

Vergaderjaar 2023–2024

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 285

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2023

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de contouren voor een eerstelijns voorziening voor rechtshulp in Caribisch Nederland.

Toegang tot het recht is een voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat. Die toegang kan worden geboden via betrouwbare, begrijpelijke informatie, helder juridisch advies en – indien nodig – de beslechting van een juridisch geschil door een neutrale instantie. Het is aan de overheid om zorg te dragen voor goede infrastructuur en om de voorwaarden te scheppen waaronder burgers die toegang kunnen verwezenlijken. Die plicht geldt ook ten aanzien van Caribisch Nederland, oftewel de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba.

Toegang tot het recht begint erbij dat mensen zich op een basaal niveau bewust zijn van hun rechten en dat zij weten welke weg zij moeten bewandelen als zij juridische problemen hebben. En als zij die weg bewandelen, dan moet die ook perspectief geven op een rechtvaardige uitkomst. Dat is voor veel burgers in Caribisch Nederland niet vanzelfsprekend. De afgelopen jaren hebben onder meer het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman specifiek hun zorgen geuit over de toegang tot het recht voor burgers in Caribisch Nederland.¹ Een belangrijk punt daarbij is dat het voor burgers in Caribisch Nederland in de praktijk lastig lijkt te zijn om hun rechten te effectueren, omdat ze vaak niet weten waar ze terecht kunnen met klachten of claims tegen bijvoorbeeld de overheid of een werkgever. Het ontbreekt aan een laagdrempelige voorziening waar burgers informatie kunnen krijgen over hun rechten, zoals daar in Europees Nederland het Juridisch Loket voor is.

¹ Zie bijvoorbeeld het advies *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland* (College voor de Rechten van de Mens, april 2016) en *Caribische kinderen van de rekening*, (Kinderombudsman en Nationale ombudsman, april 2022).

In de afgelopen maanden heb ik als Minister voor Rechtsbescherming bezoeken gebracht aan Bonaire, St. Eustatius en Saba. Ook die bezoeken hebben mij doordrongen van het feit dat een laagdrempelige voorziening voor eerstelijns rechtshulp van vitaal belang is. Voor de zomer schreef ik uw Kamer dat ik de uitwerking van een eerstelijns rechtshulpvoorziening in Caribisch Nederland ter hand heb genomen.² Hiermee sluit ik aan bij de in het coalitieakkoord verwoorde inspanning om Caribisch Nederland een gelijkwaardig onderdeel van Nederland te laten zijn, in de volledige realisatie dat dit slechts een begin is.

Met deze brief informeer ik u nader over de contouren van de eerstelijns voorziening die ik voor ogen heb. Ik zal hieronder eerst ingaan op de kern van de voorziening, daarna schets ik de bijzondere factoren die bij de contouren en de nadere uitwerking daarvan in acht zijn en moeten worden genomen. Tot slot zal ik uitgebreid ingaan op de contouren van de voorziening.

Kern van de voorziening

Er komen fysiek toegankelijke locaties op alle drie de eilanden waar burgers op gezette tijden terecht kunnen voor informatie, advies, hulp en waar nodig een verwijzing naar een (juridisch) specialist dan wel naar een relevante maatschappelijke organisatie. De dienstverlening moet laagdrempelig toegankelijk zijn voor burgers. Dit betekent naast fysieke toegankelijkheid, dat aansluiting bij de taal en leefwereld van de mensen op de eilanden cruciaal is. De dienstverlening zal worden verzorgd door juridische professionals die als generalist informeren, adviseren en hulp bieden op een breed scala aan juridische onderwerpen. Bij de voorziening kunnen burgers ook specifiek terecht voor vragen en klachten over discriminatie.

Bijzondere factoren

Caribisch Nederland is in verschillende opzichten een bijzonder onderdeel van Nederland. Dat bijzondere karakter kan niet los worden gezien van het koloniaal en slavernijverleden waar wij dit jaar nadrukkelijk bij stilstaan en ook in de toekomst bij zullen blijven stilstaan. Maar ook in meer praktische zin zijn er bijzondere factoren aan te wijzen die bij het opzetten van een passende eerstelijns rechtshulpvoorziening voor de eilanden in acht moeten worden genomen.

Verschillen tussen de eilanden

Ten eerste constateer ik dat er weliswaar overeenkomsten, maar ook verschillen zijn tussen Bonaire, St. Eustatius en Saba. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met de omvang, onderlinge afstand, oriëntatie binnen de regio, voertaal, cultuur en heersende maatschappelijke problematiek. Bij het opzetten van een eerstelijns voorziening voor rechtshulp is het belangrijk om voldoende ruimte in te bouwen voor deze verschillen. Dat betekent dat zo'n voorziening weliswaar vanuit een uniform kader kan worden vormgegeven, maar dat in de uitvoering ruimte moet blijven om aan te sluiten bij de specifieke dynamiek van het betreffende eiland.

Insulair karakter

De eilanden zijn beperkt qua omvang en herbergen kleine gemeenschappen. De cultuur is relatief sterk gericht op het goed houden van de onderlinge verhoudingen. Een belangrijke les uit de Pilot Legal Desk op

² Kamerstukken II 2022/23, 31 753, nr. 270, p. 3.

Saba is dat bemiddeling of mediation een belangrijke manier is om gedragen uitkomsten te bereiken in geschillen tussen burgers of tussen burgers en de overheid.³

Een ander aspect dat de beperkte omvang van de gemeenschappen met zich brengt, is het feit dat er een drempel gevoeld kan worden om gevoelige informatie met een professional te delen.

Kennis over rechten is relatief beperkt

Burgers in Caribisch Nederland lijken in beperkte mate op de hoogte van hun rechten, dat observeerde het College voor de Rechten van de Mens in 2016.⁴ Ook begreep ik uit gesprekken met hulpverleners op de eilanden dat het vaak ontbreekt aan vaardigheden om gebruik te maken van relevante wet- en regelgeving. Het gevolg is – zoals een hulpverlener op Bonaire het verwoordde – dat burgers eerder geneigd zijn om onrechtmatige of onrechtvaardige situaties te accepteren en ermee te leren leven. Vaak komen die problemen dan pas op tafel als ze in ernstige mate geëscaleerd zijn. Dan blijkt al veel onnodig mis te zijn gegaan.

Gebruik en inzet van digitale middelen

Digitale middelen spelen in Caribisch Nederland een andere rol dan in Europees Nederland. Sociale media als Facebook en WhatsApp zijn weliswaar belangrijke communicatiemiddelen, echter voor het vergaren van informatie over complexe (juridische) onderwerpen wordt in veel mindere mate gebruik gemaakt van digitale voorzieningen zoals websites en sociale media.

Taal is een cruciale factor

Bij het laagdrempelig toegankelijk maken van een eerstelijns voorziening speelt taal een cruciale rol. Het is belangrijk dat mensen in hun eigen taal informatie, advies en hulp kunnen krijgen bij die voorziening. Op Bonaire zijn Papiamentu, Nederlands, Engels en Spaans de belangrijkste talen. Op St. Eustatius en Saba Engels, Spaans en Nederlands. Op alle drie de eilanden is Spaans (onder meer) de taal van een aanzienlijke groep kwetsbare (arbeids)migranten uit omliggende Latijns-Amerikaanse landen die een bestaan proberen op te bouwen op de eilanden.

Beperkt aanbod aan hulp, ondersteuning en (rechts)bijstand op de eilanden

Het voorzieningenaanbod op de eilanden is beperkter dan in Europees Nederland. In de huidige situatie komen bijvoorbeeld veel juridische vragen terecht bij instanties die het geven van juridisch advies niet als primaire taak hebben (bijvoorbeeld bij het openbaar lichaam en het maatschappelijk werk). Veel van deze organisaties hebben in meerdere of mindere mate een soort neventaak aan het wegwijzen en soms ook adviseren van burgers over juridische kwesties. Ook het aanbod aan juridische professionals als advocaten en notarissen is zeer beperkt op de eilanden.

³ De pilot *Legal Desk* loopt sinds 2019 op Saba. Binnen deze pilot biedt een jurist op afspraak kosteloze rechtshulp aan burgers met een juridisch probleem. De pilot loopt nog steeds en blijft doorlopen tot er een structurele voorziening is. De lessen uit de pilot zijn meegenomen bij de uitwerking van deze contouren en worden ook meegenomen bij de verdere uitwerking.

⁴ Advies *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, College voor de Rechten van de Mens, april 2016, p. 24.

Contouren van de voorziening

Gegeven de hierboven verwoorde ambitie om te voorzien in een laagdrempelige eerstelijns voorziening voor rechtshulp in Caribisch Nederland, met inachtneming van de hiervoor geschetste bijzondere factoren, zie ik de contouren van de voorziening op hoofdlijnen als volgt.

Fysieke toegankelijkheid

Om de voorziening in voldoende mate bereikbaar te maken voor burgers is fysieke toegankelijkheid cruciaal. Dat is gebleken uit de gesprekken die ikzelf en mijn ambtenaren hebben gevoerd met professionals op de eilanden en het sluit ook goed aan bij de eerdere aanbevelingen van de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens. Hierbij speelt eveneens mee wat hierboven reeds is aangegeven over het gebruik van digitale middelen: digitale middelen en communicatie op afstand kunnen weliswaar ondersteunend zijn, maar zijn niet voldoende om de toegankelijkheid voor burgers in voldoende mate te borgen.

Ondersteuning vanuit backoffice bij het Juridisch Loket

De fysieke voorzieningen worden ondersteund vanuit een backoffice bij het Juridisch Loket in Europees Nederland. Ik denk hierbij primair aan juridisch inhoudelijke ondersteuning van juristen bij het Europees Nederlandse Juridisch Loket die speciaal geschoold worden (of zijn) in het vigerende recht op de eilanden. Het Juridisch Loket gaat zich buigen over de verdere inrichting van de front- en backoffice.

Doelgroep

De voorziening is bedoeld voor alle inwoners. Waar in Europees Nederland een inkomensnorm geldt voor de persoonlijke dienstverlening van het Juridisch Loket, zie ik voor Caribisch Nederland aanleiding om hier (in ieder geval bij aanvang) van af te zien.

Met de op te zetten loketten doet een voorziening waar mensen terecht kunnen voor gratis informatie en advies voor het eerst zijn intrede op de eilanden (afgezien van de pilot Legal Desk op Saba). Voorlichting en (online) informatie zijn niet in dezelfde mate voorhanden als in Europees Nederland. Een laagdrempelige voorziening is nodig om de bewustwording van mensen met betrekking tot het recht te vergroten. Dat geldt niet alleen voor mensen met een inkomen beneden de inkomensnorm die is vastgelegd in de Wet kosteloze rechtskundige bijstand.

Daarnaast kent Caribisch Nederland niet hetzelfde aanbod aan (sociaal)juridische dienstverlening als Europees Nederland. In Europees Nederland zijn er bijvoorbeeld naast het Juridisch Loket voorzieningen als rechtswinkels en sociaal raadslieden. Tevens is de rechtsbijstandsverzekering in Europees Nederland een veelvoorkomende voorziening waar burgers gebruik van maken. Een dergelijke voorziening is in Caribisch Nederland niet of nauwelijks bekend onder burgers en ook het aanbod lijkt beperkter te zijn.

De ambitie voor de voorziening is brede toegankelijkheid voor burgers. Daarin past het in dit stadium niet om inkomensdrempels op te werpen.

Dienstverlening en reikwijdte

De voorziening biedt burgers informatie, advies en hulp en zorgt voor een verwijzing naar een juridisch specialist/advocaat of naar een relevante

maatschappelijke organisatie als dat nodig is. Daarnaast is het van belang dat de voorziening een signalerende rol heeft ten aanzien breder spelende knelpunten en eventuele misstanden die spelen voor burgers op de eilanden.

Het is de bedoeling om de reikwijdte van de dienstverlening zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de behoeftes van de mensen. Dat betekent dat de manier waarop invulling wordt gegeven aan informatie en hulp in de bijzondere context van de eilanden verder moet worden uitgewerkt. Denkbaar is bijvoorbeeld dat onder informatie ook (actieve) voorlichting kan vallen, gelet op de beperkte mate waarin mensen op de hoogte zijn van hun rechten. Ook kan er gekeken worden of en op welke manier digitale informatievoorziening kan worden ingezet op de eilanden.

Daarnaast moet er aandacht zijn voor de reikwijdte van de geboden hulp/ondersteuning. Denkbaar is bijvoorbeeld dat hulp bij het opstellen van een bezwaarschrift of het opstellen van een brief tot de mogelijkheden behoort. Dat geldt ook voor lichte vormen van bemiddeling. Dit zal in een volgende fase nader uitgewerkt moeten worden, in samenspraak met het Juridisch Loket.

Evenals in Europees Nederland zal de voorziening echter wel begrensd zijn in die zin dat er rechtshulp wordt geboden. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij het begrip rechtshulp zoals dat in de Wet op de rechtsbijstand te vinden is.⁵ Dat wil zeggen dat er geen sprake zal zijn vertegenwoordiging van rechtzoekenden. Dat is en blijft een taak van de advocatuur.

Tot slot noem ik ten aanzien van de reikwijdte dat de dienstverlening van de voorziening zich zal beperken tot particuliere belangen, dus geen vragen of geschillen die betrekking hebben op een zelfstandig beroep of bedrijf. Dat is in lijn met het beleid in Europees Nederland, ik zie geen aanleiding om hier voor Caribisch Nederland een andere afweging te maken.

Organisatorische inbedding

Het is de bedoeling om de voorziening onderdeel te laten zijn van het bestaande Juridisch Loket. Die constructie genereert de meeste slagkracht voor de voorziening en zorgt ook voor meer verbinding tussen Europees en Caribisch Nederland. Tegelijkertijd is het van belang dat de voorziening aansluit op de behoeftes van de inwoners en de lokale dynamiek. Dat betekent dat het van groot belang is dat mensen in hun eigen taal informatie, advies en hulp kunnen krijgen van professionals die een achtergrond met de eilanden hebben. Ook betekent het dat het van belang is dat er vanuit de voorziening nauw wordt samengewerkt met op de eilanden bestaande maatschappelijke organisaties.

Inbedding van antidiscrimatievoorzieningen

De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uw Kamer bij brief van 23 januari 2023 geïnformeerd over de bevindingen van de commissie onder leiding van dhr. Thodé aangaande de invoering van gelijkebehandelingswetgeving voor Caribisch

⁵ Het verlenen van rechtsbijstand bestaande uit het geven van eenvoudige juridische adviezen waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging van de rechtzoekende, alsmede het met het oog op het verlenen van deze rechtsbijstand verstrekken van informatie, analyseren en verduidelijken van een probleem en het verwijzen naar terzake doende instanties en rechtsbijstandverleners (art. 1 Wrb).

Nederland.⁶ In haar brief, die mede namens mij is ingediend, gaat zij specifiek in op de aanbeveling van de commissie om in het kielzog van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving onder meer ook over te gaan tot het invoeren van antidiscrimatievoorzieningen in Caribisch Nederland.⁷ De commissie beveelt specifiek aan om deze antidiscrimatievoorzieningen in te bedden bij bredere juridische loketten.

In lijn met de aanbevelingen van de Commissie Thodé wordt de inbedding van de antidiscrimatievoorzieningen betrokken bij de verdere uitwerking van de voorziening voor eerstelijns rechtshulp. Hiertoe zijn ambtenaren van mijn departement en van BZK in gesprek met onder andere de openbare lichamen, het Juridisch Loket en Discriminatie.nl. Het streven is om in de frontoffice vanuit een één-loket-gedachte te werken, dat wil zeggen twee voorzieningen voor burgers achter één deur met een nauwe en intensieve samenwerking tussen beide. In de backoffice zal wel sprake zijn van gescheiden processen, voorzieningen en organisaties. De komende tijd zullen gesprekken worden gevoerd om dit uitgangspunt nader uit te werken.

Uitvoeringsfase

Nu de contouren van de voorziening zijn vastgesteld, kan een aanvang worden gemaakt met de uitvoeringsfase. Ik geef het Juridisch Loket de opdracht om de hiervoor geschetste kaders nader uit te werken. Het Juridisch Loket heeft hiertoe inmiddels een kwartiermaker aangesteld die de komende tijd samen met lokale partners, BZK en Discriminatie.nl in beeld gaat brengen hoe een en ander er in de praktijk uit moet zien. Ik verwacht in de loop van 2024 een concreet plan op uitvoeringsniveau dat vervolgens gerealiseerd kan worden. Ik zal het proces op de voet volgen en uw Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen hieromtrent.

Langere termijn

De komende tijd zijn de inspanningen primair gericht op een praktische start van de eerstelijnsvoorziening, zodat burgers op korte termijn ergens terecht kunnen voor onafhankelijke juridische informatie, advies en hulp. Voor de langere termijn is het belangrijk om na te denken over de doorontwikkeling van de voorziening, bijvoorbeeld door te kijken naar logische samenwerkingsverbanden. Bij die doorontwikkeling blijven de aansluiting op de behoeftes van burgers en de lokale dynamiek, alsmede de laagdrempeligheid van de voorziening belangrijke uitgangspunten.

Onderdeel van die doorontwikkeling is de wettelijke inbedding van de voorziening. Als onderdeel van de inspanningen in het kader van *comply or explain* en het streven naar een gelijkwaardiger voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland, zal moeten worden bezien hoe de wettelijke verankering van de eerstelijns rechtshulp voor de toekomst gestalte moet krijgen.

Tot slot

Ik begon deze brief met het onderstrepen van het belang van de toegang tot het recht voor een gezonde rechtsstaat. Een laagdrempelige eerstelijns voorziening voor burgers is een eerste tastbare stap om het recht

⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 IV, nr. 47

⁷ Er is inmiddels een wetsvoorstel dat onder meer gericht is op invoering van de gelijkebehandelingswetgeving en de inrichting van antidiscrimatievoorzieningen. De internetconsultatie is inmiddels afgerond. De aanbieding van het wetsvoorstel aan de Raad van State wordt momenteel voorbereid.

dichterbij mensen te brengen en het daarmee toegankelijker te maken. Het is echter noodzakelijk om ook verder te kijken. De toegang tot het recht komt tot stand in een complex samenspel tussen burgers, overheden, professionals, instituten en organisaties. Het afgelopen jaar heb ik hierover interessante gesprekken gevoerd met verschillende organisaties, instituten en professionals die op de eilanden actief zijn. Het is van groot belang om die gesprekken voort te zetten en daarmee het vraagstuk van de toegankelijkheid van het recht in Caribisch Nederland in dat bredere perspectief te blijven plaatsen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind