

ONDERBOUWING VOORNEMEN

Oprichting stichting voor rechtshulp en hulp bij discriminatie Caribisch Nederland

1. Inleiding

Wat is de aanleiding voor het voornemen?

Sinds de staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk in 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel uit van ons land en is de Rijksoverheid onder meer verantwoordelijk voor het voeren van beleid op het gebied van rechtsbescherming en mensenrechten.

In de afgelopen jaren heeft de legislatieve terughoudendheid, die vanaf 2010 de beleidsvorming voor Caribisch Nederland bepaalde, plaats gemaakt voor het uitgangspunt van *comply or explain*. Dat betekent onder meer dat basale wetgeving en voorzieningen die beogen de rechtspositie en de toegang tot het recht voor burgers op de eilanden te waarborgen een vertaalslag moeten krijgen naar de Caribisch-Nederlandse context. Hierbij wordt gestreefd naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau.

Als onderdeel van dit proces wordt de gelijkebehandelingswetgeving, als uitwerking van artikel 1 van de Grondwet, ingevoerd in Caribisch Nederland. Onderdeel daarvan is dat er een antidiscriminatievoorziening gevestigd wordt op de eilanden, waar burgers terecht kunnen met vragen en klachten over discriminatie en gelijke behandeling. Daarnaast schrijft de Grondwet in artikel 18 lid 2 voor dat er een voorziening moet zijn voor de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtige burgers. Onderdeel daarvan is dat er een voorziening moet zijn waar mensen terecht kunnen voor informatie, advies en hulp (een juridisch loket).

Uit verkenningen van het ministerie van JenV en BZK in 2022 en een nulmeting in 2024 naar ervaren juridische problemen en ervaren discriminatie¹ blijkt ook dat er grote behoefte is aan een voorziening voor gratis hulp bij juridische problemen en ervaren discriminatie.

Het oprichten van een antidiscriminatievoorziening vloeit direct voort uit het wetsvoorstel *Bescherming tegen discriminatie op de BES* dat momenteel de wetgevingsprocedure doorloopt. Deze wet zal de minister van BZK de opdracht geven om een voorziening in te richten waar burgers discriminatie kunnen melden en ondersteuning kunnen krijgen. In het regeerprogramma heeft het kabinet aangegeven discriminatie, racisme, antisemitisme en moslimhaat daadkrachtig te zullen aanpakken. Met de oprichting van een antidiscriminatievoorziening op de BES geeft het kabinet hier invulling aan in Caribisch Nederland.

Zoals hierboven geschetst komt er naast het oprichten van een antidiscriminatievoorziening ook een onderdeel binnen de voorziening dat eerstelijns rechtshulp biedt aan burgers. Mede vanwege de noodzakelijke onafhankelijkheid en vanwege de lokale omstandigheden op de eilanden, is gekozen voor het oprichten van één onafhankelijke private stichting als rechtspersoon met wettelijke taak zonder rechtsgevolgen voor burgers. Deze stichting zal via een subsidierelatie bekostigd worden door de ministeries van JenV en BZK, die hiervoor structurele middelen beschikbaar hebben gesteld.

Wat is het doel en wat gaat de stichting doen?

Artikel 2 lid 1 van de conceptstatuten (doel):

1. Het doel van de stichting is tweeledig:

I. Het bieden van kosteloze rechtshulp, waaronder in dit kader wordt verstaan:

¹ Juridische problemen, discriminatie en de impact van de invoering van de gelijke behandelingswetgeving in Caribisch Nederland, Oberon Nauta en Manja Abraham, DSP-groep, september 2024.

- a. het bieden van laagdrempelige informatie en persoonlijk advies en het bieden van hulp aan inwoners van en mensen die verblijven op de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba, in het bijzonder burgers die zich in een kwetsbare positie bevinden;
- b. het signaleren van structurele juridische problemen en deze aankaarten bij de betrokken organisaties als de toepassing van recht leidt tot onrechtvaardigheid, en voorts al hetgeen met het vorenstaande rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.

II. Het bieden van kosteloze onafhankelijke bijstand bij discriminatie, met als doel het voorkomen en bestrijden van discriminatie en uitsluiting. In dit kader wordt hieronder verstaan:

- a. het bieden van ondersteuning aan inwoners van - en mensen die verblijven op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij de afwikkeling van hun klachten betreffende de huidige en toekomstige gelijkebehandelingswetgeving binnen Caribisch Nederland;
- b. het registreren van meldingen van discriminatie en het periodiek vervaardigen van rapportages hierover.

Artikel 2 lid 2 van de conceptstatuten (activiteiten):

De stichting tracht haar doel te bereiken door het binnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba inrichten en in stand houden van fysieke en andere vormen van (al dan niet) digitale dienstverlening en verricht hiertoe de volgende activiteiten:

- a. het vestigen van laagdrempelige voorzieningen voor kosteloze rechtshulp en ondersteuning bij discriminatie op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die voor een ieder fysiek en digitaal toegankelijk zijn;
- b. het via en vanuit deze voorzieningen op verzoek verhelderen van vragen van rechtzoekenden, alsmede het op verzoek adviseren, voorlichten, informatie inwinnen en doorverwijzen van rechtzoekenden;
- c. in geval van discriminatie, het bemiddelen tussen partijen en het vertegenwoordigen van rechtszoekenden in klachtprocedures;
- d. het onderhouden van een nauwe samenwerking met relevante ketenpartners zodat een adequate doorverwijzing kan plaatsvinden;
- e. het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening van de voorzieningen;
- f. het bekendmaken van de mogelijkheden van de voorzieningen onder de burgers;
- g. het verschaffen van informatie en het leveren van voorlichting over onderwerpen die in de ruimste zin van het woord passen bij de in artikel 2 genoemde doelstellingen.

Welke alternatieven zijn onderzocht en waarom is een stichting het meest passend?

- a. Onderbrengen van de taken bij het (bestaande) Juridisch Loket in Europees Nederland
- b. Oprichten van een stichting door het Juridisch Loket
- c. Taken laten uitoefenen door rijksambtenaren (RCN)
- d. Bevordering taakuitoefening door Openbare lichamen

Ad a en b: Geen duurzame bezetting mogelijk door fiscale en arbeidsrechtelijke belemmeringen.

Deze belemmeringen zijn gedurende de kwartiermakersfase blootgelegd onder meer door een externe adviseur. Ten eerste is geconcludeerd dat inschrijven van een Europees-Nederlandse stichting in Caribisch Nederland niet mogelijk is. Daarnaast zou opereren vanuit het bestaande Juridisch Loket in Europees Nederland (hJL) fiscale complicaties met zich brengen. Naast de fiscale aspecten, zou opereren vanuit Europees Nederland ook arbeidsrechtelijke implicaties (en complicaties) hebben, wat de nodige vragen opwierp over compatibiliteit van de arbeidsvoorwaarden.

Dit heeft geleid tot de conclusie dat oprichting van een lokale stichting noodzakelijk is voor een stevige en duurzame inbedding. Voor de oprichting van deze stichting door hJL bleek aan de kant van hJL geen draagvlak. Hierbij speelde ook de onafhankelijkheid van het Juridisch Loket een belangrijke rol.

Ad c: Niet passend bij de context van de eilanden (waarin vertrouwen in een voorziening als deze een belangrijke rol speelt) en de noodzaak om hulp los van de overheid te organiseren.

Ad d: Idem. De betrokkenheid van drie afzonderlijke Openbare Lichamen maakt de voorziening ook kwetsbaar omdat de aandacht en inzet vanuit de Openbare Lichamen onderling kunnen verschillen.

Een lokale stichting is:

- Onafhankelijk
- Passend bij de lokale context, lokaal georganiseerd
- Duurzaam te bemensen en makkelijk samen te werken tussen de eilanden
- Beproefd recept (Stichting Reclassering CN)

2. Beoogde vormgeving van de (relatie met de) stichting

2.1 Verhouding tussen minister en eventuele medeoprichters

Wat is de beoogde verhouding tussen alle oprichters en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

JenV zal de stichting mede namens BZK (doen) oprichten. JenV is verantwoordelijk voor het vestigen van een eerstelijns rechtshulpvoorziening (juridisch loket) en BZK is verantwoordelijk voor de antidiscriminatievoorziening. De departementen zijn verantwoordelijk voor de financiering van de onderscheidenlijke taken die binnen de stichting uitgevoerd worden. Dat gebeurt via een jaarlijkse begrotingssubsidie.

Statutair wordt vastgelegd dat het doel van de stichting tweeledig is, nl:

- Het bieden van kosteloze rechtshulp
- Het bieden van kosteloze onafhankelijke bijstand bij discriminatie

Financieringsrelatie (departementen – stichting)

Er zal sprake zijn van één subsidiestroom; deze wordt gezamenlijk door JenV en BZK vormgegeven². De subsidie voor de onderscheidenlijke taken wordt, net als bij het Juridisch Loket in Europees Nederland, op jaarlijkse basis toegekend en vastgesteld. Hiervoor wordt een jaarlijkse P&C-cyclus ingericht die bestaat uit de volgende processtappen:

- JenV stuurt mede namens BZK een kaderbrief waarin op hoofdlijnen de kaders en verwachtingen voor het komende jaar beschreven staan. JenV stelt hierin de kaders ten aanzien van de voorziening voor rechtshulp, BZK ten aanzien van de antidiscriminatievoorziening. Een derde pijler wordt gevormd door de gezamenlijke faciliteiten, deze worden in gezamenlijkheid door JenV en BZK vastgesteld. De kaders zien op hoofdlijnen en niet op de dagdagelijkse dienstverlening die door de stichting wordt geboden.
- De stichting stelt een jaarplan op met een begroting en dient op basis daarvan een subsidieaanvraag in voor beide taken.
- JenV geeft mede namens BZK een subsidiebeschikking af, op basis van het jaarplan en de begroting.
- De stichting stelt tertiaalrapportages op waarin verantwoording wordt gegeven over de realisatie, subsidies en de afspraken met de departementen.
- De stichting stelt een jaarverslag en jaarrekening op voor het voorbije jaar.
- JenV stuurt mede namens BZK een vaststellingsbrief voor de subsidieverlening op basis van het jaarverslag en de jaarrekening

Relatie tussen JenV en BZK

Ten aanzien van de verhouding tussen JenV en BZK worden voor de oprichting van de stichting op directeursniveau formeel afspraken vastgelegd. Daarin wordt in ieder geval vastgelegd:

² Aanvankelijk was de opzet om met twee afzonderlijke subsidiestromen te werken. Vanwege het belang van efficiency, governance en een duurzame financiële inrichting van processen, is deze opzet inmiddels verlaten.

- de wijze waarop de minister van Justitie gebruik maakt van de (statutaire) bevoegdheden en de wijze waarop de mede-verantwoordelijkheid van de minister van BZK hierbij vorm krijgt;
- het proces rondom de totstandkoming van de jaarlijkse kaderbrief en de hieruit voortvloeiende P&C-cyclus;
- de onderlinge afspraken over de financiering en de handelwijze bij evt. budgetoverschrijdingen;
- een procedure bij eventuele geschillen.

2.2 Verhouding tussen minister en stichting

Wat zijn de beoogde ministeriële bevoegdheden ten opzichte van de stichting en hoe worden deze statutair vastgelegd?

De minister is betrokken en bevoegd bij verschillende handelingen/situaties die de kern van de stichting betreffen. Hierbij is de minister van Justitie en Veiligheid direct betrokken, maar zal dat mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn. Dat betekent dat er vooraf onderling afstemming plaats zal hebben, maar dat de stichting de facto met één bewindspersoon te maken heeft.

Met inachtneming van bovenstaande heeft de minister van Justitie de volgende bevoegdheden/rechten die statutair zijn vastgelegd (artikel 5 lid 9 (concept) statuten):

- Instemming met de statuten
- Instemming bij besluiten tot:
 - o het aanbrengen van ingrijpende wijzigingen in de structuur van de organisatie
 - o de wijziging van de statuten en de ontbinding van de stichting
 - o het aangaan een fusie
 - o de aanvraag van faillissement en van surséance van betaling van de stichting
- Schriftelijke kennisgeving van het ontslag of de schorsing van een bestuurder (artikel 5 lid 10 (concept) statuten)
- Voordracht van leden van de Raad van Toezicht (artikel 8 lid 8 (concept) statuten)

Wat is de beoogde samenwerkingsrelatie tussen het ministerie en de stichting en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

Via de kaderbrief en de hierboven beschreven P&C-cyclus kunnen de departementen op hoofdlijnen kaders stellen die aan de instellingssubsidie zijn verbonden. Deze relatie en de bevoegdheden daarbij zijn als zodanig niet statutair vastgelegd.

Op welke wijze wordt de minister betrokken in het geval van een materiële wijziging in statuten, een fusie of ontbinding en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

De minister van Justitie moet, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, instemmen met dergelijke verrichtingen. Dit wordt statutair vastgelegd (artikel 5 lid 8 sub, f en l jo. artikel 5 lid 9 (concept) statuten)

2.3 Verantwoording

Legt de stichting verantwoording af specifiek aan het ministerie (bijvoorbeeld via een statutair inlichtingenrecht)?

Nee, statutair niet maar wel via de P&C-cyclus.

Heeft de stichting een beoogde wettelijke taak en hoe is dit vastgelegd?

Beide taken (het bieden van kosteloze rechtshulp alsmede het bieden van kosteloze onafhankelijke bijstand bij discriminatie) zullen wettelijk worden vastgelegd. Wetgeving over gelijke behandeling en de bestrijding van discriminatie (met daarin de wettelijke taak) wordt

momenteel behandeld in de Eerste Kamer (wetsvoorstel 'Bescherming tegen discriminatie op de BES, Kamerstukken II 36551). De taak t.a.v. kosteloze rechtshulp zal in de komende jaren gecodificeerd worden.

Valt de stichting onder de Wet open overheid (Woo) en wil de stichting de status van 'Algemeen Nut Beogende Instelling' (ANBI) verwerven?

De Woo (in casu de Wob BES) is niet van toepassing. De stichting is voornemens om de ANBI-status te verwerven, indien deze wettelijk geldend is in Caribisch Nederland.

2.4 Evaluatie

Op welke wijze wordt het functioneren van de stichting geëvalueerd?

De stichting legt verantwoording af aan de Raad van Toezicht. Het wetsvoorstel – van waaruit de stichting wordt ingericht – wordt binnen drie jaar geëvalueerd.

2.5 Bekostiging & financiën

Hoe wordt de stichting bekostigd, wat zijn de financiële verplichtingen van het Rijk hierbij en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

De stichting wordt middels een jaarlijkse toekenning van een subsidie vanuit JenV en BZK bekostigd. Het structurele budget is voor beide doeleinden 300.000 euro jaarlijks (dus 600.000 euro voor de gehele voorziening per jaar). Dit wordt vastgelegd in de begrotingen van JenV en BZK. In de aanloopperiode zal JenV de kosten dekken met incidentele middelen. De bekostiging is niet statutair vastgelegd.

Is de [Wet Normering Topinkomens](#) (WNT) van toepassing op de stichting?

De WNT is niet van toepassing op de BES-eilanden.

Wat gebeurt er met een eventueel batig saldo in het geval van fusies, opheffing of ontbinding en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

Bij het besluit tot ontbinding stelt het bestuur tegelijkertijd de bestemming van het batig liquidatiesaldo vast (art. 12 lid 1 concept-statuten).