

# In afwachting van... de aanval op multiculturele droomprojecten en elitaire of kritische subsidieslurpers

Janneke Gerards en Willemien den Ouden<sup>1</sup>

**De nieuwe politieke wind die door subsidieland waait, zal de komende tijd tot stormachtig kunnen aanwakkeren. Procedures zullen talrijk zijn en ze zullen soms een principiële karakter krijgen; levensbeschouwelijke en migrantenorganisaties zullen zich niet zomaar buiten spel laten zetten.**

**H**et zijn geen goede tijden voor subsidieontvangers. De gevolgen van de crisis doen zich gevoelen in de begrotingen van de centrale en decentrale overheden; bezuinigingen zijn dringend noodzakelijk. Het korten op subsidies is daarvoor van oudsher een geliefde methode. Daarbij komt dat binnen het huidige politieke klimaat sowieso kritisch naar gesubsidieerde organisaties en projecten wordt gekeken. In het regeerakkoord staat al in de derde alinea vermeld dat het nieuwe kabinet 'gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen' en in dat kader wil snijden in subsidies.<sup>2</sup>

Weliswaar ligt subsidiëring in brede zin onder vuur, het valt ons op dat de aanval in het bijzonder wordt ingezet op subsidiëring van instellingen die zich richten op migranten en op subsidiëring van levensbeschouwelijke (lees: islamitische) organisaties. Het regeerakkoord stelt expliciet dat er zal worden bezuinigd op de subsidies van de rijksoverheid op het gebied van integratie en dat er geen subsidie zal worden gegeven aan organisaties die activiteiten ondernemen die zich tegen integratie richten.<sup>3</sup> Daarnaast ligt de culturele sector in de vuurlinie. Het kabinet wil meer ruimte geven aan de samenleving en het particuliere initiatief. In dat kader wil het de overheidsbemoediging met de kunst en cultuursector beperken. Dat voornemen zal onder meer worden uitgevoerd door minder kunst- en cultuursubsidies te verstrekken en door het beleid meer te richten op de eigen verdien capaciteit van subsidieontvangers.<sup>4</sup>

De passages in het regeerakkoord over het terugdringen van subsidies voor integratieactiviteiten en aan de culturele sector, zullen niet in de laatste plaats zijn opgeno-

men om de Partij voor de Vrijheid (PVV) tevreden te stellen, als noodzakelijke gedoogpartner van de coalitiepartijen. Partijleider Wilders en andere PVV'ers laten zich regelmatig negatief uit over overheidssubsidies, die zij betitelen als financiering van multiculturele droomprojecten<sup>5</sup> of van linkse actiegroepen.<sup>6</sup> Subsidieontvangers worden weggezet als 'linkse subsidieslurpers' of 'linkse actiegroepen die aan het subsidie-infuus liggen'.<sup>7</sup> De PVV bleek er in het verleden ook geen been in te zien om subsidierelaties te gebruiken als direct sturingsinstrument in gevallen waarin subsidieontvangers activiteiten ontplooiden die de PVV niet aanstonden. Zo werd de verantwoordelijke ministers onder meer gevraagd om de onmiddellijke stopzetting van de subsidiëring van onder meer de KRO, de Wereldomroep en de website marokko.nl, vanwege kritische uitlatingen over de PVV of andere mededelingen waaraan de partijleden zich stoorden.<sup>8</sup> De terughoudendheid om levensbeschouwelijke of migrantenorganisaties te subsidiëren, komt bovendien niet alleen in het regeerakkoord en de activiteiten van de PVV tot uitdrukking, maar lijkt een breder bereik te hebben. Ook gemeenten tonen zich steeds kritischer ten opzichte van het subsidiëren van levensbeschouwelijke organisatie en hun activiteiten.<sup>9</sup>

Wij verwachten daarom dat het subsidiebeleid in de komende tijd de nodige aandacht zal krijgen in het politieke debat en de media, maar ook in de rechtszaal. De vraag is immers of alle wensen en voornemens van het kabinet, maar ook van gemeenten en andere subsidieverleners, juridisch gezien aanvaardbaar zijn. Wanneer de eerste kortings- en beëindigingsbesluiten zijn genomen, zal het vast niet lang duren voor de geschillen daarover op de tafel van de bestuursrechter komen te liggen. Bij de beoordeling van dat alles stellen wij voorop dat in verreweg de meeste gevallen de bevoegdheid tot subsidieverstrekking discretionair van aard is. De overheid mag dus best een nieuwe koers bepalen binnen het subsidiebeleid. Daarbij moeten echter wel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur én de nationale en internationale regelgeving in acht worden genomen.

**E**en aantal normen, gebaseerd op het rechtszekerheidsbeginsel, is daarbij expliciet vastgelegd in de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin is bijvoorbeeld bepaald dat de overheid de (dispositie)schade bij de subsidieontvanger vergoedt, wanneer in het kader van nieuw vastgesteld beleid een bestaande subsidierelatie tussentijds wordt verbroken door intrekking van een beschikking tot subsidieverlening (art. 4:50 Awb). Deze bepaling zou vooral in de culturele sector van groot belang kunnen zijn. Daar is meerjarige subsidiëring namelijk de gewoonte. Het is zeer de vraag of in die gevallen grootschalige bezuinigingen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Vanuit financieel (bezuinigings)perspectief lijkt de voorgestelde halvering van budgetten van orkesten in ieder geval niet zinvol. Wat wordt bezuinigd via minder subsidieverstrekking, moet op grond van de schadevergoedingsplicht dan immers alsnog goeddeels worden uitbetaald. Bovendien geldt dat ook na afloop van bestaande subsidieperioden, het rauwelijks stopzetten van de subsidierelatie vaak niet mogelijk is. In de Awb (art. 4:51) is vastgelegd dat wanneer een subsidieontvanger meer dan drie jaren werd gesubsidieerd, in veel gevallen een overgangstermijn zal moeten worden geboden. In die periode moet de (voormalig) subsidieontvanger zich kunnen aanpassen aan de nieuwe situatie, waarin hij zal moeten overleven zonder overheidsondersteuning. Of er op korte termijn bezuinigd kan worden op zo'n grote schaal als het nieuwe kabinet voor zich ziet, moet dus nog worden bezien.

Naast de subsidietitel van de Awb zal andere nationale en internationale regelgeving grenzen stellen bij de vormgeving van nieuw subsidiebeleid. Juist hier verwachten wij de nodige discussie, waarbij regelmatig beroep zal worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Grondrechtelijke normen als het gelijkheidsbeginsel zijn echter aanzienlijk minder hard en duidelijk dan de hiervoor vermelde Awb-regels. Bovendien kan het gelijkheidsbeginsel vaak door verschillende spelers in het subsidiespel worden ingeroepen. Daarbij is wel belangrijk dat dit niet op een oneigenlijke manier gebeurt. Zo zijn er heel wat maatschappelijke en levensbeschouwelijke organisaties, van klein tot groot, die zich richten op bijzondere groepen in de samenleving. Relevant vanuit het perspectief van het discriminatieverbod (en vanuit het perspectief van de PVV) zijn vooral de organisaties die focussen op migran-

ten of mensen met een bepaalde religie. Denk aan het buurthuis dat een goedkope computercursus voor niet-westerse migrantenvrouwen wil aanbieden, of aan een islamitische organisatie die de taalbeheersing wil verbeteren van kinderen van moslims. Het discriminatieverbod kan zo worden uitgelegd dat subsidieverlening aan dit soort organisaties niet wenselijk of toelaatbaar is, vanwege het discriminerende karakter van de dienstverlening.<sup>10</sup> Datzelfde geldt voor subsidieverlening aan organi-

## Subsidieontvangers worden weggezet als 'linkse actiegroepen die aan het subsidie-infuus liggen'

saties die een personeelsbeleid voeren waarbij zij onderscheid maken naar religieuze achtergrond. Recentelijk was er in Amsterdam bijvoorbeeld een relletje rondom de financiering van Youth for Christ voor jongerenwerk.<sup>11</sup>

Of het aanbieden van diensten aan bijzondere doelgroepen, of het voeren van een op identiteit gebaseerd personeelsbeleid altijd in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, en of daarin een goed argument is te vinden voor het stopzetten of niet toekennen van subsidie, valt echter te betwijfelen. De oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling laten zien dat het aanbieden door maatschappelijke organisaties van bepaalde diensten aan mensen met een bepaalde etnische of religieuze komaf, soms wel degelijk door de beugel van het gelijkheidsbeginsel kan gaan.<sup>12</sup> In veel gevallen is namelijk sprake van een vorm van 'positieve discriminatie', in die zin dat een bepaalde activiteit of dienst er juist op is gericht om bepaalde groepen te emanciperen, te integreren of beter maatschappelijk te laten participeren.<sup>13</sup> Daarnaast geldt dat 'discriminerend' personeelsbeleid niet altijd strijdig is met de gelijkebehandelingswetgeving, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een organisatie op religieuze grondslag die alleen mensen wil aannemen die deze grondslag uitdrukkelijk onderschrijven.<sup>14</sup>



**A**rgumenten die steunen op het discriminerende karakter van activiteiten of de vormgeving van de organisatie kunnen dus niet automatisch worden gebruikt als dragende motivering om subsidieaanvragen van dergelijke organisaties van de hand te wijzen. Mogelijk moeten sommige gemeenten en andere subsidieverleners zich juist zorgen maken over het tegenovergestelde: misschien geldt wel dat zij *zelf* discrimineren bij het vormgeven van hun subsidiebeleid. De tendens lijkt op dit moment te zijn dat bepaalde organisaties geen subsidie meer (zullen) krijgen, niet zozeer omdat zij hun diensten discriminatoir aanbieden, maar enkel omdat zij migrantenorganisaties of instellingen op een (bepaalde) levensbeschouwelijke grondslag zijn. Vanuit het gelijkheidsbeginsel is de vraag relevant of het karakter of de identiteit van een organisatie doorslaggevend mag zijn bij subsidiebeslissingen.<sup>15</sup> Daarover ontbreekt nog de nodige duidelijkheid. Vanuit een bepaalde visie op neutraliteit van de staat kan het wenselijk zijn om geen levensbeschouwelijke organisaties of op bepaalde doelgroepen gerichte activiteiten te steunen. Tegelijkertijd is de vraag of het karakter van een organisatie verschil mag maken als de te ondersteunen activiteiten neutraal en algemeen van aard zijn.<sup>16</sup> En mag een gemeente ervoor kiezen om in het geheel geen levensbeschouwelijke organisaties of migrantenorganisaties (meer) te steunen, ongeacht het soort activiteiten waar het om gaat (dat wil zeggen ook als het gaat om activiteiten met een algemeen en levensbeschouwelijk neutraal karakter)? Zo'n algemeen uitsluitend beleid lijkt op het eerste gezicht toelaatbaar, zolang het maar gelijkelijk geldt voor alle organisaties op een levensbeschouwelijke grondslag. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat alleen islamitische organisaties in de subsidieban worden gedaan, terwijl christelijke organisaties subsidie blijven ontvangen.<sup>17</sup> Subtieler beleid, waarbij niet uitdrukkelijk wordt aangegeven dat een bepaald type organisatie geen

subsidie meer zal ontvangen, kan eveneens problematisch zijn. Organisaties kunnen proberen te achterhalen of sprake is van een patroon, waarbij (bepaalde) levensbeschouwelijke organisaties of migrantenorganisaties disproportioneel vaker worden gekort in hun subsidies of worden afgewezen als aanvrager dan andere organisaties. Als zo'n patroon (en daarmee een indirect onderscheid) aannemelijk kan worden gemaakt, moeten daarvoor op grond van art. 1 Gw, art. 1 Twaalfde Protocol EVRM en art. 26 IVBPR goede en objectieve redenen worden aangevoerd.<sup>18</sup> Juist nu het nieuwe politieke klimaat op een eenzijdige vorm van korting op of uitsluiting van subsidiegelden lijkt af te stevenen, uitdrukkelijk of verholen, is onze verwachting dat het aanvechten van dergelijke vormen of patronen van discriminatie een geliefde bezigheid gaat worden.

**K**ortom: de nieuwe politieke wind die door subsidieland waait, zal de komende tijd tot stormachtig kunnen aanwakkeren. Procedures zullen talrijk zijn en ze zullen soms een principiële karakter krijgen; levensbeschouwelijke en migrantenorganisaties zullen zich niet zomaar buiten spel laten zetten. Binnen de juridische procedures zullen nationale en internationale normen onder vuur zullen komen te liggen, zeker als zij in de weg staan aan bezuinigingen of uitsluiting van sommigen van subsidiegelden. Wij hopen dat beleidsmakers en juristen zich bewust zullen blijven van rechtsstatelijke waarden – wij denken in het bijzonder aan transparantie en rechtszekerheid (niet zomaar terugkomen op eerder gedane toezeggingen, voeren van een helder beleid op grond van duidelijke en objectieve criteria) en rechtsgelijkheid (niet zomaar onderscheid maken tussen verschillende soorten organisaties of op basis van oneigenlijke argumenten). Ook het regeerakkoord legt de nadruk op gelijkheid en op de kernwaarden van de rechtsstaat.<sup>19</sup> We wachten af wat dat betekent! •

#### Auteurs

1. Prof. mr. J.H. Gerards en prof. mr. W. den Ouden zijn beiden als hoogleraar staats- en bestuursrecht verbonden aan de Universiteit Leiden, afdeling staats- en bestuursrecht. Zij zijn allebei medewerker van dit blad.

#### Noten

2. Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html).
3. Regeerakkoord VVD-CDA 2010, zie hierboven, p. 26.
4. Idem, p. 33.
5. Zie onder meer: [www.youtube.com/watch?v=aPyVsQrQDEc](http://www.youtube.com/watch?v=aPyVsQrQDEc).
6. Zie het partijprogramma van de PVV, [www.pvv.nl/images/stories/Webversie\\_VerkiezingsProgrammaPVV.pdf](http://www.pvv.nl/images/stories/Webversie_VerkiezingsProgrammaPVV.pdf), p. 6.
7. Idem, p. 17.
8. Zie Kamervragen Bosma over de KRO, *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, 2631; Kamervragen Bosma over de Wereldomroep, *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, 1921

en Kamervragen Wilders en Bosma over marokko.nl, *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, 1079.

9. Zie voor een analyse van deze ontwikkelingen Davelaar & Smits van Waesberghe, *Tussen Principes en Pragmatisme*, Utrecht: FORUM 2010.

10. Daarop is soms wel gespeculeerd, vooral in Kamervragen, maar daarop luidt het antwoord steeds dat er geen strijd is met het discriminatieverbod als de doelen van de gesubsidieerde activiteit zelf niet discriminerend zijn. Zie bijv. de Kamervragen van Karabulut en de antwoorden daarop, *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, 2454. Nader ook Vermeulen & Overbeek, 'Godsdienst, levensovertuiging en politieke gezindheid', in: C. Forder (eindred.), *Oordelenbundel 2009*, Nijmegen: WLP 2010, p. 125.

11. Zie [www.yfc.nl/fileadmin/yfc/Factsheet\\_De\\_Baarsjes.pdf](http://www.yfc.nl/fileadmin/yfc/Factsheet_De_Baarsjes.pdf). Zie hierover ook Davelaar & Smits van Waesberghe, *Tussen Principes en Pragmatisme*, Utrecht: FORUM 2010, p. 24.

12. Overigens is de Algemene wet gelijke

behandeling niet van toepassing op subsidieverlening, omdat het daarbij gaat om eenzijdig overheids handelen. Zie bijv. oordeel 2009-55, waarin de CGB zich onbevoegd verklaarde ten aanzien van subsidieverlening ten behoeve van de inrichting van een informatiepunt in een moskee.

13. Zie bijv. oordeel 2005-225 van de CGB over het exclusief en goedkoop aanbieden van cursussen aan Turkse en Marokkaanse vrouwen.

14. Zie art. 5 lid 2 AWGB en de uitwerking die CGB daaraan in haar oordelen heeft gegeven. Zie ook het genoemde rapport van Davelaar & Smits van Waesberghe, p. 24.

15. Volgens de PVV wel; zo stelt de PVV in zijn verkiezingsprogramma dat islamitische media geen subsidie meer mogen ontvangen ([www.pvv.nl/images/stories/Webversie\\_VerkiezingsProgrammaPVV.pdf](http://www.pvv.nl/images/stories/Webversie_VerkiezingsProgrammaPVV.pdf), p. 15).

16. Zie vooral het rapport van Davelaar & Smits van Waesberghe uit 2010. Hierin worden ook recente en concrete cases belicht.

17. Zie onder meer VNG, *Tweeluis religie en*

*publiek domein*, Den Haag 2009, p. 16. Als wij recente cijfers mogen geloven, heeft dat vooral consequenties voor christelijk georiënteerde organisaties en activiteiten (zie het al genoemde rapport van Davelaar & Smits van Waesberghe uit 2010, p. 29).

18. Daarbij kan overigens wel nog een verschil gelden tussen subsidiëring van kerkelijke of levensbeschouwelijke organisaties (waarbij de scheiding tussen kerk en staat en de levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat een rol kan spelen) en subsidiëring van migrantenorganisaties en op migranten gerichte activiteiten, zonder duidelijke religieuze achtergrond. Als de tweede categorie systematisch of toch tenminste disproportioneel vaak wordt uitgesloten, zal het vermoedelijk minder eenvoudig zijn om daarvoor een objectieve rechtvaardiging aan te voeren.

19. Regeerakkoord CDA-VVD (via [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html)), p. 3.