

# VAN WEBSITES TOT WC-PAPIER

## Over de subsidiëring van publiek debat

Aletta Blomberg & Willemien den Ouden\*

Op 6 april jl. is er gestemd over de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. Deze stemming vormde het eerste referendum op grond van de Wet raadgevend referendum (Wrr). Razendsnel na inwerkingtreding van de Wrr op 1 juli 2015 heeft een aantal organisaties, verenigd in 'Geen Peil', van de mogelijkheden die deze wet biedt gebruik gemaakt. Op grond van meer dan 400.000 rechtsgeldige definitieve verzoeken werd al op 12 oktober 2015 een zogenaamd toelatingsbesluit door de Kiesraad genomen.

Daarmee werd het eerste Wrr-referendum een feit en begonnen intense discussies. Discussies over de vraag waarover de Associatieovereenkomst nu precies gaat, discussies over of het wel verstandig is dit soort onderwerpen per referendum aan de kiezer voor te leggen én discussies over de vraag of en hoe het publieke debat voorafgaand aan een referendum moet worden gestimuleerd en gefaciliteerd met subsidies. Over die laatste vraag gaat deze bijdrage.

### Waarom is het eigenlijk nodig om publiek geld uit te delen voor debat over een wet die door burgers voor een referendum is voorgedragen? Hoe wordt dat geld verdeeld?

Waarom is het eigenlijk nodig om publiek geld uit te delen voor debat over een wet die door burgers voor een referendum is voorgedragen? Hoe wordt dat geld verdeeld? En ten slotte, u heeft het vast in de krant gelezen, hoe kan het dat dat geld uiteindelijk (ook) terecht komt bij initiatiefnemers die argumenten tegen de associatieovereenkomst op wc-papier willen laten afdrucken? In de kern gaan deze vragen over de normen die gelden bij begunstigend overheidsoptreden, een prachtig – zij het soms wat onderbelicht – onderdeel van het bestuursrecht.

Laten wij beginnen met de eerste vraag: waarom worden er subsidies verstrekt? De initiatiefnemers van de wet zijn niet heel uitvoerig ingegaan op die vraag.<sup>1</sup> Zij wijzen vooral op het succes van de subsidiëring die werd opgesteld voor het referendum over de Europese Grondwet in 2005.<sup>2</sup> De gesubsidieerde

activiteiten zouden toen hebben geleid tot een breed debat over de inhoud van die Grondwet. Subsidieverstrekking bij referenda zou dus 'zeer nuttig' zijn om veel kiezers te betrekken bij het onderwerp waarover het referendum gaat. Daarom werd het beschikbare bedrag voor 'maatschappelijke initiatieven die zich ten doel stellen het publieke debat in Nederland over een aan een referendum onderworpen wet te bevorderen' zelfs verdubbeld: niet één miljoen euro zoals bij het referendum over de Europese Grondwet, maar twee miljoen euro aan subsidiegeld is er blijkens artikel 90 Wrr per referendum beschikbaar.

Hoe wordt dat geld verdeeld? Subsidies moeten worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, zo bepaalt artikel 4:23 Awb. Maar wie moet in dit verband een subsidiëring opstellen? Wetgevingstechnisch lag een AMvB op grond van de Wrr het meest voor de hand, maar omdat 'juist daar waar het een correctief referendum betreft waarbij kiezers zich tegen een voorgenomen kabinetsbesluit keren, elke schijn van partijdigheid vermeden dient te worden',<sup>3</sup> heeft de wetgever het opstellen van subsidiëring én het verstrekken van subsidies overgelaten aan een onafhankelijke referendumcommissie.<sup>4</sup>

Deze referendumcommissie heeft de Subsidiëring raadgevend referendum vastgesteld.<sup>5</sup> Daarbij is uitgegaan van de wens van de wetgever om te komen tot een breed debat. Het beschikbare budget is daarom eerst verdeeld in deelbudgetten voor het voor- en tegenkamp én er werd geld gereserveerd voor het neutrale geluid. Om een veelheid aan activiteiten te kunnen financieren, is een maximum gesteld aan het bedrag dat kan worden aangevraagd. Natuurlijke personen kunnen maximaal € 5.000 aan subsidie aanvragen voor kleinschalige initiatieven; rechtspersonen maximaal € 50.000 voor grotere projecten. Verder is vastgelegd dat iedere aanvrager per referendum slechts éénmaal subsidie mag aanvragen.

Eigenlijk stond vooraf wel vast dat er ook na het nemen van deze maatregelen niet genoeg budget zou zijn om alle aanvragers tevreden te kunnen stellen. In 2005 werd er namelijk voor 374 activiteiten ruim 8,1 miljoen euro subsidie aangevraagd (in 2016 bedroeg het aangevraagde bedrag uiteindelijk ongeveer 5 miljoen euro). Dat leidde tot de vraag hoe de gelukkige subsidieaanvragers moesten worden geselecteerd: welke aanvragen zouden worden gehonoreerd?

\* Mr.dr. A.B. Blomberg is advocaat te Amsterdam en was tot 1 maart jl. hoogleraar Rechtshandhaving aan de EUR, prof. mr.dr. W. den Ouden is hoogleraar bestuursrecht aan de UL. Beiden zijn lid van de referendumcommissie. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3*, p. 9. In de verdere parlementaire behandeling wordt op dit punt evenmin, zelfs niet na vragen, uitgebreider ingegaan.

<sup>2</sup> Zie daarover het Verslag van de werkzaamheden van de Referendumcommissie, Den Haag september 2005 ([www.europese-grondwet.nl/a/achtergrond/documenten.html](http://www.europese-grondwet.nl/a/achtergrond/documenten.html)).

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30372, 7*, p. 5.

<sup>4</sup> Zie art. 90 Wrr. De RC heeft verder als taken:  
1. het bepalen van de datum voor het referendum,  
2. het bepalen hoe de wet waar het referendum over gaat, wordt genoemd op het stembiljet en  
3. het geven van informatie aan de kiezers over de wet waar het referendum over gaat.

<sup>5</sup> *Stcrt.* 18 november 2015, nr. 41273.



Er is de laatste tijd veel juridisch onderzoek gedaan naar de verdeling van schaarse publieke rechten, zoals vergunningen en subsidies waarvoor meer aanvragen worden ingediend dan kunnen worden toegekend.<sup>6</sup> In theorie kun je daarvoor verschillende verdeelsystemen gebruiken: verdelen naar evenredigheid, loten, een 'wie het eerst komt, het eerst maalt'-systeem, een veiling en een zogenaamde 'beauty contest', waarbinnen de beste aanvragen worden geselecteerd. Een veiling is vooral geschikt voor situaties waarin je aanvragers kunt laten betalen voor een verkregen recht, zoals een vergunning. Verdelen naar evenredigheid schiet in dit geval (anders dan bij bijvoorbeeld schadecompensaties) niet op: dan krijgt uiteindelijk geen van de aanvragers genoeg geld om de voorgenomen activiteiten ook echt te kunnen uitvoeren. Deze twee verdeelsystemen vielen dus direct af.

Een beauty contest, in vakjargon meestal een 'tender' genoemd, lijkt op het eerste gezicht de aantrekkelijkste optie. Het schaarse subsidiegeld wordt toegekend aan de beste voorstellen; dat is wel zo rechtvaardig en levert het meeste rendement op. Aan een tender kleven echter ook bezwaren, waarvan er in dit geval twee van groot belang waren. Als de referendumcommissie zou moeten beoordelen wat 'de beste voorstellen' zijn, ligt de schijn van partijdigheid op de loer. Door het hoger waarderen van sommige voorstellen dan andere kan immers heel gemakkelijk de indruk ontstaan dat de commissie een voorkeur heeft voor bepaalde (of bepaalde soorten) aanvragers. Bij de subsidiëring van activiteiten die politiek gevoelig liggen, is een gezonde afstand tot de inhoudelijke beoordeling van gesubsidieerde activiteiten doorgaans verstandig. Ten tweede kost het uitvoeren van een tender veel tijd, je moet immers alle aanvragen zorgvuldig naast elkaar leggen en ten opzichte van elkaar beoordelen om vervolgens over alle aanvragen tegelijkertijd een besluit nemen. Die tijd is bij de Wrr-subsidies niet beschikbaar. Uit de wet volgt dat tussen het besluit van de Kiesraad en de uiteindelijke stemming soms maar 85 dagen liggen. Dat betekent dat de subsidieregeling ook binnen de minimumtermijn van 85 dagen moet kunnen worden uitgevoerd. Subsidies moeten in dat geval zo spoedig mogelijk onder de aanvragers worden verdeeld, omdat er ook nog voldoende tijd moet zijn om de activiteiten daadwerkelijk uit te voeren.

Uiteindelijk heeft de referendumcommissie daarom gekozen voor een systeem waarin aanvragen werden behandeld op volgorde van datum van binnenkomst. Waar dat nodig was omdat er op één dag zoveel aanvragen waren binnengekomen dat het subsidieplafond werd bereikt, heeft een notaris tussen de aanvragen geloot.

In de volgorde die zo ontstond, zijn de aanvragen vervolgens zo snel mogelijk een voor een afgehandeld. Daarbij moest natuurlijk wel per aanvraag worden bekeken of de activiteiten waarvoor subsidie werd aangevraagd het maatschappelijk debat stimuleren en of de opgevoerde kosten daarvoor redelijk zijn. Die beoordeling vraagt om afwegingen en oordeelsvorming en kost dus tijd. Hoeveel mag een subsidieontvanger uitgeven aan catering bij een publiek debat? Is een sober kopje koffie voldoende of mag er ook champagne worden gedronken? Moeten genodigde sprekers op een congres met de trein komen als dat goedkoper is dan vliegen? Het lijken triviale zaken, maar concrete

en duidelijke antwoorden zijn nodig: alleen zo kan de gewenste soberheid in overheidsuitgaven in de praktijk handen en voeten worden gegeven én worden aanvragers gelijk behandeld.

De commissie heeft er op een ander punt juist voor gekozen heel terughoudend te zijn in haar beoordeling. De manier *waarop* de aanvrager het publieke debat wilde stimuleren, was niet van doorslaggevend belang. Je kunt een debat immers op heel veel manieren stimuleren. De effectiviteit van al die manieren is heel moeilijk vooraf te beoordelen. Heeft een informatieve website meer effect dan een interactieve game? Wordt de traditionele folder beter gelezen dan teksten op toiletrollen of op het hoesje van een stroopwafel? Leidt een discussieavond tot meer debat dan een rapnummer? Het zijn interessante en relevante vragen die zeker zullen worden meegenomen in de evaluatie, maar ook vragen die zich vooraf niet lieten beantwoorden. Daarnaast dreigt bij een intensieve beoordeling van de manier waarop de aanvrager het debat wil stimuleren weer de schijn van vooringenomenheid van de referendumcommissie. Daarom zijn in de subsidieregeling slechts uiterste grenzen getrokken: de gesubsidieerde activiteiten mogen niet in strijd komen met de wet, het algemeen belang of de openbare orde.

## De effectiviteit van al die manieren is heel moeilijk vooraf te beoordelen. Wordt de traditionele folder beter gelezen dan teksten op toiletrollen?

Bij het bewaken van die grenzen moet de commissie bovendien afgaan op wat de aanvrager in de aanvraag vermeldt. Flyers, posters, websites en toilet papier: het moet allemaal nog worden gemaakt en geschreven op het moment van het beoordelen van de aanvragen. Op alle punten zeker stellen dat subsidieaanvragers volledig betrouwbaar zijn, een goed *track record* hebben en de gesubsidieerde activiteiten snel en gedegen zullen uitvoeren klinkt aantrekkelijk, maar is een onhaalbare doelstelling. Absolute zekerheid gaat ten koste van snelheid en als gezegd, de tijd voor subsidieverlening is beperkt. Er moet in de verleningsfase dus een evenwicht worden gezocht tussen controle en vertrouwen.

Natuurlijk kan later blijken dat sommige aanvragers die langs deze lijnen werden gesubsidieerd de gesubsidieerde activiteiten niet (goed) hebben uitgevoerd. Dat zal duidelijk worden in de periode tot aan de zomer, wanneer de subsidieontvangers worden gecontroleerd. In gevallen waarin iets niet pluis blijkt te zijn, kan de subsidie worden ingetrokken en teruggevorderd. Dan zal ook duidelijk worden hoe groot dat probleem is en of er een patroon zit in die gevallen. Op basis van die ervaringen zullen dan wellicht, met goede redenen, extra eisen worden gesteld aan subsidieontvangers en hun activiteiten. Maar tot die tijd beschouwt en behandelt de referendumcommissie alle vormen van initiatief als gelijkwaardig. En tot die tijd kan het publieke debat dus zowel door middel van websites en debatavonden als bedrukt wc-papier en stroopwafels worden gestimuleerd.

6 C.J. Wolswinkel, *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten. Op zoek naar algemene regels van verdelingsrecht* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: BJu 2013.