en zes leden van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten – onder wie de voorzitter mevrouw drs. L.M.C. Ongerling – waarbij een aantal financiële onderwerpen de revue passeerden.

Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Ter voorbereiding op de evaluatie van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten is de Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Evaluatiecommissie 2024) ingesteld.

Deze commissie heeft de taak om advies uit te brengen over de elementen, zoals vastgelegd in artikel 33, tiende lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.³⁶ Daarnaast beoordeelt zij, net als bij eerdere evaluaties, in hoeverre de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie uit 2021 zijn uitgevoerd. Daarvoor heeft de Evaluatiecommissie 2024 overleg gevoerd met verschillende instanties, waaronder de Raad van Advies. Op 26 juni 2024 vond in dat kader een gesprek plaats tussen een delegatie van de Werkgroep Economische, financiële en onderwijsaangelegenheden en de Evaluatiecommissie 2024.

Doorlichting van het begrotingsproces

Met het oog op de uitvoering van het Landspakket is het rapport 'Doorlichting Begrotingsproces Curaçao' uitgebracht. In verband met de implementatie van de aanbevelingen gerelateerd aan de doorlichting van het begrotingsproces is de Raad op 31 oktober 2024 door de secretaris van de Werkgroep 'Implementatie doorlichting begroting' benaderd voor een interview en het invullen van vragenlijsten. Het interview heeft niet plaatsgevonden.

36. Stb. 2010, 334.

37. Het standpunt is vastgelegd in de brief van 4 augustus 2021 (kenmerk RvA no. OV/21-21) van de ondervoorzitter aan de voorzitter van de Staten. Als bijlage bij deze brief is het advies van de Raad van Advies van 6 juli 2020 (kenmerk RvA no. RA/11-20-LV) opgenomen. Dit advies heeft betrekking op de ontwerp-landsverordening tot instelling van de Electorale Raad. Ook bij brief van 21 december 2020 (met kenmerk RvA no. OV/70-20) van de ondervoorzitter aan de minister van Financiën is hetzelfde standpunt opgenomen. Deze brief heeft betrekking op de samenstelling van de voordrachtscommissie betreffende de Begrotingskamer.

De vragenlijsten zijn door de Raad beantwoord en op 28 november 2024 digitaal naar de werkgroep gezonden.

C. Participatie in commissies

Voordrachtscommissie Ombudsman

De ondervoorzitter en lid Sybesma hebben op uitnodiging van de president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Hof) op 12 juli 2024 een bijeenkomst bij het Hof bijgewoond, in aanwezigheid van twee vertegenwoordigers van de Algemene Rekenkamer Curaçao. Hierin werd het standpunt van de Raad over de zitting van de ondervoorzitter in de voordrachtscommissie Ombudsman³⁷ herhaald en de mogelijkheid tot wijziging van de Landsverordening Ombudsman besproken. Tevens is gesproken over deelname van de ondervoorzitter in de voordrachtscommissie Algemene Rekenkamer Curaçao.

D. Communicatie met de doelgroepen van de Raad

Communicatie

De wijze van communicatie met doelgroepen is in de plenaire vergaderingen van 17 september 2024 en 30 september 2024 geëvalueerd. Hierbij is in 2024 een nieuw communicatieplan opgesteld met communicatiedoelstellingen en de voor de Raad aangewezen externe (hoofd) doelgroepen.

De volgende doelgroepen zijn vastgesteld:

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

E. Contacten met de media

Persbericht over aftreden lid en benoeming nieuwe leden

In januari van 2024 is een persbericht uitgevaardigd over het aftreden van een lid van de Raad van Advies en de benoeming van twee nieuwe leden.

Persbericht over het Jaarverslag 2023

In juli 2024 zijn twee persberichten over het Jaarverslag 2023 in het Nederlands en Papiaments naar de pers gezonden:

1. Een persbericht met een algemeen karakter, waarin nadruk werd gelegd op essentiële interne ontwikkelingen, grote juridische kwesties en een aanhoudende trend van spoedadviesverzoeken, waarbij de Raad speciale aandacht vraagt voor de naleving van internationale normen.
2. Een persbericht waarin de nadruk lag op het essay van drs. R. van den Bergh in hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2023, getiteld: 'Reikwijdte van zorgplicht van de overheid, Overheidssteun aan het Curaçaose bedrijfsleven'.

Rectificatie berichtgeving in lokale dagbladen

In 2024 is het voorgekomen dat de ondervoorzitter rectificatie heeft moeten vragen met betrekking tot specifieke berichtgeving in lokale kranten.





3.6 De samenstelling van het secretariaat

Het secretariaat van de Raad van Advies (het secretariaat) stond in 2024 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. Anandbahadoer (financieel adviseur), mevrouw J.B. Elvilia-Seedorf (officemanager), mevrouw D. Davelaar (administratief medewerker) en mevrouw S.M. Sambo (interieurverzorgster/bode).

De benoeming van een plaatsvervangend secretaris

Bij Landsbesluit van 20 maart 2024 is mevrouw mr. J. Josefa benoemd tot plaatsvervangend secretaris. Deze benoeming heeft, op voordracht van de ondervoorzitter namens de Raad, plaatsgevonden bij brief van 5 september 2023 (kenmerk RvA no. OV/29-23) en is ingegaan op 4 september 2023.

3.7 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 de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (WJZ), onder meer over de planning van de Raad en het ontbreken van relevante stukken bij een adviesverzoek.

Ketenoverleg

Op 27 februari 2024 vond er een overleg plaats waarin de programmamaker, de heer B. Kokx, toelichting gaf op het

programma 'Verbeteren Functioneren Overheid'. Tijdens dit overleg, dat werd gehouden bij WJZ, zijn diverse wetgevingstrajecten besproken. De door de betrokken actoren opgestelde ontwerpregelingen zijn bedoeld om de aanbevelingen uit het rapport 'Niets doen is geen optie meer' van november 2022 op te volgen. Aanwezig waren vertegenwoordigers van WJZ, het Kabinet van de Gouverneur, de Griffie van de Staten, mevrouw J. Josefa en de secretaris. De vertegenwoordigers van het secretariaat van de Raad van Advies hebben tijdens het overleg kritische kanttekeningen geplaatst bij de haalbaarheid van de gepresenteerde planning.

Ontmoeting met drie medewerkers van het secretariaat van het College financieel toezicht

Op 21 maart 2024 vond er een gesprek plaats tussen de secretaris, de heer Anandbahadoer en mevrouw Josefa met drie medewerkers van het secretariaat van het College financieel toezicht. Tijdens dit gesprek zijn verschillende onderwerpen besproken die betrekking hebben op de voorbereiding en de uitvoering van de overheidsbegroting.

Ontmoeting met medewerkers van de Algemene Rekenkamer van Nederland

Op 11 juli 2024 vond er een kennismakingsbezoek plaats bij het secretariaat van de Raad van Advies tussen twee medewerkers van de Algemene Rekenkamer Nederland, vergezeld door de secretaris van de Algemene Rekenkamer Curaçao, en de secretaris van de Raad van Advies en de heer Anandbahadoer.

Dit gesprek werd ingepland vanwege de belangstelling van de Algemene Rekenkamer Nederland voor het functioneren van onafhankelijke instanties op Curaçao. Tijdens het gesprek is er van gedachten gewisseld over het aangedragen onderwerp.

Stage bij de Raad van State

Mevrouw J. Josefa heeft van 20 april tot en met 18 mei 2024 stage gelopen bij de Afdeling Advisering van de Raad van State, waarbij zij als volwaardig adviseur van de Raad van State heeft gewerkt.



4 | De ‘productie’ van de Raad in het jaar 2024

4.1 In- en uitstroom

In het jaar 2024 heeft de Raad 39 verzoeken om advies ontvangen en 32 adviesverzoeken afgehandeld. Bij laatstgenoemd aantal zijn twee adviesverzoeken inbegrepen die in het jaar 2023 bij de Raad aanhangig zijn gemaakt, maar die uiteindelijk in 2024 zijn afgehandeld. Vier adviesverzoeken werden geretourneerd. Aan het eind van het verslagjaar had de Raad vijf adviesverzoeken, die in het verslagjaar zijn ontvangen, nog in behandeling. De in- en uitstroom van adviesverzoeken over de jaren 2020 tot en met 2024 is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Overzicht in- en uitstroom adviesverzoeken					
	2020	2021	2022	2023	2024
In behandeling op 1 januari	4	6	2	1	2
Ingekomen in het verslagjaar	55	27	31	33	39
Geretourneerd	8	3	1	3	4
Ingetrokken	0	0	0	0	0
Afgedane adviesverzoeken	45	28	31	29	32
Ongevraagd advies	1	5	0	0	0
In behandeling op 1 januari	6	2	1	2	5

4.2 Behandeling

Tabel 2 toont een verdeling in categorieën van de adviesverzoeken die de Raad per 1 januari 2024 nog in behandeling had, de gedurende dit verslagjaar ontvangen adviesverzoeken en de uitgebrachte adviezen daarover, met de vergelijkende cijfers over 2021, 2022 en 2023.

In 2024 had de Raad twee adviesverzoeken nog in behandeling die in 2023 ontvangen waren. De adviesverzoeken die de Raad per 1 januari 2025 nog in behandeling had, waren twee ontwerp-landsverordeningen (regeringsontwerpen), twee ontwerp-landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en één initiatiefontwerp-landsverordening.³⁸

Tabel 2: Verdeling categorie van de adviesverzoeken								
In behandeling zijnde adviesverzoeken ³⁹					Uitgebrachte adviezen			
Jaren	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Ontwerpen van landsverordening (regeringsontwerpen)	8	9	10	18	8	9	9	16
Ontwerpen van landsbesluiten, h.a.m.	11	16	15	11	11	15	15	9
Initiatiefontwerpen van landsverordening	6	4	3	6	4	4	3	5
Voorstellen van Rijkswet	5	2	1	1	5	2	1	1
Ontwerpen van algemene maatregelen van Rijksbestuur	0	1	2	1	0	1	2	1
Voorstellen tot goedkeuring van verdragen	0	0	0	0	0	0	0	0
Door de regering gevraagde adviezen	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	30	32	31	37	28	31	30	32

38. De Raad van Advies heeft pas op 30 december 2024 de juiste versie van het ontwerp-landsbesluit profiel leden Petroleumraad ontvangen. Een verzoek voor ontvangst van bedoelde juiste versie is eerder gedaan, namelijk bij brief d.d. 21 november 2024 (met kenmerk RvA no. OV/25-24). Bij brief d.d. 20 november 2024 (met kenmerk RvA no. OV/24-24) is de minister-president tevens minister van Algemene Zaken bericht dat het uitbrengen van een speedadvies in 2024 over de complexe en omvangrijke ontwerp-landsverordening minimumbelasting 2024, waarin als inwerking-tredingsdatum 31 december 2024 is opgenomen, niet haalbaar is.

39. De ingetrokken c.q. geretourneerde advieszaken zijn niet in de cijfers in deze tabel inbegrepen.

De 37 ontwerpregelingen die in het verslagjaar in behandeling zijn genomen, bestonden uit 18 ontwerpplandsverordeningen (regeringsontwerpen), 11 ontwerpplandsbesluiten houdende algemene maatregelen, zes initiatiefontwerpplandsverordeningen (initiatiefvoorstellen van de Staten), één voorstel van rijkswet en één ontwerp van een algemene maatregel van Rijksbestuur.

In het verslagjaar zijn vier adviesverzoeken geretourneerd waarover de Raad geen advies heeft uitgebracht.⁴⁰

Het betreft de adviesverzoeken over:

- (1) het ontwerpplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, vijftiende en zestiende lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (Landsbesluit UBO-registratie) (zaaknummer 2023/044896) (met kenmerk RvA no. RA/06-24-LB);
- (2) het ontwerp van de tweede nota van wijziging op de ontwerpplandsverordening op de kansspelen (Zittingsjaar 2023-2024-215) (zaaknummer 2024/022586) (met kenmerk RvA no. RA/17-24-LV);
- (3) het ontwerpplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 24ste september 1997 ter uitvoering van de artikelen 36, tweede en vierde lid, en 125 derde en vierde lid, van de Wegenverkeersverordening Curaçao (A.B. 1957 no. 12) en artikel 3, derde en vijfde lid, van de Parkeermeterverordening (A.B. 1975 no. 50) (zaaknummers 2023/043707) (met kenmerk RvA no. RA/28-24-LB);
- (4) de initiatiefontwerpplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Burgerlijk Wetboek 7A (P.B. 2012, no. 24), de Landsverordening van de 24ste april 1969 houdende regelingen van de afspraken van de ambtenaren in dienst van de Nederlandse Antillen en van vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren (P.B. 1969, no. 44) en de Landsverordening Ziekteverzekering (P.B. 1966, no. 15) (Zittingsjaar 2022-2023-212) (met kenmerk RvA no. RA/36-24-LV).

Het adviesverzoek betreffende het ontwerpplandsbesluit UBO-registratie is geretourneerd, omdat de ambtelijke voorbereiding van het betreffende ontwerp nog niet was voltooid. Er ontbrak namelijk een tweede, recenter advies van de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën waarin het resultaat van de verrichte financieel budgettaire toetsing is opgenomen. Ook ontbrak het eindadvies van WJZ, die het ambtelijke voorbereidingstraject als regievoerder in het proces van regelgeving, ter waarborging van de kwaliteit van wet- en regelgeving, ontwerpen van wettelijke regelingen aan een laatste kwaliteitstoets moet onderwerpen.

Het adviesverzoek betreffende het ontwerp van de tweede nota van wijziging op de ontwerpplandsverordening op de kansspelen (Zittingsjaar 2023-2024-215) is geretourneerd, omdat de adviezen van WJZ en van de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën niet bij het adviesverzoek waren gevoegd. De Raad heeft de regering erop gewezen dat het advies van WJZ zonder meer wenselijk en noodzakelijk was.

Het adviesverzoek betreffende het ontwerpplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 24ste september 1997 ter uitvoering van de artikelen 36, tweede en vierde lid, en 125 derde en vierde lid, van de Wegenverkeersverordening Curaçao (A.B. 1957 no. 12) en artikel 3, derde en vijfde lid, van de Parkeermeterverordening (A.B. 1975 no. 50) is geretourneerd, omdat in de eerste plaats in de omslag met documenten over het ontwerp die aan de Raad is aangeboden, meerdere versies van het ontwerp en de daarbij behorende nota van toelichting waren opgenomen, waardoor het moeilijk te achterhalen was welke de juiste versies waren. Daarnaast heeft de Raad vanwege het ontbreken van het advies van de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën en van de verantwoordelijke beleidsdirectie(s) kunnen concluderen dat de ambtelijke voorbereiding van het ontwerp nog niet voltooid was.

In alle drie gevallen heeft de Raad verwezen naar de door de Raad vastgestelde 'Beleidsregels met betrekking tot het ontbreken van adviezen van derden ten aanzien van regeringsontwerpen'.⁴¹

Het adviesverzoek betreffende de initiatiefontwerpplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Burgerlijk Wetboek 7A (P.B. 2012, no. 24), de Landsverordening van de 24ste april 1969 houdende regelingen van de afspraken van de ambtenaren in dienst van de Nederlandse Antillen en van vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren (P.B. 1969, no. 44) en de Landsverordening Ziekteverzekering (P.B. 1966, no. 15) (Zittingsjaar 2022-2023-212) is geretourneerd, omdat uit de onderliggende stukken niets is gebleken van een serieuze overweging van de door de Sociaal Economische Raad⁴² geuite argumenten en evenmin van een gemotiveerde weerlegging daarvan in de memorie van toelichting behorende bij het initiatiefontwerp. De Raad concludeert daarbij dat door niets te doen met adviezen van de wetgevingsadviseurs, zoals in dit geval de Sociaal Economische Raad, het hoofddoel van de wetgevingsadviseurs niet wordt gerealiseerd, namelijk het bewaken en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving en daarmee indirect ook van het openbaar bestuur. In dit geval heeft de Raad gewezen op de 'Beleidsregels van de Raad met betrekking tot advisering over initiatiefontwerpen'.⁴³

40. De regering heeft de gebreken die tot retournering hebben geleid van de adviesverzoeken onder 1 tot en met 3 gecorrigeerd en later in het verslagjaar een hernieuwd adviesverzoek over de genoemde onderwerpen aan de Raad gedaan. Over deze nieuwe adviesverzoeken heeft de Raad wel advies uitgebracht met kenmerk RvA no. RA/12-24-LB, respectievelijk RvA no. RA/26-24-LV en RA/34-24-LB.

41. 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](#)).

42. Het advies van de Sociaal Economische Raad van 15 april 2024, met referentienummer 023/2024-SER.

43. Deze beleidsregels zijn op de website van de Raad geplaatst.



4.3 Vastgestelde gemiddelde adviestermijn

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. Voor de advisering over ontwerpregelingen moet zorgvuldig onderzoek worden gedaan, in het bijzonder door de medewerkers van het secretariaat die de Raad inhoudelijke ondersteuning bieden. Een grondige analyse van het vraagstuk dat aanleiding gaf tot nieuwe wetgeving en raadpleging van relevante literatuur en jurisprudentie, vergt nou eenmaal de nodige tijd. Bij de wetgevingstoetsing stelt de Raad 'de kwaliteit van de voorgelegde stukken in algemene zin' centraal. In geen geval mag snelle behandeling ten koste gaan van de kwaliteit. De Raad hanteert als norm, afhankelijk van de inhoud van een aangeboden adviesverzoek, een adviesperiode van maximaal drie maanden voor reguliere adviesverzoeken. Bij spoedadviesverzoeken hanteert de Raad in de regel een adviesperiode van maximaal zes weken.

In het jaar 2024 was de gemiddelde adviesperiode voor spoedadviesverzoeken vijf weken en voor de overige adviesverzoeken negen weken.

4.4 Verzoeken om spoedadvies

Het cijfermatige beeld

In het jaar 2024 heeft de Raad 11 spoedadviesverzoeken van de regering in behandeling genomen. Dit betekent

dat in het verslagjaar 31% van de adviesverzoeken als spoedadviesverzoek is aan te merken. De Raad heeft zich echter ook in deze gevallen ten volle ingezet om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het verzoek van de regering om met spoed advies uit te brengen. Het is overduidelijk dat een groot aantal spoedadviesverzoeken extra druk legt op de werkzaamheden van de Raad mede gezien het uitgangspunt van kwaliteitsbewaking.

Gelet op de voor en door de Raad gestelde zwaarwegende eis van kwalitatief goede adviezen heeft de Raad zijn beleid ten aanzien van de afhandelingstermijn van spoedadviesverzoeken sinds 2023 aangescherpt. Het aangescherpte beleid komt erop neer dat de Raad zich in voorkomende gevallen kritisch zal opstellen en per geval een afweging zal maken of er valide redenen zijn voor de door de regering verzochte spoedbehandeling door de Raad en in hoeverre het haalbaar is om een verantwoord advies vóór het verstrijken van de in het algemeen voor spoedadviesverzoeken vastgestelde afhandelingstermijn uit te brengen. In het kader van dit beleid was het noodzakelijk een brief te doen uitgaan met betrekking tot de advisering over CFATF-gerelateerde wetgeving en de ontwerpplandsverordening minimumbelasting 2024.

Het aangescherpte beleid en de ontwerpplandsverordening minimumbelasting 2024

De Raad heeft op 4 november 2024 een gemotiveerd verzoek van de regering ontvangen om met spoed advies uit te brengen over een ontwerpplandsverordening minimumbelasting 2024, waarin als inwerkingtredingsdatum 31 december 2024 is opgenomen.

Bij brief d.d. 20 november 2024 (met kenmerk RvA no. OV/24-24) is de minister-president tevens minister van Algemene Zaken bericht dat een en ander niet haalbaar is.

“De Raad begrijpt het risico waar de regering op wijst en benadrukt altijd bereid te zijn om met spoed advies uit te brengen indien de omstandigheden zich daartoe lenen. Echter, de in genoemde brief omschreven omstandigheden op zich rechtvaardigen niet zonder meer een spoedbehandeling van een adviesverzoek. [...]”

De Raad uit daarom wederom zijn grote bezorgdheid voor deze zorgwekkende situatie waarbij nogmaals onvoldoende rekening wordt gehouden met de voorwaarden voor kwalitatief goede wettelijke regelingen, met de rol van de Raad van Advies als hoogste en laatste adviesinstantie en van de Staten als medewetgever bij de totstandkoming daarvan. Er moet worden voorkomen dat de verkeerde indruk wordt gewekt dat de regering de wettelijke rol van adviesorganen, de Hoge Colleges van Staat, waaronder de Raad en van de Staten, bij de totstandkoming van landsverordeningen bagatelliseert. [...]”

Aangezien de voorgenomen inwerkingtredingsdatum van de Landsverordening minimumbelasting 2024 zeer nabij is en na advisering door de Raad nog een aantal stappen van het wetgevingstraject moeten worden doorlopen, voelt de Raad zich genoodzaakt u op voorhand te informeren dat het wellicht niet haalbaar zal zijn voor de Raad – met het zicht op 31 december 2024 – om de regering binnen de door de regering verwachte termijn van advies te dienen. De Raad zal zich uiteraard ten volle inzetten om de regering op een zo kort mogelijke termijn van kwalitatief deugdelijk advies te dienen over de voorliggende ontwerpplandsverordening minimumbelasting 2024.”

Redenen die een spoedbehandeling kunnen rechtvaardigen

De Raad beseft overigens wel degelijk dat er valide redenen kunnen zijn die een spoedbehandeling rechtvaardigen. Het is evenwel belangrijk dat steeds zeer bewust een afweging wordt gemaakt, voordat de regering overgaat tot het vragen om een spoedbehandeling door de Raad. 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.

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 termijn welke geldt voor spoedbehandeling moet worden uitgebracht.

In voorkomende gevallen zal de regering door de Raad worden geïnformeerd dat het advies niet binnen zes weken zal worden uitgebracht.

Een geval als bedoeld onder a heeft zich voorgedaan bij het uitbrengen van de volgende adviezen:

- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/09-24-LV over de ontwerpplandsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (zaaknummer 2018/021256);
- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/10-24-LV over de ontwerpplandsverordening, houdende wijziging van titel 6 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de medegelding in Curaçao van het op 1 juli 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts (Landsverordening conflictenrecht trusts) (zaaknummer 2023/033889);
- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/11-24-LV over de ontwerpplandsverordening tot wijziging van de Opiumlandsverordening en vaststellen van een nieuwe Opiumlandsverordening 2024 (Opiumlandsverordening 2024) (zaaknummer 2023/031179);
- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/12-24-LB over het ontwerpplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, vijftiende en zestiende lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (Landsbesluit UBO-registratie) (zaaknummer 2023/044896);
- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/15-24-LV over de ontwerpplandsverordening houdende regels inzake het toezicht op virtuele activa dienstverleners (Landsverordening toezicht virtuele activa dienstverleners) (zaaknummer 2020/048133);
- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/16-24-LV over de ontwerpplandsverordening, houdende regels inzake het toezicht op betaaldienstverleners (Landsverordening toezicht betaaldienstverleners) (zaaknummer 2021/003147); en
- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/37-24-LV over de ontwerpplandsverordening houdende regels inzake een minimumbelasting en wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de Landsverordening op de Winstbelasting 1940 en de Invorderingsverordening 1954 (Landsverordening minimumbelasting 2024) (zaaknummer 2024/012811).

Een geval als bedoeld onder c heeft zich voorgedaan bij het uitbrengen van de volgende adviezen:

- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/26-24-LV over het ontwerp van de tweede nota van wijziging op de ontwerpplandsverordening houdende

regels betreffende kansspelen (Landsverordening op de kansspelen) (Zittingsjaar 2023–2024–215) (zaaknummers 2024/022586 en 2024/023774);

- het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/30–24–LB over het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Landsbesluit verstrekkingen basisverzekering ziektekosten 2014 (zaaknummer 2024/020614).

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van het percentage spoedadviesverzoeken van 2019 tot en met 2024.

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 verzochte 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.

Het belang van voortgangsbewaking in het wetgevings-traject

Bij de evaluatie van de CFATF in juni 2024 was vereist dat Curaçao kon aantonen dat de eerder gedane aanbevelingen zijn geïmplementeerd. In dat verband heeft de minister-president tevens minister van Algemene Zaken bij brief van 19 april 2024 (zaaknummer 2024/013075–4) de Raad dringend verzocht zorg te dragen voor het tijdig agenderen voor behandeling van de in dat kader relevante ontwerpen van wet- en regelgeving die aan de Raad voor advies zullen worden aangeboden. De ondervoorzitter heeft in de vergadering van 23 april 2024 waarvoor de minister haar heeft uitgenodigd ook de medewerking van de Raad daarvoor toegezegd.

De Raad heeft bij brief d.d. 2 mei 2024 (met kenmerk RvA no. OV/13–24) een reactie naar laatstgenoemde minister gezonden.

“[...] In september 2023 is de Raad al geïnformeerd dat een aanzienlijk aantal ontwerpen van wet- en regelgeving binnen korte tijd voor advies zou worden voorgelegd aan de Raad en dat deze wet- en regelgeving vóór 1 december 2023 in werking moesten treden; het één en ander in relatie tot de Fourth Round Mutual Evaluation van de Financial Action Task Force (hierna: FATF) van juni 2024. In de periode september 2023 tot en met april 2024 heeft de Raad maar een gering aantal ontwerpen gerelateerd aan de aangekondigde CFATF-evaluatie voor advisering ontvangen, terwijl deruim van tevoren aangekondigde evaluatie nu letterlijk voor de deur staat. [...]

Het overgrote deel van de ontwerpen die in genoemd CFATF-verband nog aan de Raad moet worden voorgelegd, zijn echter – vandaag 2 mei 2024 – nog niet aan de Raad aangeboden voor advies.[...]

Gezien het belang van een gunstige evaluatie van de CFATF voor Curaçao zal de Raad bij ontvangst van de ontwerpen van de overige wet- en regelgeving zoals toegezegd de hoogste prioriteit aan de behandeling daarvan verlenen. Mocht de Raad in hetzelfde tijdvak omvangrijke en complexe aan FATF-aanbevelingen gerelateerde ontwerpen van wet- en regelgeving en/of een te groot aantal aan CFATF-aanbevelingen gerelateerde ontwerpen van wet- en regelgeving tegelijkertijd voor spoedadvies ontvangen, dan zal de Raad evenwel genoodzaakt zijn om gefaseerd advies daarover uit te brengen. Immers, in geen geval mag snelle behandeling ten koste gaan van de kwaliteit. Ingeval de Raad van Advies ten aanzien van een ontwerp, genoemd op het overzicht dat als bijlage bij uw brief van 19 april 2024 is gevoegd, vaststelt dat de Raad niet vóór eind mei 2024 advies daarover kan uitbrengen, zal u per brief hierover worden geïnformeerd.”

In 2024 is het meermalen voorgekomen dat de niet-tijdige aanbidding van een ontwerpregeling door de regering voor advies te wijten was aan opgelopen vertragingen in het voorbereidingstraject. Ook in deze gevallen wordt door de regering vaak verwacht dat de Raad binnen een zeer korte periode advies uitbrengt. De Raad heeft zich genoodzaakt gevoeld om de regering in zijn advies over de ontwerplandsverordening houdende regels inzake het toezicht op virtuele activa dienstverleners (Landsverordening toezicht virtuele activa dienstverleners) te wijzen op de noodzaak van voortgangsbewaking van de procedure van totstandkoming van wettelijke regelingen. De Raad heeft ten aanzien van de noodzaak voor voortgangsbewaking het volgende in dit advies overwogen.

“De Raad onderschrijft het spoedeisend belang dat met het ontwerp wordt gediend. Het is nodig om de integriteit van het financiële stelsel van Curaçao tegen misbruik te waarborgen. Immers, het niet voldoen aan genoemde internationale normen en aanbevelingen van de FATF⁴⁴ kan negatieve gevolgen hebben voor de integriteit van het financiële stelsel van Curaçao en als gevolg daarvan de economie van Curaçao in gevaar brengen.

Tegelijkertijd moet wetgeving van goede kwaliteit zijn en dat vereist een degelijke voorbereiding. Men moet aan de Raad, evenals aan de andere deelnemers aan het wetgevingsproces, een redelijke tijd geven om zijn werk op een verantwoorde wijze te kunnen doen. De Raad heeft het onderhavige adviesverzoek pas op 31 mei 2024 ontvangen en heeft bijgevolg niet kunnen adviseren vóór de door de

Tabel 3: Percentage spoedadviesverzoeken van 2019 tot en met 2024						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Spoedadviesverzoeken	39%	54,1%	33,3%	23,3 %	43,1%	31%

44. De Financial Action Task Force.

regering wenselijk geachte inwerkingtredingsdatum van MEVAL 2024⁴⁵ gerelateerde ontwerpen (te weten vóór eind mei 2024), zoals deze uit de hiervoor aangehaalde brief van de Minister-President blijkt. Vanwege de belangen die in het geding zijn voor Curaçao en de betrokken actoren heeft de Raad echter getracht om de adviestertermijn zo kort als mogelijk te houden.

De Raad wil echter nogmaals de aandacht van de regering vragen voor een juiste planning en bijsturing zeker waar het betreft ontwerpregelingen die tot stand moeten worden gebracht ter voldoening aan belangrijke internationale normen. De MEVAL 2024 was ruim van tevoren aangekondigd en bij de regering bekend.

Het voortvarend acties ondernemen om de wetgeving te actualiseren vereist in die context, dat op een belangrijk dossier als het onderhavige, de coördinerende rol om de beoogde wetgeving tot stand te brengen, proactief wordt vervuld en dat de voortgang van het traject wordt bewaakt, waarbij alle wetgevingsactoren in een vroeg stadium actief (kunnen) participeren aan de totstandkoming van de vereiste wet- en regelgeving, eventuele knelpunten tijdig (kunnen) signaleren en oplossen en een redelijke termijn worden gegund om hun rol in dat proces naar behoren te vervullen. De vertraging in het (C)FATF-traject is primair de verantwoordelijkheid van de regering, niet van de Raad.

De Raad benadrukt nogmaals het belang van kwalitatief goede wetgeving en wijst de regering wederom op het feit dat de Raad in dat kader voldoende tijd geboden moet

worden teneinde kwalitatief verantwoorde adviezen te kunnen uitbrengen.”

4.5 Het belang van de adviezen van de Raad

De Raad heeft op 22 augustus 2023 advies uitgebracht over de ontwerpplandsverordening op de kansspelen (ontwerp-Lok). In de brief d.d. 9 januari 2024 van de Orde van Advocaten aan de Staten wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de Raad bij zijn advisering een bepaald aspect met betrekking tot de ontwerpplandsverordening op de kansspelen (Zittingsjaar 2023–2024–215) over het hoofd heeft gezien, namelijk de invoering van accreditatie voor advocaten.

Bij brief d.d. 18 januari 2024 (met kenmerk RvA no. OV/04–24) gericht aan de Staten heeft de Raad een reactie op de brief van de Orde van Advocaten gegeven. Een kopie van deze brief, waarin de volgende passage voorkomt, is verzonden naar de minister-president tevens minister van Algemene Zaken.

“Artikel 1.6 van de ontwerp-LOK, waarnaar de Orde refereert, is na advisering door de Raad door de regering ingevoegd in de ontwerp-LOK en betreft niet een wijziging die het gevolg is van het advies van 22 augustus 2023 (met kenmerk RvA no. RA/12–23–LV). Artikel 5.17 in samenhang met artikel 1.6 van de ontwerp-LOK heeft niet alleen betrekking op advocaten maar ook op andere (juridische) dienstverleners. [...]

Het ontwerp van de LOK waarover de Raad heeft geadviseerd (het oorspronkelijke ontwerp) bevatte een artikel 5.18 over



45. De Fourth Round Mutual Evaluation van de Caribbean Financial Action Task Force.

een vrijwillig accreditatiestelsel [...] Dit artikel is in aangepaste vorm opgenomen in artikel 5.17 van de ontwerp-LOK die aan de Staten is aangeboden. Het nieuwe artikel 1.6 geeft aan de ingevoerde accreditatie een verplicht karakter.”

Door de publicatie van de oorspronkelijke tekst van de ontwerpen waarover de Raad advies heeft uitgebracht, zal de kans op herhaling van een dergelijk misverstand vrijwel nihil worden. Zie onderdeel ‘1. Informatie over uitgebrachte adviezen’ in hoofdstuk 6 van dit jaarverslag.

Een ander belangrijk aspect is dat de instantie die advies vraagt, het advies van de Raad of van andere adviesinstanties ook serieus moet nemen. Alleen dan kan de kwaliteit van wet- en regelgeving gewaarborgd worden. Dat dit niet altijd gebeurt, blijkt uit de brief d.d. 2 augustus 2024 (met kenmerk RvA no. OV/19-24) waarin de Raad de aandacht van de Staten vraagt voor de wijze waarop wordt omgegaan met adviezen van adviesinstanties in relatie tot de kwaliteit van wetgeving.

“Ingeval een initiatiefnemer een advies over een initiatiefontwerplandsverordening van een adviesorgaan heeft ontvangen, in het kader van een verplichte wetgevingsadvisering (bijvoorbeeld het horen van de Raad van Advies) danwel gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om advies van een adviesorgaan in te winnen (bijvoorbeeld de Sociaal Economische Raad), dan moet in beide gevallen sprake zijn van een serieuze overweging van in dat advies geuite argumenten, en eventueel van een gemotiveerde weerlegging daarvan in de memorie van toelichting behorende bij de betrokken initiatiefontwerplandsverordening.

Kritische en onafhankelijke adviseurs binnen ons democratisch bestel, zoals de Raad van Advies en de SER, zijn een belangrijk element van het stelsel van checks and balances. Door niets te doen met adviezen van de wetgevingsadviseurs wordt het hoofddoel van deze wetgevingsadviseurs niet gerealiseerd, namelijk het bewaken en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving en daarmee indirect ook van het openbaar bestuur.”

In de praktijk neemt de regering een reactie op adviezen van de Raad van Advies die betrekking hebben op het ontwerp van een wettelijke regeling, in de memorie van toelichting of nota van toelichting behorende bij het ontwerp op. 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 zal de regering voortaan in een ‘nader rapport’ een uiteenzetting opnemen van de wijze waarop door de regering is omgegaan met het advies over een ontwerplandsverordening of ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, en eveneens hoe dit al dan niet zijn weergave vindt in dat ontwerp. Een advies dat een grondige, goed geargumenteerde beschouwing in het nader rapport krijgt van de redenen waarom de aanbevelingen van de Raad niet worden opgevolgd, draagt in ieder geval bij aan een

kwalitatief hoogwaardige parlementaire behandeling van een ontwerplandsverordening.

4.6 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 zijn zeven adviezen over de volgende ontwerpen elektronisch vastgesteld:

- het ontwerplandsbesluit tot wijziging van het Landsbesluit economische zone Koningsplein 2022)(RvA no. RA/13-24-LB) (Met deze spoedbehandeling onderkent de Raad het belang van een spoedige realisering van de bestemmingswijziging van een deel van de terreinen binnen de economische zone Koningsplein 2021 met het oog op het stimuleren van lokale economische activiteit en werkgelegenheid.);
- de ontwerplandsverordening beëindiging inkorting arbeidsvoorwaarden (RvA no. RA/35-24-LV) (Het regeeringsbeleid was erop gericht het vaststellingstraject betreffende het ontwerp in 2024 af te ronden. Gezien de beperkte tijd die nog resteerde om bedoeld voorstellen te realiseren en de aard en beperkte reikwijdte van het ontwerp was het gewenst om spoedadvies over het ontwerp uit te brengen.);
- de ontwerplandsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (RvA no. RA/09-24-LV);
- de ontwerplandsverordening conflictenrecht trusts (RvA no. RA/10-24-LV);
- het ontwerp van de Opiumlandsverordening 2024 (RvA no. RA/11-24-LV);
- het ontwerplandsbesluit UBO-registratie (RvA no. RA/12-24-LB);
- de ontwerplandsverordening toezicht virtuele activa dienstverleners)(RvA no. RA/15-24-LV).

In de laatste vijf gevallen is het spoedeisend belang gelegen in het feit dat de ‘Mutual Evaluation’ van Curaçao door de CFATF in het jaar 2024 zou plaatsvinden.

In het kader van deze evaluatie moest Curaçao kunnen aantonen dat er maatregelen zijn getroffen ter voldoening aan FATF Recommendation 27. FATF Recommendation 27 regelt dat toezichthouders over voldoende en adequate bevoegdheden moeten beschikken om toezicht te houden op financiële instellingen. Gezien de beperkte tijd die resteerde vóór de MEVAL 2024 heeft de minister-president tevens minister van Algemene Zaken bij brief van

19 april 2024 (zaaknummer 2024/013075-4) de Raad van Advies dringend verzocht om prioriteit te geven aan de behandeling van de in dat kader relevante ontwerpen van wet- en regelgeving die aan de Raad voor advies zouden worden aangeboden.

In voornoemde gevallen 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.

4.7 Dicta in 2024

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.

Regeringsontwerpen 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 (PB. 2012, no. 14).

Gegeven dicta in 2024

De Raad gaf in dit verslagjaar zesmaal het derde dictum en eenmaal het zwaarste dictum. De ontwerpen waarover de Raad het derde dictum gaf waren:

- de ontwerplandsverordening, houdende regels inzake opgave van passagiers- en bemanningslijsten bij internationaal personenverkeer (Landsverordening opgave passagiers- en bemanningslijsten) (RvA no. RA/29-23-LV);
- de initiatiefontwerplandsverordening houdende wijziging van de Verordening van den 13den september 1918, houdende bepalingen betreffende de verklaringen van overlijden, af te geven door de geneeskundigen in de kolonie Curaçao en het Burgerlijk Wetboek (RvA no. RA/14-24-LV);

- de initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake de vrijstelling van loonbelasting en sociale lasten op het loon van young professionals en wijziging van de Landsverordening op de Loonbelasting, de Landsverordening op de inkomstenbelasting en de Landsverordening op de Winstbelasting (Landsverordening bevordering arbeidsparticipatie young professionals) (RvA no. RA/24-24-LV);
- het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Landsbesluit verstrekkingen basisverzekering ziektekosten 2014 (RvA no. RA/30-24-LB);
- de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening Openbare Orde (RvA no. RA/23-24-LV);
- de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943, de Landsverordening op de loonbelasting 1976, het Landsbesluit vaststelling premie, premie- inkomensgrenzen, eigen bijdrage en toeslag basisverzekering ziektekosten en premie ziekteverzekering, de Landsverordening omzetbelasting 1999 (RvA no. RA/25-24-LV).

Het vierde en zwaarste dictum werd gegeven ten aanzien van het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 24ste september 1997 ter uitvoering van de artikelen 36, tweede en vierde lid, en 125 derde en vierde lid, van de Wegenverkeersverordening Curaçao (A.B. 1957 no. 12) en artikel 3, derde en vijfde lid, van de Parkeermeterverordening (A.B. 1975 no. 50) (RvA no. RA/34-24-LB).

Tabel 4: Soorten dicta geldig sinds 1 november 2021 (betreffende regeringsontwerplandsverordeningen)⁴⁶

	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.

46. 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/>.



5 | Advisering over ontwerpregelingen gericht op bestrijding in Curaçao van grensoverschrijdende criminaliteit

5.1 Inleiding

De implementatie en naleving van internationale verdragen en normen ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit

In het verslagjaar ontving de Raad een aantal (spoed)adviesverzoeken ter advisering die gerelateerd waren aan de implementatie en naleving van internationale verdragen en normen gericht op de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De grensoverschrijdende criminaliteit in kwestie betrof in hoofdzaak witwassen, terrorismefinanciering en illegale drugshandel. Curaçao dreigde sterk achter te lopen bij de internationale normen omtrent deze soorten criminaliteit vanwege verouderde wetgeving of juist een gebrek aan nieuwe wetgeving. De daders en plegers worden steeds creatiever en de soorten strafbare delicten worden steeds uitgebreider en complexer. Dit vereist de implementatie van moderne middelen ter bestrijding van deze grensoverschrijdende criminaliteit. Het is Curaçao nog niet gelukt om in voldoende mate gelijke tred hiermee te houden, hoewel door de justitiële keten in toenemende mate aandacht besteed wordt aan onder andere misdaadpreventie.

Risicobeoordeling en -beheersing

Volgens het thema H: Versterken van de Rechtsstaat van het Landspakket heeft Curaçao te kampen met, voor zijn omvang, veel grensoverschrijdende criminaliteit, zoals drugsmokkel, mensenhandel en mensensmokkel, wapenhandel en witwassen. Uit de 'National Risk Assessment (on) money laundering Curaçao 2020' (pagina's 10, 14 en 15) is ook gebleken dat de illegale drugshandel de hoogste bedreiging vormt in het tegengaan van witwassen in Curaçao. Curaçao fungeert volgens dat rapport hoofdzakelijk als doorvoerland. In de meeste voorgekomen gevallen van witwassen was de internationale illegale drugshandel het basisdelict voor het witwassen van geld.

Het een en ander volgt ook uit het Justitieel Strategisch Beleidsplan 2022–2025 van het Ministerie van Justitie. Uit thema H: Versterken van de Rechtsstaat van het Landspakket blijkt verder dat naast grensoverschrijdende criminaliteit ook de verwevenheid tussen de boven- en de onderwereld een serieuze bedreiging vormt voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat, met alle gevolgen van dien voor de samenleving, het investeringsklimaat en het aanzien van het Koninkrijk in de wereld. De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de rechtsstaat hebben tot doel een bijdrage te leveren aan

de versterking van de rechtsstaat, door in ieder geval in te zetten op het versterken van het grenstoezicht, de aanpak van financieel-economische criminaliteit en het verbeteren van het detentiewezen.

Mede ter uitvoering van thema H van het Landspakket heeft de Centrale Stuurgroep van de Recherchesamenwerking opdracht gegeven tot het opstellen van een regionale criminaliteitsbeeldanalyse.⁴⁷ Daarin worden thema's behandeld zoals de grensoverschrijdende criminaliteit. Het recherchesamenwerkingsteam zal zich in de jaren 2023–2025 ook richten op de aanpak van onder meer smokkel van illegale goederen, mensensmokkel, mensenhandel, witwassen en cybercriminaliteit.

CFATF

Ook in dit verslagjaar was de 'Mutual Evaluation' door CFATF de hoofdreden om wet- en regelgeving op dit gebied vast te stellen of aan te passen. In het kader van deze evaluatie heeft Curaçao moeten aantonen dat er maatregelen worden getroffen om het risicoprofiel van Curaçao in de loterijsector naar een acceptabel niveau te brengen en om de integriteit van het financiële stelsel tegen criminaliteit te waarborgen. Van groot belang is de regels ten aanzien van uiteindelijk gerechtigden van rechtspersonen en andere juridische constructies vast te stellen om daarmee fiscale misdrijven en fraude, alsmede terrorismefinanciering, witwassen van gelden en de illegale handel in drugs te bestrijden.

Het niet implementeren van de aanbevelingen van de CFATF, hoewel de organisatie geen afdwingbare bevoegdheden heeft, zal tot gevolg kunnen hebben dat Curaçao op een openbare zwarte of grijze lijst (lijsten van niet-coöperatieve landen) van de Financial Action Task Force (FATF) wordt geplaatst. Plaatsing op een van die lijsten maakt dat Curaçao minder aantrekkelijk wordt voor buitenlandse investeerders maar ook voor bezoekers in het algemeen. Dit laatste kan negatieve financieel-economische consequenties voor Curaçao hebben. Voor Curaçao is daarom de druk om tijdig wet- en regelgeving in te voeren die in overeenstemming is met de CFATF-aanbevelingen, maar ook met resoluties van de Verenigde Naties en verordeningen van de Europese Unie, groot.

Bij de bestrijding van criminaliteit in zijn algemeenheid komen ook steeds de mensenrechten op de voorgrond. Immers ook de dader en andere medeplegers hebben in

47. Zie *Recherchesamenwerking Caribisch deel Koninkrijk, Samenvatting, Regionaal Criminaliteitsbeeld 2023–2025*, bron: <https://www.openbaarministerie.org/publicaties-ppg>.

ons Koninkrijk bepaalde grondrechten die gewaarborgd dienen te worden. Deze grondrechten vloeien met name voort uit de Staatsregeling van Curaçao (Staatsregeling) en internationale mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Het voorliggende hoofdstuk

In dit hoofdstuk is in het licht van het bovenstaande ervoor gekozen om aandacht te besteden aan een viertal adviezen die gerelateerd waren aan de implementatie en naleving van internationale verdragen en normen gericht op de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en het waarborgen van grondrechten. De overige adviezen die hiermee samenhangen, namelijk het advies over de ontwerplandsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (aanscherping bestrijding terrorisme en enige andere noodzakelijke aanpassingen)^{48 49} respectievelijk de ontwerplandsverordening, houdende regels inzake opgave van passagiers- en bemanningslijsten bij internationaal personenverkeer (Landsverordening opgave passagiers- en bemanningslijsten)⁵⁰, die door de regering voor advies bij de Raad zijn ingediend, zullen niet in dit hoofdstuk worden besproken aangezien deze adviezen nog niet openbaar zijn.

Naast het adviesverzoek met betrekking tot het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit is in het verslagjaar ook een tweetal adviesverzoeken bij de Raad ingediend die direct of indirect te maken hadden met de bestrijding van criminaliteit maar dan op lokaal niveau. Het gaat hierbij om het adviesverzoek van de Staten over een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van

het Wetboek van Strafrecht van Curaçao (Wetboek van Strafrecht)⁵¹ en het adviesverzoek van de regering over het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 24ste september 1997 ter uitvoering van de artikelen 36, tweede en vierde lid, en 125 derde en vierde lid, van de Wegenverkeersverordening Curaçao (A.B. 1957 no. 12) en artikel 3, derde en vijfde lid, van de Parkeermeterverordening (A.B. 1975 no. 50).⁵²

In het eerstgenoemde adviesverzoek ging het om het in het Wetboek van Strafrecht opnemen van de strafbaarstelling van diefstal op toeristen die voor recreatieve doeleinden in ons land verblijven, diefstal van vee uit de weide en diefstal van motorvoertuigen. In laatstgenoemd adviesverzoek van de regering over de Wegenverkeersverordening Curaçao en de Parkeermeterverordening ging het om het indexerende van wegsleep- en stallingskosten van motorvoertuigen die door de politie in bewaring worden genomen. In dit hoofdstuk van het Jaarverslag 2024 zal niet nader inhoudelijk worden ingegaan op dit adviesverzoek aangezien het daarover uitgebrachte advies nog niet openbaar is. Hiermee wil de Raad echter wel illustreren dat op lokaal niveau steeds meer de noodzaak wordt gevoeld om de strafwetgeving te moderniseren en te onderhouden, het één en ander ook ten behoeve van de misdaadpreventie.

48. Advies van 18 september 2024, met kenmerk RvA no. RA/21-24-LV (zaaknummer 2024/000971).

49. Door aanbidding in 2025 van de betrokken ontwerplandsverordening door de regering aan de Staten is het advies van de Raad daar over openbaar geworden.

50. Dit adviesverzoek met kenmerk RvA no. RA/29-23-LV is op 23 oktober 2023 ontvangen maar het advies daarover is op 23 februari 2024 uitgebracht.

51. Het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/08-24-LV is op 9 april 2024 uitgebracht. Het opschrift van het betrokken initiatiefontwerp dat de Raad van Advies heeft ontvangen, luidt als volgt. 'Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Wetboek van Strafrecht [Zittingsjaar 2023-2024-220]'.

52. Zaaknummer 2023/043707. Het advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/34-24-LB is op 16 december 2024 uitgebracht.



5.2 De ontwerplandsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering⁵³

Dit ontwerp is gericht op onder andere aanscherping van de strafbaarstelling van witwassen ten einde de integriteit van het financiële stelsel van Curaçao tegen misbruik te waarborgen. In het ontwerp werd concreet voorgesteld om eenvoudig witwassen, eenvoudig schuldwitwassen en beroepswitwassen in het Wetboek van Strafrecht strafbaar te stellen. Door de regering werd beoogd de kring van personen die strafrechtelijk vervolgd kunnen worden voor het delict witwassen, uit te breiden. Het één en ander als gevolg van recente jurisprudentie van de Hoge Raad der Nederlanden (Hoge Raad).⁵⁴

Op grond van laatstbedoelde jurisprudentie is een verdachte alleen strafbaar wanneer hij reeds handelingen heeft verricht die gericht zijn op het verbergen of het verhullen van de criminele herkomst van voorwerpen. Is daarvan geen sprake, dan kan het strafbare feit ten opzichte van de zelfpleger niet worden gekwalificeerd als (schuld)witwassen omdat er sprake is van een zogenaamde kwalificatie-uitsluitingsgrond. Volgens de Hoge Raad wordt daarmee voorkomen dat een verdachte die een

bepaald misdrijf heeft begaan (anders dan witwassen) en die de door dat misdrijf verkregen voorwerpen verwerft of onder zich houdt en dus voorhanden heeft, zich automatisch ook schuldig maakt aan het witwassen van die voorwerpen. Deze beperking van de reikwijdte van de strafbaarstelling van witwassen in artikel 2:404 van het Wetboek van Strafrecht door de Hoge Raad wordt met het ontwerp dus verholpen; eenvoudig witwassen, schuldwitwassen en beroepswitwassen werden in het Wetboek van Strafrecht opgenomen.

De Raad heeft geadviseerd om in de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp (memorie van toelichting) een uiteenzetting te geven over de aanbeveling(en) van de CFATF die de aanleiding vormde(n) om de strafbaarstelling van witwassen in het Wetboek van Strafrecht te wijzigen en uit te breiden. Volgens de Raad diende bovendien in het ontwerp niet alleen gesproken te worden van het witwassen van misdaadgeld. Het toepassingsbereik dient zich immers ook uit te strekken over alle voorwerpen, waaronder alle zaken en alle vermogensrechten.

53. Advies met kenmerk RvA no. RA/09-24-LV. Hierover is op 8 mei 2024 advies uitgebracht. Na vaststelling door de wetgever is de betrokken landsverordening bekend gemaakt in P.B. 2024, no. 102.

54. Hoge Raad 8 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX6910, Hoge Raad 18 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA3302, Hoge Raad 17 december 2013, NJ 2014, 75, Hoge Raad 25 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014: 697 en Gemeenschappelijk Hof van Justitie 9 oktober 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:49.



5.3 De ontwerplandsverordening tot wijziging van de Opiumlandsverordening en vaststellen van een nieuwe Opiumlandsverordening 2024⁵⁵

De ontwerplandsverordening tot wijziging van de Opiumlandsverordening en vaststelling van een nieuwe Opiumlandsverordening 2024 strekt er in hoofdzaak toe om de Opiumlandsverordening uit 1960 te herzien. Het één en ander gelet op de medegelding voor Curaçao aan een drietal verdragen. Concreet ging het om de medegelding van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, het Verdrag inzake psychotrope stoffen en het Verdrag inzake de sluikhandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen.⁵⁶

In de nieuwe Opiumlandsverordening 2024 moeten nadere voorzieningen worden getroffen met het oog op een meer doelmatige bestrijding van de oneigenlijke handel in chemicaliën die gebruikt worden bij de illegale fabricage van verdovende en bewustzijnsbeïnvloedende middelen. Bijvoorbeeld distikstofmonoxide (CAS-nummer 10024-97-2) ofwel lachgas dient aan banden gelegd te worden.

Met de plaatsing ervan op lijst II, ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder f, van de Opiumlandsverordening 2024, is lachgas een verboden softdrug geworden. Het gebruik van lachgas voor technische doeleinden of als voedseladditief is onder voorwaarden wel toegestaan.

De Raad is in zijn advies ingegaan op de vraag of naast de strafrechtelijke handhavingmethode niet ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk moet kunnen zijn. Aangezien er een ontheffingsstelsel in bovengenoemde ontwerplandsverordening wordt voorgesteld, acht de Raad het op zijn plaats om dit stelsel langs bestuursrechtelijke weg te kunnen handhaven. Verder is ook met betrekking tot deze ontwerplandsverordening geadviseerd om in de memorie van toelichting een uiteenzetting te geven over de aanbeveling(en) van de CFATF die de aanleiding vormde(n) om een nieuwe Opiumlandsverordening vast te stellen.

55. Bij advies van 15 mei 2024, met kenmerk RvA no. RA/11-24-LV is hierover geadviseerd. Na vaststelling door de wetgever is de landsverordening bekendgemaakt in P.B. 2024, no. 24.

56. Deze verdragen zijn respectievelijk gepubliceerd in Tractatenblad 1989, 97, Tractatenblad 1989, 129 en Tractatenblad 2010, 165 en 239.



5.4 Het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, vijftiende en zestiende lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen⁵⁷

Dit ontwerplandsbesluit dient tot het instellen van een UBO-register. De afkorting 'UBO' staat voor Ultimate Beneficial Owner ofwel uiteindelijk belanghebbende of uiteindelijk gerechtigde. Het instellen van een UBO-register houdt in dat de noodzakelijke transparantie, zoals door de FATF aanbevolen, zal worden gewaarborgd. Hiermee kunnen witwassen, fraude en terrorismefinanciering zo goed mogelijk voorkomen of bestreden worden.

Enerzijds is het van belang een UBO-registratie te hebben, maar van de andere kant dient voldoende rekening te worden gehouden met het recht op respect voor het privéleven van UBO-geregistreerden. Bezien vanuit de optiek van bijvoorbeeld het EVRM moet bij inmenging door het openbaar gezag in de uitoefening van het recht op privacy beoordeeld worden of deze inmenging legitieme doelstellingen in het algemeen heeft.

Tevens moet worden beoordeeld of er een behoorlijk evenwicht is tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van het recht op respect voor het privéleven van betrokkene of uiteindelijk gerechtigde.

In zijn advies beveelt de Raad de regering aan om in de nota van toelichting in te gaan op de wijze waarop ervoor gezorgd zal worden dat de informatie van personen in het UBO-register voldoet aan de eisen gesteld in artikel 12 van de Staatsregeling, de bepalingen van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens en artikel 8 van het EVRM.

De Raad heeft de regering in zijn advies ook erop gewezen dat er geen concrete aanleiding of gerechtvaardigde reden is om het inzagerecht van de uiteindelijk gerechtigde te beperken dan op de gronden genoemd in artikel 35 van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens. Iedere beperking van grondrechten moet in de landsverordening zelf plaatsvinden en niet in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dat van een lagere orde is. De (gewezen) uiteindelijk gerechtigden hebben er volgens de Raad alle recht op om buiten de gevallen genoemd in artikel 35 van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens, inzage te krijgen in de over hen geregistreerde gegevens in het UBO-register.

57. In het advies van 23 mei 2024, met kenmerk RvA no. RA/12-24-LV is over het betrokken ontwerplandsbesluit geadviseerd. Na vaststelling door de wetgever is het landsbesluit bekendgemaakt in RB. 2024, no. 58.



5.5 Het ontwerp van een tweede nota van wijziging op de ontwerp landsverordening houdende regels betreffende kansspelen (Landsverordening op de kansspelen) (Zittingsjaar 2023–2024–215)⁵⁸

Met de ontwerp-Lok wordt in hoofdzaak beoogd witwassen, fraude en terrorismefinanciering tegen te gaan. Maar rekening moet ook worden gehouden met de grondrechten van de actoren die direct of indirect betrokken worden bij de loterijsector. Door de Orde van Advocaten is bezwaar gemaakt tegen een bepaling van de ontwerp-Lok waarin deze beroepsbeoefenaars uitgesloten worden van het verrichten van hun diensten en tevens geaccrediteerd moesten worden om aan kansspel gerelateerde diensten te mogen verrichten. Concreet gaat het om ‘aan kansspel gerelateerde diensten of goederen’, waaronder kritieke diensten en het leveren van goederen en het verrichten van juridische dienstverlening, aan kansspelvergunninghouders. Door de regering is aan dit bezwaar tegemoetgekomen door bedoelde uitsluiting te schrappen. De Raad was in zijn advies evenwel van oordeel dat volgens het gelijkheidsbeginsel, neergelegd in de artikelen 3 van de Staatsregeling en 14 van het EVRM, ook rekening moest worden gehouden met andere beroepsgroepen dan advocaten. Het één en ander indien er geen redelijke en objectieve grond bestaat voor het gemaakte onderscheid tussen de beroepsgroepen, zoals notarissen en accountants die kritieke diensten of goederen aanbieden aan kansspelvergunninghouders.

In dit advies heeft de Raad ervoor gekozen om tevens een ongevraagd advies uit te brengen over de eerste nota van wijziging op de ontwerp-Lok.

Deze eerste nota van wijziging is door de regering niet voor advies aangeboden aan de Raad. In onderdeel C van de eerste nota van wijziging werd voorgesteld om artikel 2.4 van de ontwerp-Lok zodanig te wijzigen dat de kansspelvergunning ingetrokken kan worden indien de Curaçao Gaming Authority (CGA) vermoedt of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de kansspelvergunninghouder, een uiteindelijk belanghebbende, een persoon met een gekwalificeerde deelneming of een sleutelpersoon verdacht wordt van overtreding van specifieke wettelijke regelingen of verdragen.

Reeds in een eerder advies van de Raad van 22 augustus 2023⁵⁹ is geadviseerd om in de memorie van toelichting in te gaan op het vereiste ‘een vermoeden of ernstige redenen om te vermoeden van de CGA’. Gemotiveerd moest worden welke de gevallen kunnen zijn die een vermoeden kunnen doen rijzen en op welke wijze vast moet komen te staan dat er sprake is van een reden voor intrekking van de kansspelvergunning. Het intrekken van een begunstigende vergunning, zoals een kansspelvergunning, is een bestraffende sanctie. Hierbij is er veelal sprake van een *criminal charge* waarbij volgens aanwijzing 114 van de Aanwijzingen voor de regelgeving rekening gehouden moet worden met artikel 6 van het EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces en de onschuldpresumptie worden geregeld.

58. In het advies van 20 augustus 2024 met kenmerk RvA no. RA/26–24–LV is over de betrokken ontwerpnota van wijziging geadviseerd. Na vaststelling door de wetgever is de landsverordening bekendgemaakt in PB. 2024, no. 157.

59. Advies met kenmerk RvA no. RA/12–23–LV (zaaknummers 2022/041544, 2022/042286 en 2023/5974) over de ontwerp landsverordening op de kansspelen.



5.6 De initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Wetboek van Strafrecht⁶⁰

Door de steeds toenemende diefstal op toeristen die voor recreatieve doeleinden op ons eiland verblijven, diefstal van vee uit de weide en diefstal van motorvoertuigen hebben de initiatiefnemende leden van de Staten in dit ontwerp voorgesteld om artikel 2:289 van het Wetboek van Strafrecht te wijzigen. Diefstal onder verzwarende omstandigheden moet volgens hen zwaarder gestraft worden. De Raad heeft geadviseerd om eerst de nodige onderzoeken te laten verrichten naar het nut en noodzaak van het initiatiefontwerp, de effectiviteit ervan en op welke wijze handhaving zal plaatsvinden, om te kunnen vaststellen of overheidsinterventie nodig is.

Volgens de initiatiefnemers zal strafverzwaring een schrik-effect teweegbrengen bij de mogelijke daders. De Raad heeft evenwel gewezen op de uitspraak van 15 augustus 2013 van het Constitutioneel Hof van Sint Maarten.⁶¹ Daaruit volgt kortgezegd dat het opnemen in het Wetboek van Strafrecht van strafverhogende omstandigheden zoals voorgesteld in het initiatiefontwerp, weliswaar een rechter ruimte geeft om hogere straffen op te leggen,

maar dat dit geen garantie is dat de rechter in de praktijk daadwerkelijk ook een hogere straf zal opleggen. Dit heeft te maken met de straftoemingsvrijheid van de rechter, waarbij hij op grond van artikel 1:14 van het Wetboek van Strafrecht rekening moet houden met een viertal sanctiefactoren. Deze sanctiefactoren zijn de persoon van de verdachte, de mate waarin de gedraging aan de verdachte is te wijten, de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder het feit begaan is.

Verder heeft de Raad geadviseerd om stil te staan bij de definitie van 'toerist die voor recreatieve doeleinden op Curaçao verblijft'. Volgens de Raad dient voorkomen te worden dat enige strijd met het verbod op discriminatie ontstaat, doordat in het initiatiefontwerp een ongeoorloofd onderscheid wordt gemaakt tussen de soorten toeristen onderling. De voorgestelde wetswijziging moet met andere woorden passen binnen de grenzen van artikel 14 van en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 3 van de Staatsregeling.

60. Advies van 9 april 2024 met kenmerk RvA no. RA/08-24-LV.

61. Constitutioneel Hof van Sint Maarten 15 augustus 2013/2013/1, ECLI:NL:OCHM:2013:2.

5.7 Conclusie en aanbevelingen

Verdragen, resoluties van de Verenigde Naties en verordeningen van de Europese Unie oefenen een belangrijke invloed uit op wet- en regelgeving gericht op de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Deze alsook rechterlijke uitspraken maken het nodig dat deze wet- en regelgeving regelmatig moet worden vernieuwd. Curaçao moet zich steeds blijven inspannen om op wetgevingsgebied gelijke tred hiermee te blijven houden. Ook is een voortdurende inspanning vereist om de noodzakelijke investeringen te plegen in de moderne middelen voor de opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit en misdaadpreventie.

Curaçao kampt nog steeds met veel uitdagingen op het gebied van implementatie en naleving van internationale normen en verdragen op het gebied van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

Ook lokaal bestaat de behoefte om de strafwetgeving steeds te moderniseren en te onderhouden. Creatievere daders en plegers en complexe delictsomschrijvingen alsmede ernstige internationale gebeurtenissen en de jurisprudentie van de Hoge Raad en lokale rechters brengen met zich mee dat de wetgeving op dit gebied met de nodige voortvarendheid moet worden onderhouden.

Hiermee moet niet gewacht worden totdat er, zoals in de praktijk het geval is, een evaluatie door een internationale organisatie, zoals de CFATF, op handen is. Door het belang van de implementatie en naleving van internationale normen en verdragen en het onderhouden van lokale wetgeving te onderkennen en tijdig (preventieve) actie te ondernemen, kan een kwalitatief hoge bijdrage geleverd worden aan een meer rechtvaardige, duurzame en veilige (mondiale) samenleving.

6 | Algemene informatie over de Raad

6.1 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 geadviseerd is.

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 een 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.

Het plaatsen van de (volledige tekst van de) adviezen op de website vindt plaats volgens afspraken gemaakt met de regering⁶² en met de Staten.⁶³ 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 aanbieding van een ontwerpplandsverordening door de regering aan de Staten,

moeten sindsdien ook het zogenaamde nader rapport⁶⁴ en de oorspronkelijke tekst van de ontwerpplandsverordening en de toelichting daarop aan de Staten worden aangeboden. Bedoelde documenten worden door hun aanbieding aan de Staten openbaar. Voor de Raad van Advies 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 van Advies 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.

6.2 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 adviseringstaak 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 4.7. Dicta in 2024' in hoofdstuk 4 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.

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

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

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

Bijlage nevenfuncties en –werkzaamheden van de leden van de Raad in 2024

NAAM	NEVENFUNCTIES EN –NEVENWERKZAAMHEDEN
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 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	– EY, Hoofd Tax policy and controversy als Associate Partner
Ing. G. W. Th. Damoen, MSc Lid	– Managing Director van GD Consulting N.V. – Part time c.q. gastdocent Openbare Financiën aan het International Continental University of the Caribbean (ICUC)
Mevr. drs. J. J. Provence Lid	– geen



Colofon

Juni 2025 Raad van Advies Curacao

Foto p. 37 Kamer van Koophandel Curacao

Foto P. 38 Kaysha on Unsplash

Design@Passaat Communication & Design

RAAD VAN ADVIES CURAÇAO
KONSEHO DI KONSULTA KÒRSOU

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