

Rapport

inzake:

een verzoek ingediend door

verzoekster

over gedragingen die toegerekend kunnen worden aan
de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn.

20241010

23 december 2025



+599 9 461-0303



info@ombudsman.cw
www.ombudsman.cw



Schottegatweg Oost 112
Willemstad, Curaçao



1. Inleiding

- 1.1 Verzoekster heeft op 18 november 2024 bij de Ombudsman een verzoek ingediend om de behoorlijkheid te onderzoeken van twee gedragingen die kunnen worden toegerekend aan de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn [hierna: de Minister van SOAW]. Verzoekster stelt – kort samengevat – dat medewerkers van de Sector Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn onzorgvuldig en niet met de vereiste voortvarendheid zijn omgegaan met haar verzoek om het ontslag bij haar voormalige werkgever, (bedrijfsnaam), in rechte aan te vechten. Als gevolg hiervan kon zij dit ontslag niet tijdig aan een onafhankelijke rechter voorleggen, waardoor het inmiddels in rechte onaanastbaar is geworden. Daarnaast stelt verzoekster dat de Sector Arbeid ten onrechte heeft geweigerd haar kosteloze rechtskundige bijstand (hierna: krb) te verlenen, teneinde de vermoedelijk onbehoorlijke handelwijze van de medewerkers van de Sector Arbeid alsnog aan een onafhankelijke rechter voor te leggen.
- 1.2 Bij brief van 17 maart 2025 heeft de Ombudsman het verzoekschrift van 18 november 2024 aan de Minister van SOAW toegezonden, met het verzoek om een inhoudelijke reactie. In dezelfde brief is de Minister van SOAW uitgenodigd voor een hoorzitting die op 15 april 2025 zou plaatsvinden. Een afschrift van deze brief is tevens verzonden aan de Sectordirecteur Arbeid.
- 1.3 Bij brief van 18 maart 2025 is verzoekster uitgenodigd om op 15 april 2025 deel te nemen aan de hoorzitting.
- 1.4 Op 15 april 2025 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Aan deze hoorzitting hebben verzoekster en de heer (naam) deelgenomen. De Minister van SOAW werd vertegenwoordigd door mevrouw mr (naam) en de heer mr. (naam), beiden werkzaam bij het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn [hierna: het Ministerie van SOAW]. Tijdens de hoorzitting is tevens de schriftelijke reactie van de Minister van SOAW op de brief van 17 maart 2025 overgelegd.
- 1.5 De tijdens de hoorzitting gemaakte afspraken zijn per e-mail bevestigd aan de hierboven genoemde medewerkers van het Ministerie van SOAW.
- 1.6 Bij e-mail van 27 mei 2025 zijn de hierboven genoemde medewerkers van het Ministerie van SOAW herinnerd aan de tijdens de hoorzitting gemaakte afspraken.
- 1.7 Bij e-mail van 3 juni 2025 heeft de heer (naam), conform de tijdens de hoorzitting gemaakte afspraken, een reactie gegeven. Daarbij is tevens een aantal documenten overgelegd.
- 1.8 De Voorlopige Bevindingen in deze zaak zijn op 24 juli 2025 uitgebracht. Verzoekster en de Minister van SOAW zijn in de gelegenheid gesteld om zich hierover uit te laten. Verzoekster heeft niet gereageerd op de Voorlopige Bevindingen.



- 1.9 Bij brief van 18 augustus 2025, door de Ombudsman ontvangen op 28 augustus 2025, heeft de Minister van SOAW verzocht om uitstel van de reactietermijn met drie maanden.
- 1.10 Bij e-mail van 23 september 2025 heeft de Ombudsman, na (telefonisch) contact met verzoekster, de Minister van SOAW geïnformeerd dat het uitstelverzoek is gehonoreerd en dat de nieuwe uiterste datum om te reageren op de Voorlopige Bevindingen 24 november 2025 is. De Ombudsman heeft geen reactie van de Minister van SOAW op de Voorlopige Bevindingen ontvangen.

2. De bevindingen

De voor de beoordeling van dit verzoek relevante bevindingen kunnen, kort samengevat, als volgt worden weergegeven.

- 2.1 Verzoekster was gedurende zestien jaar werkzaam bij (bedrijfsnaam).
- 2.2 In december 2023 is verzoekster op staande voet ontslagen door (bedrijfsnaam). Naar aanleiding daarvan heeft zij zich, omdat zij het niet eens was met het ontslag, gemeld bij de Sector Arbeid.
- 2.3 Verzoekster is gehoord door de heer (naam), die – conform de werkprocedure van de Sector Arbeid – telefonisch contact heeft opgenomen met (bedrijfsnaam) om nadere informatie in te winnen. De heer (naam) trad in deze zaak op als observant, terwijl de formele behandeling van de zaak werd uitgevoerd door de heer (medewerker2), die destijds eveneens werkzaam was bij de Sector Arbeid.
- 2.4 In januari 2024 vond een gesprek plaats tussen de Sector Arbeid en (bedrijfsnaam). Tijdens dit gesprek verklaarde (bedrijfsnaam) dat het ontslag van verzoekster niet zou worden herroepen. Volgens (bedrijfsnaam) had verzoekster zich herhaaldelijk schuldig gemaakt aan soortgelijk gedrag dat had geleid tot haar ontslag, ondanks het feit dat zij meerdere malen schriftelijk was gewaarschuwd. Het vertrouwen in verzoekster zou daardoor onherstelbaar zijn geschaad en voortzetting van de arbeidsrelatie werd niet langer mogelijk of wenselijk geacht.
- 2.5 Op basis van de door (bedrijfsnaam) overgelegde documenten – waaronder vier schriftelijke waarschuwingen en de ontslagbrief – concludeerde de Sector Arbeid dat het aan verzoekster verleende ontslag juridisch stand zou kunnen houden.
- 2.6 In een vervolgesprek heeft de heer (naam) verzoekster geïnformeerd dat er naar het oordeel van de Sector Arbeid onvoldoende gronden aanwezig waren om verdere juridische stappen te rechtvaardigen. Verzoekster heeft daarop haar ongenoegen geuit over de rol die de heer (medewerker 2) in deze zaak zou hebben gespeeld.



- 2.7 Ondanks het feit dat de zaak formeel was afgesloten, heeft de heer (naam) – naar eigen zeggen uit empathie voor de situatie van verzoekster – op eigen initiatief opnieuw contact opgenomen met (bedrijfsnaam). Het doel hiervan was te onderzoeken of er desondanks ruimte bestond voor een alternatieve oplossing, waarbij verzoekster ten minste erkenning zou krijgen voor haar opgebouwde dienstjaren. (Bedrijfsnaam) gaf aan daartoe niet bereid te zijn. Niettemin bleef verzoekster zich herhaaldelijk wenden tot de Sector Arbeid met het verzoek om verdere bemiddeling. Zij werd daarbij geïnformeerd over de aard en reikwijdte van de taak van de Sector Arbeid. Verzoekster werd uitgelegd dat de Sector Arbeid uitsluitend een bemiddelende functie vervult in arbeidsconflicten en niet beschikt over dwingende bevoegdheden om werkgevers te verplichten ontslagbesluiten terug te draaien. De heer (naam) zou in dat verband telkens hebben benadrukt dat hij zelf geen inhoudelijke rol heeft gespeeld in de formele behandeling van haar zaak.
- 2.8 Niettemin diende verzoekster een formele klacht in bij de (toenmalige) directeur van de Sector Arbeid. Naar aanleiding daarvan werd een gesprek gepland tussen deze sectordirecteur, de heer (naam) en verzoekster. De sectordirecteur gaf opdracht om de beschikbare stukken te verzamelen en de zaak alsnog aan een advocaat voor te leggen, teneinde te laten beoordelen of er nog juridische mogelijkheden voor verzoekster bestonden. De heer (naam) stelt daarbij te hebben aangegeven dat de wettelijke vervaltermijn voor het aanvechten van een ontslag op staande voet van zes maanden mogelijk reeds was verstreken, hetgeen de kans op een succesvolle juridische actie aanzienlijk zou beperken. Desondanks verzocht de sectordirecteur de heer (naam) de zaak ter beoordeling aan een advocaat voor te leggen.
- 2.9 Op 5 februari 2025 ontving de Sector Arbeid een brief van mevrouw (naam), advocaat, waarin zij de kaart voor krb en het bewijs van onvermogen retourneerde. Als reden gaf zij aan dat de termijn van zes maanden om het ontslag aan te vechten inmiddels was verstreken, waardoor zij juridisch gezien niets meer voor verzoekster kon betekenen.
- 2.10 Verzoekster heeft de Sector Arbeid vervolgens mondeling verzocht om krb, met als doel de vermoedelijk onbehoorlijke handelwijze van diezelfde sector aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Deze aanvraag verzoek werd niet ingewilligd. Van deze beslissing is geen schriftelijke vastlegging aangetroffen.
- 2.11 De Minister van SOAW heeft het standpunt ingenomen dat op de Sector Arbeid geen verplichting rust om krb te verlenen. Bij e-mail van 3 juni 2025 is het daarop toepasselijke beleid overgelegd, te weten de ‘Richtlijnen voor de toepassing van het Landsbesluit Kosteloze Rechtskundige Bijstand’. Deze richtlijnen hebben uitsluitend betrekking op krb in civiele zaken of arbeidsgeschillen.
- 2.12 Op grond van het voorgaande is het standpunt van de Minister van SOAW dat de toekenning van krb facultatief is en afhankelijk van een inhoudelijke beoordeling van de zaak. Uit hoofdstuk 5 van de richtlijnen blijkt – voor zover hier relevant – dat, voordat een toekenningsbeslissing wordt genomen, de aanvraag om krb niet alleen wordt getoetst aan het



inkomen en de woonplaats van de aanvrager, maar ook aan tien additionele, in deze richtlijnen vastgestelde vereisten. Eén van deze vereisten is dat de zaak een redelijke kans van slagen moet hebben. Een zaak waarvan van tevoren vaststaat dat deze voor de rechter volslagen kansloos is, komt volgens deze richtlijnen niet in aanmerking voor krb.

- 2.13 Indien uit die beoordeling echter zou blijken dat het ontslag op staande voet niet gerechtvaardigd was, kan de klachtenafdeling, in het kader van haar bemiddelende taak, besluiten om krb te faciliteren. Een afwijzend besluit of een intrekkingbesluit wordt in dat geval binnen één week schriftelijk genomen en bekendgemaakt. Indien de aanvrager het niet eens is met de beslissing van de Sector Arbeid, kan hij daartegen bezwaar maken of beroep instellen.
- 2.14 Volgens de Minister van SOAW heeft de Sector Arbeid in het geval van verzoekster niet onbehoorlijk gehandeld. De handelingen van de heer (naam) zouden in overeenstemming zijn geweest met het Landsbesluit Kosteloze Rechtskundige Bijstand (P.B. 2025, no. 80), het beleid van de Sector Arbeid en de instructies van zijn leidinggevend.
- 2.15 Daarnaast heeft de Sector Arbeid aangegeven, zoals verwoord in de e-mail van 3 juni 2025, dat het Ministerie van SOAW geen krb verleent aan personen die hun werkelijke woonplaats in Curaçao hebben en die een gerechtelijke procedure tegen de overheid wensen aan te spannen. Volgens het Ministerie van SOAW dienen deze personen, indien zij een rechtszaak tegen de overheid aanhangig wensen te maken, op eigen initiatief en op eigen kosten een advocaat in te schakelen. Dit standpunt geldt ook voor verzoekster.
- 2.16 Artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bepaalt dat bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging eenieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) heeft in dit verband herhaaldelijk benadrukt dat het recht op toegang tot de rechter een essentieel onderdeel vormt van het in artikel 6, eerste lid, EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces (zie onder meer EHRM, *McVicar t. Verenigd Koninkrijk*, 7 mei 2002, en AB 2011/222).
- 2.17 Het recht op krb is volgens het EHRM echter niet absoluut. In dit kader heeft het EHRM nader gepreciseerd onder welke omstandigheden de verlening van rechtsbijstand noodzakelijk kan zijn om een eerlijk proces te waarborgen. Het EHRM heeft geoordeeld dat deze noodzaak moet worden beoordeeld in het licht van de bijzondere feiten en omstandigheden van het individuele geval. Daarbij spelen onder meer de volgende factoren een rol: het belang dat de zaak voor de verzoeker heeft, de complexiteit van het toepasselijke recht en de procedure, en het vermogen van de verzoeker om zijn eigen verdediging te voeren.



3. Beoordeling

3.1 Het onderhavige verzoek heeft betrekking op twee onderscheiden aspecten van het overheidshandelen, te weten:

- (a) het handelen van de Sector Arbeid in het kader van het verzoek om het ontslag bij de voormalige werkgever van verzoekster in rechte aan te vechten, en
- (b) de wijze waarop de Sector Arbeid is omgegaan met de aanvraag van verzoekster om krb teneinde het handelen van diezelfde sector aan een onafhankelijke rechter voor te leggen.

Deze aspecten worden hierna afzonderlijk beoordeeld, aan de hand van de toepasselijke normen van behoorlijkheid.

Onzorgvuldig en niet met de nodige voortvarendheid handelen inzake het verzoek om het ontslag aan te vechten

3.2 De Ombudsman stelt allereerst vast dat de Sector Arbeid na de melding van verzoekster over haar ontslag in december 2023, op korte termijn de informatie en stukken heeft verzameld die ten grondslag lagen aan dit ontslag. Daarna heeft de Sector Arbeid, mede conform het toepasselijke beleid, stappen ondernomen om door middel van bemiddeling tot een mogelijke oplossing te komen. Deze bemiddelingspogingen hebben niet geleid tot een voor verzoekster gunstig resultaat.

3.3 De Sector Arbeid heeft daarna, conform zijn beleid en in navolging van de jurisprudentie, een eigen inhoudelijke inschatting gemaakt van de kans van slagen van een eventuele gerechtelijke procedure.¹ De Sector Arbeid is daarbij tot de conclusie gekomen dat het aan verzoekster verleende ontslag juridisch stand zou kunnen houden en dat een rechtszaak derhalve geen reële kans van slagen zou hebben. Om die reden is besloten om de door verzoekster aangevraagde krb niet te verlenen. Verzoekster is in januari 2024 mondeling op de hoogte gesteld van deze beslissing en de daaraan ten grondslag liggende redenen.

3.4 De Ombudsman merkt in dit verband echter op dat de Sector Arbeid heeft nagelaten om deze beslissing, in overeenstemming met zijn eigen beleid, schriftelijk (in ieder geval vanaf januari 2024) vast te leggen. Ook mede gelet op de veelvuldige bezoeken en vragen van verzoekster na januari 2024 over de status van haar aanvraag om krb, had het op de weg van de Sector Arbeid gelegen om de formele afronding van dit traject op adequate wijze te communiceren met verzoekster.

3.5 Hoewel het nalaten van de Sector Arbeid om de afwijzing van de aanvraag om kosteloze rechtskundige bijstand schriftelijk vast te leggen op zichzelf niet ziet op de inhoudelijke beoordeling van het ontslag, raakt deze handelwijze wél aan de wijze waarop verzoekster in staat is gesteld om haar ontslag met adequate rechtsbescherming aan te vechten. Door het uitblijven van een schriftelijke, kenbare beslissing is verzoekster in belangrijke mate

¹ Gem. Hof 18 december 2009, ECLI:NL:OGHNAA:2009:BN6820.



belemmerd om tijdig en effectief gebruik te maken van de haar toekomende rechtsmiddelen, waaronder het maken van bezwaar of het instellen van beroep bij de bestuursrechter. De toekenning dan wel afwijzing van een aanvraag om kosteloze rechtskundige bijstand betreft een appellabele beschikking in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak, zoals ook volgt uit de lokale jurisprudentie en de zorgbrief van de Ombudsman van 31 oktober 2017 (nr. 430/2017) inzake de uitvoering van kosteloze rechtskundige bijstand. Door verzoekster niet schriftelijk te informeren over het einde en de uitkomst van het traject rond haar aanvraag om rechtsbijstand, heeft de Sector Arbeid haar niet alleen onvoldoende duidelijkheid verschaft over haar rechtspositie, maar ook nagelaten haar actief en tijdig te wijzen op de beschikbare mogelijkheden van rechtsbescherming. Daarmee is gehandeld in strijd met de behoorlijkheidsnormen van goede informatieverstrekking en fair play, welke normen juist beogen te waarborgen dat burgers hun rechten effectief kunnen uitoefenen in situaties waarin ingrijpende besluiten, zoals het verlies van werk, aan de orde zijn.

- 3.6 In het verlengde van het voorgaande merkt de Ombudsman op dat het alsnog verstrekken van een kaart voor krb, terwijl aannemelijk was dat door het verstrijken van de termijn van zes maanden een inhoudelijke rechterlijke toetsing van het ontslag in beginsel niet meer mogelijk was, niet zonder meer kan worden gevolgd, vooral nu uit het dossier en de toelichting gegeven tijdens de hoorzitting onvoldoende duidelijk is geworden welk concreet doel de Sector Arbeid met het verstrekken van deze kaart voor ogen had. Dit handelen heeft geen additionele nadelige gevolgen gehad voor de rechtspositie van verzoekster.

Krb om de vermoedelijk onbehoorlijke handelwijze van de medewerkers van de Sector Arbeid aan een onafhankelijke rechter voor te leggen

- 3.7 De Ombudsman stelt vast dat verzoekster zich tot de Sector Arbeid heeft gewend met een aanvraag voor kosteloze rechtskundige bijstand, teneinde de vermoedelijk onbehoorlijke handelwijze van de medewerkers van de Sector Arbeid aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Uit de beschikbare informatie blijkt echter dat deze aanvraag nimmer schriftelijk is ingediend.
- 3.8 Hoewel een mondeling verzoek op zich niet kan worden aangemerkt als een formele aanvraag in de zin van de toepasselijke regelgeving, ontslaat dit de Sector Arbeid niet van de verplichting om verzoekster op zorgvuldige en duidelijke wijze te informeren over de te volgen procedure, waaronder de vereisten die nodig zijn voor het indienen van een formele aanvraag. De overheid kan zich in een dergelijk geval dus niet beperken tot een loutere 'mondelinge' afwijzing. Het lag derhalve op de weg van de Sector Arbeid om verzoekster hierop te wijzen dan wel zelfstandig zorg te dragen voor een schriftelijke vastlegging van de afwijzende beslissing.
- 3.9 De Ombudsman merkt verder op dat, hoewel volgens vaste jurisprudentie van het EHRM in beginsel geen absoluut recht bestaat op kosteloze rechtskundige bijstand, aanvragen om krb die burgers doen teneinde het handelen van de overheid aan een onafhankelijke rechter voor



te leggen, niet zonder individuele beoordeling mogen worden afgewezen, enkel omdat de burger de overheid zelf in rechte wenst aan te spreken. De aanname dat de burger hiervoor op eigen initiatief en op eigen kosten een advocaat moet inschakelen kan strijdigheid opleveren met artikel 13 van het EVRM, dat het recht op een effectief rechtsmiddel waarborgt. Dit is vooral het geval wanneer de overheid op voorhand weet dat de burger niet over de financiële middelen beschikt om een rechtszaak aanhangig te maken. Dat de burger ook een bezwaarschrift kan indienen maakt dit op zich niet anders. De wet geeft de burger namelijk de keuze om hetzij een bezwaarschrift hetzij een beroepschrift in te dienen. Ook hier heeft de overheid niet in overeenstemming gehandeld met de behoorlijkheidsnorm van fair play.

- 3.10 In dit verband acht de Ombudsman tevens van belang dat Curaçao tot op heden niet beschikt over een juridisch loket of een andere laagdrempelige voorziening waar burgers kosteloos en onafhankelijk juridisch advies kunnen inwinnen over hun rechtspositie, in het bijzonder waar het geschillen met de overheid betreft. Dit structurele gegeven vergroot de afhankelijkheid van burgers van bestaande regelingen voor kosteloze rechtskundige bijstand en brengt mee dat bestuursorganen bij de toepassing daarvan een verhoogde verantwoordelijkheid dragen om maatwerk te leveren en individuele omstandigheden daadwerkelijk te betrekken bij hun besluitvorming. Tegen deze achtergrond kan een strikte of automatische toepassing van beleidsregels inzake kosteloze rechtskundige bijstand, zonder ruimte voor een inhoudelijke en individuele beoordeling, ertoe leiden dat burgers feitelijk worden belemmerd in hun toegang tot een onafhankelijke rechter. Het zonder nadere afweging afwijzen van aanvragen om kosteloze rechtskundige bijstand uitsluitend op de grond dat deze zijn gericht tegen het handelen van de overheid zelf, acht de Ombudsman daarom in strijd met de normen van behoorlijk bestuur, zoals de norm van fair play.

4. Oordeel

Ten aanzien van het klachtonderdeel dat betrekking heeft op het gestelde onzorgvuldig en niet met de vereiste voortvarendheid handelen van de medewerkers van de Sector Arbeid bij de aanvraag van verzoekster om haar ontslag bij haar voormalige werkgever in rechte aan te vechten, is de Ombudsman van oordeel dat de Sector Arbeid in dit opzicht voor een deel onbehoorlijk heeft gehandeld. Het verzoek is wat betreft dit klachtonderdeel dus gedeeltelijk gegrond.

Ten aanzien van het klachtonderdeel dat betrekking heeft op de wijze waarop de Sector Arbeid is omgegaan met de aanvraag van verzoekster om kosteloze rechtskundige bijstand teneinde de vermoedelijk onbehoorlijke handelwijze van de medewerkers van de Sector Arbeid aan een onafhankelijke rechter voor te leggen, is de Ombudsman van oordeel dat deze aanvraag niet op een behoorlijke wijze is afgehandeld. Het verzoek is voor wat betreft dit klachtonderdeel dus gegrond.

5. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het voorgaande geeft de Ombudsman de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn in overweging om:



- I. Te waarborgen dat op aanvragen om kosteloze rechtskundige bijstand steeds wordt beslist bij een schriftelijke en voldoende gemotiveerde beschikking, met vermelding van de openstaande rechtsmiddelen en termijnen, ongeacht de uitkomst van de aanvraag.
- II. De afwijzing van de aanvraag van verzoekster om kosteloze rechtskundige bijstand teneinde de vermoedelijk onbehoorlijke handelwijze van de medewerkers van de Sector Arbeid aan een onafhankelijke rechter voor te leggen, binnen een termijn van zes weken na dagtekening van dit rapport, alsnog schriftelijk vast te leggen in de vorm van een gemotiveerde en appellabele beslissing, met vermelding van de openstaande rechtsmiddelen en termijnen.
- III. Uiterlijk vier maanden na dagtekening van dit rapport aanvullend (schriftelijk) beleid vast te stellen voor de behandeling van aanvragen om kosteloze rechtskundige bijstand in situaties waarin kwetsbare burgers het handelen van de overheid zelf aan een onafhankelijke rechter wensen voor te leggen, waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan onder meer het vereiste van een zorgvuldige en individuele beoordeling van de omstandigheden van het geval.

Willemstad, 23 december 2025

De Ombudsman van Curaçao,
K.R. Concincion