

Direct subsidiëren van maatschappelijke instellingen zonder mededinging: wat kan nog na de *Peel en Maas*-uitspraak?

Tim Robbe*

Sinds 23 juli 2025 ligt de lat voor het direct verstrekken van subsidies hoger, ook aan maatschappelijke instellingen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in de *Peel en Maas*-uitspraak dat ook begrotingssubsidies schaars kunnen zijn.¹ Daarmee valt ook deze subsidievorm onder de mededingingsverplichting. Gemeenten moeten dus in beginsel een openbare verdeelprocedure organiseren om mededingingsruimte te bieden aan potentiële gegadigden. Toch blijft het mogelijk om onder voorwaarden direct subsidie te verlenen zonder zo'n procedure. De Afdeling erkent twee uitzonderingen. Dit artikel zet beide helder uiteen en laat zien hoe gemeenten daar verstandig gebruik van maken.

Direct subsidiëren vormt niet langer het vertrekpunt

Tot voor kort bestond in de praktijk onduidelijkheid of de verdelingsregels voor schaarse subsidies ook gelden bij begrotingssubsidies. Die onzekerheid is nu weg. De Afdeling bevestigt dat ook bij het ontbreken van een wettelijk voorschrift een subsidie schaars is zodra meerdere (potentiële) gegadigden bestaan.² Dan geldt het gelijkheidsbeginsel als beginsel van gelijke kansen onverkort. Gemeenten moeten potentiële gegadigden gelijke kansen bieden via een transparante verdeelprocedure. Het besluit om één partij rechtstreeks te subsidiëren vereist dan een stevige juridische onderbouwing. Toch geeft de Afdeling ruimte voor uitzonderingen. Gemeenten kunnen die benutten, mits zij dat doordacht, gemotiveerd en transparant doen.

Eerste uitzondering: subsidiëring op grond van een wettelijk voorschrift

De eerste mogelijkheid om af te wijken van de mededingingsverplichting ligt besloten in de wet zelf. Wanneer de subsidie berust op een wettelijk voorschrift, mag dat voorschrift de mededinging beperken. Die beperking moet dan wel duidelijk en gemotiveerd zijn vastgelegd. De Afdeling stelt in overweging 11.1 dat het wettelijk voorschrift of de toelichting bij de totstandkoming daarvan zichtbaar rekening houdt met het belang van het bieden mededingingsruimte.³ Zo niet, dan geldt de hoofdregel alsnog.

Een gemeenteraad kan deze ruimte benutten bij het vaststellen of wijzigen van de algemene subsidieverordening of een afzonderlijke verordening. Dan moet de raad expliciet het belang van de beperking van de mededingingsruimte afwegen tegen andere belangen. Daarbij geldt de driedelige toets uit het evenredigheidsbeginsel: de beperking moet geschikt, noodzakelijk

* Tim Robbe is advocaat en senior-adviseur bij Victor Advocaten, universitair docent aan de rechtenfaculteit van de Vrije Universiteit en researchfellow bij de Thorbecke leerstoel aan de Universiteit Leiden. Tim trad met zijn kantoorgenoot mr. A. van Reeuwijk op als advocaat voor de gemeente Peel en Maas.

¹ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399 (Peel en Maas). Zie voor begrotingssubsidies artikel 4:23 lid 3 sub c Algemene wet bestuursrecht.

² De Afdeling oordeelde eerder al dat subsidies op basis van een wettelijk voorschrift schaars kunnen zijn. Zie ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (Geobox).

³ De Afdeling verwijst voor deze mogelijkheid naar r.o. 8 in ABRvS 2 november 2026, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (Speelautomatenhal Vlaardingen).

en evenwichtig zijn.⁴ Die afweging vereist een inhoudelijke onderbouwing en kan niet steunen op vage voorkeuren of politieke intenties alleen.

Een voorbeeld van een verantwoorde motivering:

De raad constateert dat een instelling aan wie hij subsidie wil verstrekken lokaal diep verankerd is en structureel goede resultaten boekt. Kinderen, ouders, professionals, samenwerkingspartners en de gemeente zelf waarderen de huidige dienstverlening. Het gemeentebestuur ziet geen maatschappelijk of financieel belang bij het openstellen van de subsidie voor mededinging. Het continueren van de bestaande situatie garandeert continuïteit en effectiviteit. De raad motiveert vervolgens dat de beperking van de mededinging:

- geschikt is, omdat deze daadwerkelijk leidt tot voortzetting van de gewenste situatie;
- noodzakelijk is, omdat alternatieve scenario's risico's opleveren voor kwaliteit of samenhang;
- evenwichtig is, omdat geen redelijk alternatief bestaat dat het doel beter bereikt.

Die onderbouwing rust op feiten en onderzoek, niet op politieke overtuiging alleen. Gemeenten doen er dus goed aan tijdig intern en extern onderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit, waardering, financiële situatie en context van instellingen die zij direct willen blijven subsidiëren op basis van een wettelijk voorschrift.

Tweede uitzondering: slechts één serieuze gegadigde bij begrotingssubsidie

De tweede uitzondering geldt alleen voor begrotingssubsidies. De Afdeling biedt in overweging 13 de mogelijkheid om ook zonder wettelijk voorschrift direct begrotingssubsidies te verlenen aan één partij. Dat mag alleen als vooraf vaststaat – of redelijkerwijs valt aan te nemen – dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. De gemeente moet dit onderbouwen met objectieve, toetsbare en redelijke criteria én het voornemen tot subsidie tijdig (minimaal acht weken vooraf) publiceren.

In die publicatie motiveert de gemeente waarom de criteria slechts één serieuze gegadigde opleveren en waarom eventuele andere gegadigden daar niet aan voldoen. De gemeente moet kunnen aantonen dat de ander geen serieuze gegadigde is en dat de gehanteerde criteria de toets doorstaan.

De Afdeling baseert deze uitzondering op de *Didam*-jurisprudentie van de Hoge Raad.⁵ De lagere civiele rechtspraak op basis van deze arresten, die gaat over verkoop, verhuur en verpachting van schaars overheidsvastgoed, biedt nu nuttige aanknopingspunten voor het subsidierecht.

Wat leren we uit *Didam*-rechtspraak over de uitzondering 'één serieuze gegadigde'?

⁴ Zie voor deze mogelijkheid onder andere T.H.G. Robbe, 'De rol van rechtvaardigheid bij het verdelen van schaarse rechten', *Tijdschrift Aanbestedingsrecht & Staatssteun* 2024/89, p. 24 e.v. De mogelijkheid is gebaseerd op A. Drahmman 'Een mededingingsplicht in tijden van woningnood?', *Tijdschrift Aanbestedingsrecht & Staatssteun* 2024/88. Drahmman verwijst daarbij weer naar J. Wolswinkel, 'Zeven jaar na Vlaardingen: Is de cirkel van het verdelingsrecht rond?', *JBPlus* 2024/1, p. 3-23.

⁵ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam I*); HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*).

De lagere civiele rechtspraak sinds het eerste *Didam*-arrest is sterk casuïstisch van aard, maar biedt enig zicht op situaties waarin de uitzondering op het bieden van mededingingsruimte wél of juist niet opgaat:

- Rechters aanvaarden de uitzondering bij een aantal duidelijke feitelijke omstandigheden: een bestaande huurder of koper, een partij met unieke ontwikkelcapaciteit, een buurperceeleigenaar, een nutsbedrijf met exclusieve mogelijkheden of integrale gebiedsontwikkeling met één logische uitvoerder. In al die gevallen bestaat slechts één serieuze gegadigde in praktische zin.⁶
- De uitzondering faalt als de gemeente eerdere een verdeelprocedure toezegt, een verdeelprocedure organiseert maar toeschrijft naar één partij of een geïnteresseerde partij zonder goede reden uitsluit. Ook bij vaag beleid, gebrekkige motivering of uitgifte aan een partij zonder concreet uitvoeringsplan wijst de rechter de uitzondering af.⁷

De rechtspraak leert ook dat het begrip 'serieuze gegadigde' meer vraagt dan interesse of roep om gelijkheid.⁸ Een partij die wil dat de gemeente hem als serieuze gegadigde aanmerkt moet met een concreet, uitvoerbaar plan komen. Het kan daarbij voldoende zijn

⁶ Voorbeelden: Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:6448; Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046 (Beverwijk); Rb. Noord-Holland 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8865 (Haarlemmermeer); Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:335; Rb. Midden-Nederland 20 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3350 (Almere); Rb. Rotterdam 2 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4592 (Edam-Volendam); Rb. Overijssel 26 april 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:1477 (Ommen); Rb. Midden-Nederland 20 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3743 (Gooise Meren); Rb. Gelderland 12 november 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7902 (Harderwijk); Rb. Noord-Holland 7 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:10221 (Drechterland); Rb. Limburg 10 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4182 (Leudal); Rb. Gelderland 25 augustus 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:5141; Rb. Rotterdam 16 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7887 (Rotterdam); Hof Den Haag 28 november 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2252 (Den Haag); Rb. Zeeland-West-Brabant 10 oktober 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:7147 (Breda); Hof Den Bosch 13 februari 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:436 (Breda); Rb. Den Haag 13 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:9119 (Leidschendam-Voorburg); Rb. Overijssel 14 september 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:2584 (Overijssel); Rb. Oost-Brabant 8 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2962 (Noord-Brabant); Rb. Midden-Nederland 17 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6121 (Amersfoort); Hof Arnhem-Leeuwarden 27 juni 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5383 (Groningen); Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4816 (Amersfoort); Rb. Den Haag 5 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10163 (Den Haag); Rb. Zeeland-West-Brabant 7 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6882 (Tilburg); Rb. Zeeland-West-Brabant 10 oktober 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:70147 (Breda); Hof Den Haag 18 juli 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1368 (Rotterdam); Rb. Midden-Nederland 30 november 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4992 (Almere); Rb. Rotterdam 7 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8254 (Gorinchem); Rb. Den Haag 17 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17931 (Alphen aan den Rijn); Hof Den Bosch 2 juli 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:2128 (Den Bosch).

⁷ Voorbeelden: Rb. Gelderland 6 april 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:1618 (Montferland); Hof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6553 (Montferland); Rb. Gelderland 1 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6184 (Ede); Rb. Midden-Nederland 18 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1017 (Nieuwegein); Rb. Rotterdam 24 oktober 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:9029 (Nieuw Reijerwaard); Rb. Midden-Nederland 17 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6121 (Amersfoort); GEASM 28 januari 2022, ECLI:NL:OGEAM:2022:7 (Sint Maarten); Hof Arnhem-Leeuwarden 4 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:2796 (Didam); Rb. Rotterdam 22 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9115 (Rotterdam); Rb. Oost-Brabant 12 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:381 (Waterschap De Dommel).

⁸ Voorbeelden: Rb. Den Haag 3 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14982 (Delft); Rb. Noord-Holland 10 juli 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:6409 (Schagen); Rb. Zeeland-West-Brabant 10 oktober 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:7144 (Breda).

als een geïnteresseerde koper aannemelijk maakt dat hij het beoogde vastgoed zelf kan ontwikkelen. Bij subsidies moet de lat gezien de *Peel en Maas*-uitspraak dan op vergelijkbare hoogte liggen: pas als een partij kan aantonen de activiteiten daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, geldt deze als een serieuze gegadigde.

Hoe pas je deze uitzondering toe in de praktijk?

Gemeenten die gebruik willen maken van deze uitzondering moeten zorgvuldig te werk gaan. Publiceer het subsidievoornemen ten minste acht weken voor het besluit. Formuleer duidelijke, objectieve en toetsbare criteria en onderbouw waarom slechts één partij hieraan voldoet. Voer intern of extern onderzoek uit om dat aannemelijk te maken. Verzamel bewijs dat de betreffende instelling als enige over de vereiste capaciteit, ervaring, netwerk of lokale verankering beschikt. Het lijkt mij handig dit al te doen bij het vaststellen van de begroting en zeker niet erna. Dat wekt namelijk de indruk dat de raad eerst iets beslist om pas daarna die beslissing te onderbouwen met objectieve, toetsbare en redelijke criteria.

Deze uitzondering kan bruikbaar zijn bij de subsidiëring van de lokale bibliotheek, welzijnswerk in één wijk, wijkgerichte sportactiviteiten of cultuurprojecten met duidelijke lokale wortels. Activiteiten die alleen een lokaal gewortelde organisatie met bestaande relaties, infrastructuur of personeel kan uitvoeren, komen dan in aanmerking. De criteria kunnen dan bijvoorbeeld betrekking hebben op aanwezige samenwerkingsrelaties, bereik bij de doelgroep of bewezen effectiviteit in het lokale domein.

Wat níet volstaat: alleen verwijzen naar ervaring, eerdere subsidierelaties of praktische voorkeuren. Ook niet: eerst een subsidietender bespreken met meerdere partijen en dan toch direct aan één partij verstrekken. Zulke situaties houden in bezwaar of beroep zeker geen stand (meer).

Conclusie: uitzonderingen blijven mogelijk, maar vragen meer werk

De Afdeling bevestigt met de *Peel en Maas*-uitspraak dat ook begrotingssubsidies schaars kunnen zijn en dus onder het gelijkheidsbeginsel als beginsel van gelijke kansen vallen. Gemeenten moeten dan mededingingsruimte bieden met een openbare verdeelprocedure, tenzij zij aantonen dat een wettelijk voorschrift de ruimte beperkt of dat slechts één serieuze gegadigde bestaat. Beide uitzonderingen vergen een stevige motivering. Gemeenteraden moeten bij verordeningen expliciet het belang van de beperking van de mededinging tegen andere belangen afwegen. Gemeenten die direct willen subsidiëren op grond van een begroting moeten objectieve criteria hanteren en acht weken vooraf publiceren waarom slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. In beide gevallen geldt: onderbouw met onderzoek, wees transparant en laat zien dat het algemeen belang zorgvuldig is afgewogen tegen het belang van mededinging. Met deze aanpak behouden gemeenten ruimte om strategisch samen te werken met lokale en regionale maatschappelijke instellingen zonder dat de juridische houdbaarheid daarvan in gevaar komt. Die ruimte bestaat nog steeds, maar vraagt voortaan meer voorbereiding, juridische precisie en politiek-bestuurlijke moed. Het is namelijk zeker dat de rechter niet voor het laatste heeft gesproken in deze kwestie.

Geschreven op persoonlijke titel. Voor meer informatie:

mr. dr. Tim Robbe MPA – T: 06 425 855 02 – M: robbe@victoradvocaten.nl