

Een afschrift van deze brief is verzonden aan de Commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp van de Tweede Kamer

Aan: De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, Mw. Reinette Klever, en de Minister van Buitenlandse Zaken, Dhr. Caspar Veldkamp

Betreft: Zorgen inbreuk op grondrechten NGO's door voorgestelde stopzetting overheidsfinanciering belangenbehartiging

Den Haag, 27 mei 2025

Geachte mevrouw Klever, geachte heer Veldkamp,

Wij schrijven u om onze zorgen te delen over het voorgestelde nieuwe beleid ten aanzien van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp. De hiertoe aangekondigde financieringsinstrumenten kunnen een eind maken aan de financiering van belangenbehartigingsactiviteiten door Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (NGO's), in eigen land en internationaal.¹

De facto restrictie om op te komen voor mensenrechten, waaronder vrouwenrechten

Het nieuwe beleidsvoornemen lijkt in de basis neer te komen op het stoppen van de overheidsfinanciering van alle nationale of internationale belangenbehartiging door Nederlandse NGO's. Wij erkennen de beleidsvrijheid van een minister om prioriteiten te stellen in wat zij wel of niet wil financieren. Echter, uit de communicatie rondom het nieuwe subsidiekader en de toelichting daarop is onduidelijk of naast dat belangenbehartiging als activiteit wordt uitgesloten, mogelijk ook organisaties die aan belangenbehartiging doen niet langer in aanmerking komen voor financiering. Dat impliceert een uitsluiting op basis van identiteit of aard van de organisatie, in plaats van op basis van de inhoud van een specifiek projectvoorstel.

Een dergelijke benadering is problematisch, omdat dit neerkomt op gedifferentieerde behandeling van organisaties vanwege hun inzet voor politieke meningsuiting en beleidsbeïnvloeding. Zulke uitsluiting raakt aan grondrechten zoals beschermd door wetgeving op Nederlands niveau, het niveau van de Europese Unie en op internationaalrechtelijk niveau. In het bijzonder is er een risico dat het beleid leidt tot een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie, en het recht op effectieve rechtsmiddelen. Bovendien is er een risico dat maatschappelijke organisaties die zich uitspreken, kritiek leveren of opkomen voor verandering onevenredig hard worden geraakt, wat een afschrikwekkend effect kan hebben op maatschappelijke participatie en politieke tegenspraak. Dat ondermijnt het beginsel van pluralisme en neutraliteit van de overheid, kernwaarden in een democratische rechtsstaat.

Kortom, dit nieuwe beleidsvoornemen zou een de facto restrictie betekenen voor organisaties en verenigingen om op te komen voor mensenrechten, waaronder vrouwenrechten, en een constructieve bijdrage te leveren aan de democratische rechtsstaat². Nederland heeft een sterke traditie als hoeder van democratische waarden en mensenrechten. Wij vragen u om uw beleid te heroverwegen en aan te passen, zodat het Nederlands kabinet blijft handelen conform de regels van de Grondwet, het EU-recht en het internationaal recht en een

¹ Kamerstukken I 2024/25, 36 410, nr. A, Belastingplan 2025. Het beleid wordt hier bevestigd: <https://www.government.nl/latest/news/2024/11/11/first-development-budget-cuts-announced-overhaul-of-grants-for-ngos>.

² [Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk | Publicatie | Adviesraad Internationale Vraagstukken](#).

(onbedoeld) afschrikwekkend effect voorkomt op het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder voor organisaties die opkomen voor mensenrechten, waaronder vrouwenrechten.

Vrijheid van vereniging en toegang tot financiering

Vrijheid van vereniging is een kernwaarde van onze democratische samenleving, beschermd door artikel 8 van de Grondwet en artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Hv), evenals artikel 11 van het Europees verdrag tot bescherming van rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De mogelijkheid van individuen om organisaties op te richten en in stand te houden - met inbegrip van NGO's - is niet alleen een nationaal grondwettelijk beginsel, maar ook een fundamenteel recht onder Europese en internationale wetgeving.

Cruciaal is dat dit recht ook het vermogen omvat van maatschappelijke organisaties om (financiële) middelen te zoeken, te ontvangen en te gebruiken. Recente beleidsverklaringen van de EU erkennen zelfs expliciet dat *"de vrijheid om middelen te zoeken, te ontvangen en te gebruiken een integraal onderdeel is van het recht op vrijheid van vereniging"*.³ Zonder toegang tot financiering – publiek of privaat, binnenlands of buitenlands – zou het recht om zich zinvol te verenigen hol zijn. Zoals de OVSE-richtlijnen over vrijheid van vereniging waarschuwen, *"zou het recht op vrijheid van vereniging zijn betekenis verliezen als groepen ... niet de mogelijkheid zouden hebben om toegang te krijgen tot verschillende soorten middelen, waaronder financiële ... en uit verschillende bronnen, waaronder publieke of private, binnenlandse, buitenlandse of internationale"*.⁴

Een neutrale, pluralistische democratische overheid moet een actief maatschappelijk middenveld steunen en niet de steun aan de legitieme activiteiten van een organisatie intrekken. Dit is ook vastgelegd in artikel 8 en 9 van de Nederlandse Grondwet, waaraan de Nederlandse autoriteiten gebonden zijn.

Vrijheid van meningsuiting en legitieme belangenbehartiging

De termen 'advocacy', ofwel 'pleitbezorging' of 'belangenbehartiging' door NGO's verwijst in wezen naar activiteiten die gericht zijn op het beïnvloeden van het overheidsbeleid of de publieke opinie - met andere woorden, politieke meningsuiting. Dergelijke uitingen worden streng beschermd door artikel 7 van de Nederlandse Grondwet, artikel 11 van het Hv en artikel 10 van het EVRM. Belangenbehartigende NGO's komen op voor zaken als mensenrechten, sociaal welzijn en de belangen van verschillende gemeenschappen.

Het maatschappelijk middenveld vormt een hoeksteen van het democratische debat, wij zijn geen overbodige luxe. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft daarom ook consequent geoordeeld dat meningsuiting over zaken van openbaar belang (inclusief kritiek op overheidsbeleid of campagnes voor verandering) het hoogste niveau van bescherming geniet. Het opleggen van buitensporige lasten of nadelen aan diegenen die kritische meningen willen uiten, kan de vrijheid van meningsuiting schenden, vooral wanneer dit een ernstig onevenwicht of *chilling effect* creëert.

Op dezelfde manier legt het intrekken van overheidssteun aan NGO's op het gebied van belangenbehartiging, een zware last op hun vrijheid van meningsuiting. Het zendt de boodschap uit dat organisaties die zich uitspreken over beleidskwesties niet welkom zijn - en ontmoedigt NGO's in feite om hun vrijheid van meningsuiting uit te oefenen. Veel NGO's die zich inzetten voor belangenbehartiging zijn afhankelijk van subsidies om onderzoek te

³ UN Declaration on Human Rights Defenders, 23 June 2023, ¶4, beschikbaar via: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/q23/127/97/pdf/q2312797.pdf?OpenElement>.

⁴ OSCE/Venice Commission Guidelines on Freedom of Association, ¶4, beschikbaar via: <https://rm.coe.int/168046de01>.

communiceren, hun zienswijze naar voren te brengen in wetgevende processen of publieke bewustwordingscampagnes te voeren. Als al deze financiering wordt stopgezet, kunnen deze stemmen tot zwijgen worden gebracht of op zijn minst aanzienlijk worden gedempt. Dat is in strijd met de Nederlandse inzet voor een open debat.⁵ Zoals het EHRM vaak in herinnering heeft gebracht, beschermt de vrijheid van meningsuiting niet alleen gunstige of onschuldige meningen, maar ook meningen die *"de staat of een deel van de bevolking beledigen, choqueren of verontrusten"*.⁶ NGO's financieel straffen voor belangenbehartiging, zelfs indirect, zou dit principe ondermijnen.

Belangenbehartiging is een legitieme en wettige activiteit. Elke inmenging in de vrijheid van meningsuiting moet bij wet zijn voorgeschreven en een legitiem doel dienen. Hoewel hier de noodzaak wordt aangehaald om de overheidsfinanciën te ondersteunen, vragen we ons af of een algemeen verbod op de financiering van belangenbehartiging met geld van het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, beantwoordt aan een dringende sociale behoefte of evenredig is. Het voorgestelde financieringsverbod zou de uitingen van NGO's beknotten en hen dwingen te kiezen tussen financieel overleven en hun stem laten horen. Dit is een uitkomst die we als vrije samenleving in Nederland wat ons betreft moeten vermijden.

Gelijkheid, non-discriminatie en neutraliteitsplicht

Een ander fundamenteel punt van zorg is dat het beleid expliciet gericht is op NGO's op basis van de aard van hun activiteiten, waarbij een grens wordt getrokken tussen NGO's die aan belangenbehartiging in Nederland en internationaal doen en NGO's die dat niet doen. Dit is een vorm van gedifferentieerde behandeling die kan neerkomen op onwettige discriminatie als het niet objectief en redelijk gerechtvaardigd is. Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet garandeert gelijkheid en non-discriminatie. Ook artikel 21 van het Hv en artikel 14 van het EVRM verbieden discriminatie bij het uitoefenen van rechten zoals de vrijheid van vereniging en meningsuiting. Belangenbehartigende organisaties zullen door het enkele feit van hun advocacy werk, ongeacht de verdiensten van het werk of de publieke voordelen die het oplevert, niet in aanmerking komen voor financiering. Ondertussen zouden NGO's die zich richten op dienstverlening of andere "niet-advocacy" activiteiten wel in aanmerking blijven komen voor financiering. Dit onderscheid suggereert dat er (zelfs onbedoeld) sprake is van op standpunten of inhoud gebaseerde discriminatie. In de praktijk zullen vooral organisaties die het overheidsbeleid aanvechten of hervormingen bepleiten getroffen worden, wat de (onbedoelde) suggestie wekt dat de maatregel ingegeven zou kunnen zijn door de wens om kritische stemmen het zwijgen op te leggen. Het is cruciaal dat een democratische overheid als de Nederlandse neutraal blijft en tolerant ten opzichte van een veelheid aan stemmen, zelfs als sommige stemmen verandering bepleiten of kritiek hebben op de status quo.

Het is de moeite waard om te overwegen of er een legitiem doel wordt gediend door alleen internationaal en Nederlands advocacy-gerelateerd werk uit te sluiten van financiering. Als het doel is om efficiëntie te garanderen of de uitgaven te richten op tastbare resultaten, dan zouden subsidies kunnen worden geëvalueerd op hun effectiviteit - maar om preventief elk project te diskwalificeren dat belangenbehartiging inhoudt, impliceert dat beleidsbeïnvloeding (zelfs op het gebied van mensenrechten, milieubescherming of sociale rechtvaardigheid) geen waardige onderneming is in de ogen van de staat. Dit standpunt is in tegenspraak met de lange

⁵ Zie bijvoorbeeld de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie van 19 april 2024 (Kamerstukken II, 2023-24, 34324, nr. 12): *"In onze democratische rechtsstaat is de vrijheid van meningsuiting een van de meest fundamentele mensenrechten. Dit recht is vastgelegd in artikel 7 van onze Grondwet en in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Iedereen is vrij om zijn mening te uiten, zelfs als deze schokkend, kwetsend of verontrustend is"*, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34324-12.html>.

⁶ Handyside tegen Verenigd Koninkrijk, App. nr. 5493/72, Arrest van 7 december 1976, EHRM, Serie A nr. 24, (1976) 1 E.H.R.R. 737. ¶49.

traditie van Nederlands bestuur in partnerschap met het maatschappelijk middenveld⁷ en het ondermijnt de gelijkwaardigheid van de missies van NGO's. Alle NGO's - of ze nu diensten verlenen of pleiten voor beleidsverbeteringen - dragen op complementaire manieren bij aan de samenleving.

'Chilling' effect op het maatschappelijk middenveld en democratisch pluralisme

Het stopzetten van overheidsfinanciering voor belangenbehartiging door NGO's in Nederland of internationaal, riskeert dat het Nederlandse beleid in strijd komt met Europese en internationale wetgeving en democratische principes.

Afgezien van de juridische doctrines, vragen we ook uw aandacht voor de werkelijke gevolgen van het stopzetten van financiering voor belangenbehartiging. Het beleid zal het vermogen van het maatschappelijk middenveld om deel te nemen aan het publieke debat aanzienlijk verzwakken, wat weer schadelijk is voor het democratisch pluralisme en het systeem van checks and balances. Veel NGO's, vooral kleinere organisaties en organisaties die zich inzetten voor mensenrechten, moeten het doen met krappe budgetten. Overheidssubsidies (vaak op projectbasis) zijn een belangrijke bron van steun die deze groepen in staat stellen om onderzoek te doen, gemeenschappen te organiseren, het publiek voor te lichten en juridische belangen te behartigen. Als al deze subsidies wegvallen, zullen veel organisaties gedwongen worden hun activiteiten in te krimpen of zelfs programma's stop te zetten. Anderen zouden zichzelf kunnen censureren en zich verre houden van belangenbehartiging in de hoop in aanmerking te komen voor enige vorm van financiering door zich te beperken tot dienstverlening. Dit soort zelfcensuur als gevolg van financiële druk is precies wat we bedoelen met een "chilling effect". Het betekent dat stemmen zwijgen, niet omdat ze geen waarde hebben, maar omdat het financieel onhoudbaar is geworden om je stem te laten horen.

Een dergelijke uitkomst zou schadelijk zijn voor de Nederlandse samenleving. Een levendig maatschappelijk middenveld, met NGO's die vrij zijn om verschillende standpunten te bepleiten, is een onmisbaar onderdeel van een gezonde democratie. Het HvJEU in *Commissie tegen Hongarije* (C-78/18) benadrukte dat maatschappelijke organisaties essentieel zijn voor een pluralistische samenleving en dat wetten die een "*klimaat van wantrouwen*" jegens NGO's bevorderen, de democratische grondslagen ondermijnen.⁸ Hier zaait een beleid dat impliceert dat belangenbehartiging op de een of andere manier illegitiem is of geen steun verdient, wantrouwen in de rol van NGO's. Het marginaliseert organisaties die een belangrijke rol spelen in de samenleving. Het marginaliseert organisaties die van oudsher partners zijn in beleidsontwikkeling en sociale vooruitgang - ook op gebieden waar Nederland trots op is, zoals mensenrechten en goed bestuur. Het is zelfs enigszins paradoxaal dat Nederland belangenbehartiging in eigen land niet langer financiert, terwijl Nederland zich in het buitenland blijft inzetten voor mensenrechten en vrije meningsuiting.⁹ De enige uitzondering geldt voor NGO's in het Zuiden die zich bezighouden met binnenlandse belangenbehartiging bij hun eigen regeringen. Deze vrijstelling is controversieel, vooral gezien de ernstige risico's die veel mensenrechtenverdedigers (vooral vrouwen en LHBTQI+ voorvechters) lopen wanneer ze hun eigen regeringen uitdagen zonder internationale zichtbaarheid of steun. Deze inconsistentie kan de morele autoriteit van Nederland op het wereldtoneel uithollen en een verkeerd signaal afgeven aan andere landen.

⁷ Zie bijvoorbeeld OESO (2022), 'Netherlands' strategic partnerships to strengthen civil society advocacy capacity', online beschikbaar via https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-tips-tools-insights-practices_be69e0cf-en/netherlands-strategic-partnerships-to-strengthen-civil-society-advocacy-capacity_68164dc7-en.html.

⁸ Zaak C-78/18, punt 58.

⁹ Zelfs binnen het nieuwe begrotingskader blijft er geld voor de bevordering van mensenrechten op internationaal niveau, maar geen enkele NGO - Nederlands of anders - mag dat geld gebruiken voor belangenbehartiging in Nederland of op internationaal niveau (inclusief EU en VN-instellingen).

Bovendien kan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 13 EVRM en artikel 47 Hv) indirect worden aangetast. Vaak zijn het belangenbehartigers en rechtshulporganisaties die individuen bijstaan bij het zoeken naar rechtsmiddelen voor schendingen van hun rechten - via rechtbanken, klachtenmechanismen of publiekscampagnes. NGO's hebben bijvoorbeeld slachtoffers van discriminatie geholpen om door het rechtssysteem te navigeren of hebben namens gemeenschappen mensenrechtenschendingen aan de autoriteiten voorgelegd. Als deze NGO's hun financiering verliezen en hun activiteiten verminderen, kan het voor individuen die op hun steun rekenen moeilijker worden om hun rechten te verdedigen. In de zaak *Steel & Morris*¹⁰ erkende het EHRM dat grote verschillen in middelen partijen een eerlijke kans kunnen ontnemen om hun zaak voor te leggen, waardoor het recht op een eerlijk proces in artikel 6 EVRM wordt geschonden. Naar analogie, als het maatschappelijk middenveld middelen tekortkomt, slaat de machtsbalans nog verder door in het voordeel van de staat of goed gefinancierde privébelangen, waardoor gewone burgers minder mogelijkheden hebben om beslissingen aan te vechten of gerechtigheid te zoeken. Een robuust maatschappelijk middenveld helpt ervoor te zorgen dat rechtsmiddelen tegen wangedrag toegankelijk zijn en dat de overheid verantwoording blijft afleggen. Dit zijn de pijlers van de rechtsstaat. Wij maken ons zorgen dat het voorgestelde financieringsverbod, door de waakhonden en belangenbehartigers te verzwakken, dit evenwicht zal verstoren en het pluralisme zal verminderen dat kenmerkend is voor een goed functionerende democratie.

Conclusie en oproep tot heroverweging

In het licht van het bovenstaande vragen wij u om het algehele verbod op overheidsfinanciering voor belangenbehartigingsactiviteiten van NGO's te heroverwegen. We erkennen volledig het prerogatief van de regering om budgetprioriteiten te stellen en het verklaarde doel om een onafhankelijk maatschappelijk middenveld te bevorderen. Onafhankelijkheid betekent echter niet dat NGO's worden aangemoedigd om minder afhankelijk te zijn van overheidsfinanciering. Het betekent eerder dat NGO's vrij van politieke inmenging moeten kunnen opereren, ongeacht of ze overheidsgeld ontvangen of niet. Wij geloven echter dat deze doelen kunnen worden bereikt zonder toevlucht te nemen tot een algemeen verbod dat fundamentele rechten in gevaar brengt. Als het bijvoorbeeld gaat om een te grote afhankelijkheid van overheidsfondsen, zou een meer evenredige benadering kunnen bestaan uit het stellen van redelijke cofinancieringseisen, zoals eerder werd gedaan door middel van een cofinancieringseis van 25%. De minister heeft nu voorgesteld om dit te verhogen naar 50%, een verandering die op zichzelf al een onevenredige last kan betekenen voor kleinere en middelgrote organisaties, waaronder vrouwen- en LHBTQI+-rechtengroepen. Wat niet gerechtvaardigd is, is een categorische uitsluiting van alle belangenbehartigingswerk in Nederland en internationaal - precies het soort werk dat vaak systemische problemen aanpakt en de stem van mensen in een kwetsbare positie versterkt. Deze benadering is onverenigbaar met de binnenlandse en internationale verplichtingen van Nederland. Het risico bestaat dat bindende bepalingen van het EVRM en het Hv worden geschonden, en het is in strijd met de geest van de Nederlandse Grondwet, waarin de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en het beginsel van gelijke behandeling worden gewaarborgd.

De kracht van de Nederlandse democratie ligt in het tolereren en zelfs waarderen van afwijkende meningen en debat. Maatschappelijke organisaties zijn geen tegenstanders; ze zijn partners in het democratische proces, zelfs wanneer ze overheidsbeleid aanvechten of bekritisieren. Een beleid dat organisaties financieel lam legt voor het uitvoeren van deze rol is contraproductief en juridisch beladen. In plaats daarvan vragen wij u de Nederlandse traditie

¹⁰ *Steel & Morris/Verenigd Koninkrijk*, App. No. 68416/01, Arrest van 15 februari 2005, EHRM, 2005-II, 41 E.H.R.R. 22.

van het handhaven van hoge normen voor fundamentele rechten voort te zetten. We vragen u daarom om de implementatie van het verbod op de financiering van belangenbehartiging op te schorten en de dialoog aan te gaan met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld om een meer evenwichtige oplossing te vinden. Op zijn minst vragen we elk financieringsbeleid zorgvuldig te beoordelen en/of te herzien (met een effectbeoordeling op het gebied van de grondrechten) en aan te passen om ervoor te zorgen dat het niet discriminerend gericht is op belangenbehartiging, geen afschrikkend effect heeft en in overeenstemming blijft met de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid onder EU-wetgeving.

Dank u voor het in overweging nemen van onze zorgen. Wij vertrouwen erop dat het kabinet doelstellingen kan bereiken op een manier die de rol van NGO's in de Nederlandse democratie respecteert en zelfs versterkt, in plaats van afzwakt. Vanzelfsprekend zijn we bereid tot nadere toelichting. We zien uw reactie graag tegemoet.

Hoogachtend,



Anne-Floor Dekker, directeur- bestuurder WO=MEN Dutch Gender Platform

Mede namens de volgende organisaties:

ActionAid
Aidsfonds
BothEnds
Center for Civil Society and Democracy
Cordaid
Impact: Center against Human Trafficking and Sexual Violence in Conflict
Impunity Watch
Mensen met een Missie
Mondiaal FNV
Oxfam Novib
PAX
Platform Vrouwen & Duurzame Vrede
RNW Media
Rutgers
Save the Children
Simavi
Stem op een Vrouw
WIDE+
Women Engage for a Common Future