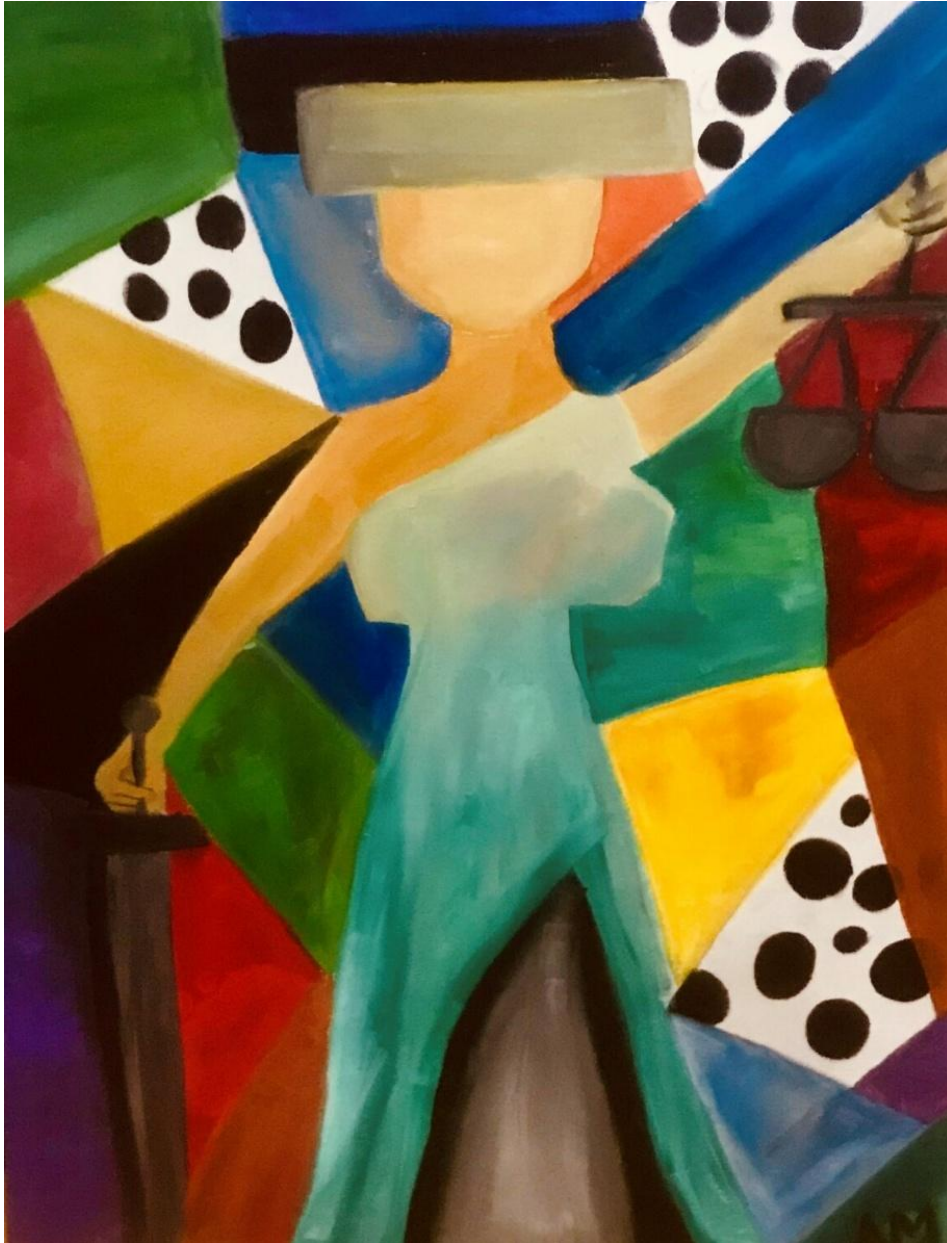


De invloed van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies



Credits: ©2020 Luvimo / Artmajeur.com

Naam	Drs. M. Lageweg
Studentnummer	851144541
Begeleider	Mr. dr. E.M.J. Hardy
Examinator	Mr. dr. C.L.G.F.H. Albers
Aantal woorden	13.987
Datum	12 september 2025

Voorwoord

*Mensen die blijven beweren dat iets juridisch niet kan,
hebben het recht niet begrepen.*

Rolf Ortlep.

Subsidies lopen als een rode draad door al mijn werkervaringen. Mijn eerste kennismaking met subsidies had ik bij het Nederlands Blazers Ensemble, waar ik subsidies heb aangevraagd en mocht verantwoorden. Vervolgens deed ik ervaring op bij diverse bestuursorganen als toetser van subsidieaanvragen, schrijver van subsidieregelingen en behandelaar van bezwaarschriften naar aanleiding van subsidiebesluiten. Het meest bijzondere aan het werken met subsidies is dat het continu vraagstukken oplevert. Aangezien je als masterstudent aan de OU je eigen onderzoeksvraag mag formuleren én er expertise op subsidierecht binnen de OU aanwezig is, gaf dat voor mij aanleiding mijn scriptie over subsidies te schrijven.

Ik onderzocht de invloed van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies. Dit onderwerp koos ik vanwege een fascinatie voor de pragmatische werkwijze van (enkele) bestuursorganen met het verstrekken van een-op-een subsidies. Daarnaast heb ik van dichtbij ervaren dat de verdeling van cultuursubsidies tot grote onvrede kan leiden in de cultuursector. Beide elementen kon ik combineren in dit onderzoek. Mijn onderzoek bleek zeer actueel en kwam extra in de juridische spotlights te staan door een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 23 juli 2025.

Deze scriptie heb ik kunnen schrijven dankzij een groot aantal mensen. In de eerste plaats: dank aan alle (oud-)collega's. Zonder jullie had ik nooit zoveel subsidievraagstukken gezien. Speciale dank gaat daarbij uit naar stichting Frisse Oren voor het niet geplande maar uiteindelijk zeer leerzame bezwaartraject dat uitmondde in een hoger beroep. Dank ook aan alle bevlogen docenten aan de OU voor de vele modules die ik de afgelopen jaren heb gevolgd. Een uitspraak van één van hen zal mij altijd bij blijven, omdat deze direct raakt aan één van mijn drijfveren. Deze prijkt daarom bovenaan dit voorwoord. In het bijzonder wil ik Ellen Hardy bedanken voor haar constructieve begeleiding, Gwen voor het tegenlezen, Marjan voor het helpen vangen van een beeld en Remon voor zijn (on)geduld. Het zit er op.

Manuela Lageweg
Havelte, 12 september 2025

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	6
1.1 Inleiding.....	6
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	7
1.3 Methodologie	8
2. MEDEDINGINGSNORM & SUBSIDIES	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Mededinging: herkomst en ratio (EU)	10
2.3 Mededingingsnorm bij de verdeling van schaarse publieke rechten (Nederland).....	12
2.4 Grondslag mededingingsnorm (Nederland).....	13
2.5 Schaarse subsidies	16
2.5.1 Literatuur en jurisprudentie tot 23 juli 2025.....	16
2.5.2 Uitspraak Afdeling 23 juli 2025	19
2.6 Deelconclusie	21
3. WIJZEN VAN VERDELING: THEORIE & PRAKTIJK	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 Theorie: wijzen van verdelen van subsidies	24
3.3 Praktijk: wijzen van verdelen van cultuursubsidies door provincies	26
3.3.1 Variant 1: enkelvoudige procedure	28
3.3.2 Variant 2: tender	30
3.3.3 Variant 3: (semi-)open procedure.....	33
3.4 Deelconclusie	34
4. MEDEDINGINGSNORM & DOELMATIGE EN RECHTVAARDIGE VERDELING	36
4.1 Inleiding.....	36
4.2 Welk doel dient de mededingingsnorm?	36
4.3 Gevolgen mededingingsnorm.....	38
4.4 Hoe nu verder?	42
4.5 Deelconclusie	43

5. CONCLUSIE.....	46
LITERATUUR- EN JURISPRUDENTIELIJST	48
BIJLAGE 1: LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	54
BIJLAGE 2: GESPREKSLEIDRAAD	55

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Voor de instandhouding van de culturele sector is publieke financiering onmisbaar.¹ Deze financiering krijgt vooral vorm in het verstrekken van subsidies. De verdeling van die subsidies leidt steevast tot veel discussie. Als gevolg van de verdeling van de subsidies voor 2025-2028 verschenen in de media koppen als ‘Het woord willekeur hangt boven het systeem van cultuursubsidies’,² ‘Kunst komt in de verdrukking tussen de puntentellingen van het fonds’³ en ‘Chaos dreigt bij Brabantse subsidieverdeling’.⁴

Hoewel bestuursorganen meer en meer inspanning lijken te leveren om procedures goed in te richten en gelijke kansen te bieden aan alle aanvragers, nemen vooral de administratieve lasten toe en de kansen op subsidie af.⁵ Een terugkerend spanningsveld bij gelijkblijvende of teruglopende budgetten is: hoe krijgen nieuwe makers en culturele organisaties toegang tot subsidies en blijven alom gewaardeerde partijen overeind? Een spanningsveld waarbij de mededingingsnorm een belangrijke rol speelt.

Het denken in termen van mededinging kent zijn oorsprong in het Unierecht, waarbij richtlijnen over de aanbesteding van overheidsopdrachten het meest bekend zijn.⁶ In 2016 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat bij de verdeling van schaarse vergunningen op enigerlei wijze ruimte moet worden geboden aan (potentiële) gegadigden om mee te kunnen dingen naar beschikbare vergunningen.⁷ Twee jaar later verklaarde de Afdeling de mededingingsnorm van toepassing op de verdeling van schaarse subsidiemiddelen in de *Geobox*-uitspraak.⁸

Op 23 juli 2025 deed de Afdeling een uitspraak waarin zij de leer van de schaarse rechten ook van toepassing verklaarde op de verdeling van begrotingssubsidies.⁹ Een begrotingssubsidie is een subsidie die wordt verstrekt zonder wettelijke grondslag en waarbij de subsidieontvanger met naam en maximaal te subsidiëren bedrag is opgenomen op de begroting van het subsidieverstrekende bestuursorgaan.¹⁰ Deze wijze van subsidiëren biedt langjarig gesubsidieerden een gunstiger regime, dan nieuwkomers.¹¹ Immers, wanneer een organisatie eenmaal met naam en bedrag is opgenomen op de begroting kunnen andere gegadigden geen aanspraak meer maken op die subsidiemiddelen. De Afdeling maakte daarmee een einde aan de langdurige onzekerheid over de toepassing van de mededingingsnorm bij het verstrekken van begrotingssubsidies.¹²

¹ Hardy 2023, p. 31.

² ‘Het woord willekeur hangt boven het systeem van cultuursubsidies’, *Trouw* 7 juli 2024.

³ Verhoeven 2024.

⁴ Beeckmans 2025a.

⁵ Raad voor Cultuur 2024, p. 182.

⁶ Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, par. 3.2.

⁷ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel, (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

⁸ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink (1) en A. Drahmman (2) (*Geobox*).

⁹ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399.

¹⁰ Art. 4:23, lid 3, aanhef en onder c Awb.

¹¹ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 309.

¹² Jansen & Van Ommeren 2024, p. 32; Pex 2017, p. 37-38.

Bovenstaande ontwikkeling in de jurisprudentie laat zien dat de werkingssfeer van de mededingingsnorm sterk is verruimd.¹³ Toch zijn daarmee nog lang niet alle vragen over de mededingingsnorm beantwoord. Zo is de vraag wanneer nu sprake is van ‘schaarse subsidiemiddelen’ nog niet expliciet beantwoord.¹⁴ En zelfs wanneer duidelijk is dat sprake is van schaarse subsidiemiddelen en subsidies worden verstrekt op grond van een subsidieregeling en zorgvuldig ingerichte procedures, zijn de uitkomsten soms zodanig ongewenst, dat achteraf reparatiebesluiten worden genomen.¹⁵ Hoe dergelijke besluiten zich verhouden tot de mededingingsnorm is de vraag.

Naast onduidelijkheid over de reikwijdte van de mededingingsnorm, kan de norm dus ook flink schuren met de politieke werkelijkheid.¹⁶ Aanleiding voor mij om te onderzoeken waarom, wanneer en hoe de mededingingsnorm moet worden toegepast bij de verdeling van cultuursubsidies. De keuze voor cultuursubsidies is ingegeven doordat de vraag naar subsidies in de cultuursector eigenlijk altijd groter is dan de beschikbare financiële middelen.¹⁷ Het spanningsveld is daarmee gegarandeerd en speelt zich zowel op rijksniveau als decentraal af. Om de groep subsidieverstrekkers in omvang af te bakenen en beter onderbouwde conclusies te kunnen trekken, heb ik ervoor gekozen voornamelijk in te zoomen op de verstrekking van cultuursubsidies op één bestuurslaag: de provincies.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Het doel van dit onderzoek is om de invloed van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies te onderzoeken. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Waarom, wanneer en hoe moet de mededingingsnorm worden toegepast bij de verdeling van provinciale cultuursubsidies?

Om een antwoord op die vraag te kunnen geven, zal ik in verschillende hoofdstukken de volgende deelvragen beantwoorden. In hoofdstuk 2 staat de vraag centraal: ‘Wat houdt de mededingingsnorm in en wanneer is deze van toepassing op subsidies?’ In dat hoofdstuk beschrijf ik op hoofdlijnen wat de mededingingsnorm inhoudt. Daarbij besteed ik aandacht aan de herkomst van de norm vanuit het Europese aanbestedingsrecht en hoe de norm op subsidies van toepassing is geworden. Ontwikkelingen in jurisprudentie en literatuur spelen hier een centrale rol evenals de vraag: wanneer is sprake van een schaarse subsidie?

In hoofdstuk 3 geef ik antwoord op de vraag ‘Hoe verdelen provincies cultuursubsidies en op welke wijze passen zij daarbij de mededingingsnorm toe?’ Daarvoor start ik met een beschrijving van welke manieren van verdelen van subsidies er in theorie bestaan. Vervolgens breng ik in beeld op welke wijzen provincies cultuursubsidies daadwerkelijk verdelen, welke

¹³ Hardy signaleerde de verruiming van de werkingssfeer in 2023 ook al in: Hardy 2023, p. 149-150. Met de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 is de reikwijdte van de mededingingsnorm alleen maar verder toegenomen.

¹⁴ De Afdeling heeft die vraag in de *Geobox*-uitspraak en in de jaren daarna nog niet beantwoord.

¹⁵ De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vond bijvoorbeeld 1,9 miljoen euro om de ontwikkeling van Nederlands talent in de klassieke muziek toch te kunnen subsidiëren, nadat zes jeugdorkesten en -concoursen niet in aanmerking kwamen voor een subsidie op grond van de vastgestelde subsidieregeling. Zie: Aanbiedingsbrief Tweede Kamer Culturele basisinfrastructuur 2025-2028, 17 september 2024, bijlage 3.

¹⁶ Robbe 2019, p. 357.

¹⁷ Hardy 2023, p. 33.

belemmeringen en uitdagingen zij daarbij hebben ervaren en toets ik of zij daarbij de mededingingsnorm toepassen. Als referentiejaar heb ik 2025 gekozen, omdat dit voor de meeste provincies het eerste jaar is van een nieuwe beleidsperiode ten behoeve waarvan meerjarige cultuursubsidies zijn verdeeld.¹⁸

In hoofdstuk 4 staat de laatste deelvraag centraal: ‘Welke gevolgen heeft de mededingingsnorm voor de verdeling van cultuursubsidies en hoe verhouden deze gevolgen zich tot de ratio achter de mededingingsnorm?’ Het hoofdstuk start daarom met een verdieping op de ratio achter de mededingingsnorm en beschrijft vervolgens verschillende aspecten die van belang zijn bij de verdeling van cultuursubsidies. Vervolgens breng ik in beeld hoe het toepassen van de mededingingsnorm zich verhoudt tot die aspecten en de ratio achter de mededingingsnorm. Ik sluit af met enkele aanbevelingen en een conclusie.

1.3 Methodologie

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het verduidelijken van de reikwijdte en de toepassing van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies. Ik heb daarbij aansluiting gezocht bij onderzoeksresultaten en publicaties van experts op het gebied van de verdeling van schaarse publieke rechten, zoals Van Ommeren, Wolswinkel, Drahmman, Den Ouden, Van den Brink, Jacobs en Hardy. Als nieuwe invalshoek binnen de verdeling van subsidies is een verband gelegd met het recente onderzoek van Robbe¹⁹ naar het belang van een rechtvaardige verdeling van schaarse rechten en het risico op suboptimale realisatie van maatschappelijke doelen als gevolg van aanbestedingsprocedures.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden heb ik relevante jurisprudentie en juridische literatuur geanalyseerd. Deze vond ik met behulp van zoekmachines als *InView Essential*, *Legal Intelligence* en *OpMaat Premium Plus*. Ik gebruikte gerichte zoekacties op termen als ‘schaarse subsidies’, ‘mededingingsnorm’, ‘cultuursubsidies’, ‘tendersubsidies’, ‘gelijke kansen’, ‘schaarse publieke rechten’, ‘willekeur’ en ‘transparantie’. Ook heb ik gebruikgemaakt van *blogs* van juridische professionals en artikelen verschenen in kranten en tijdschriften. Hoewel de mededingingsnorm zijn oorsprong heeft in het EU-recht, richt dit onderzoek zich alleen op de werking van de norm binnen het Nederlandse subsidierecht. Omwille van de maximale omvang van de scriptie heb ik Europese subsidies buiten beschouwing gelaten.

Vanwege de grote invloed van de *Vlaardingen*-uitspraak van de Afdeling uit 2016,²⁰ focus ik mij vooral op jurisprudentie over de verdeling van (schaarse) subsidies die na deze uitspraak is verschenen. Voor het in beeld brengen van de wijzen waarop provincies cultuursubsidies verdelen heb ik documenten als begrotingen, cultuurnota’s en subsidieregisters geraadpleegd die te vinden zijn op de provinciale websites. Ik concentreer me in dit onderzoek op subsidies die voor één of meer jaren worden verstrekt voor culturele activiteiten die behoren tot de structurele activiteiten van een subsidieontvanger. Deze subsidies zijn van groot belang voor de

¹⁸ De meeste provincies kiezen ervoor aansluiting te zoeken bij de looptijd van de procedures op rijksniveau. Vooral de vierjarige procedures, zoals voor de jaren 2025-2028, zijn daarbij richtinggevend. De verdeelprocedures vonden overigens plaats in 2024, omdat de subsidiebeschikkingen voor aanvang van het kalenderjaar 2025 worden verzonden.

¹⁹ Robbe 2024b.

²⁰ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

instandhouding van culturele organisaties. Het creëren van mededingingsruimte voor nieuwe organisaties wringt hier het meest met de bestaanszekerheid van lopende subsidierelaties.²¹

Om niet alleen een theoretisch beeld bij de gevolgen van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies te krijgen, heb ik beleidsadviseurs cultuur bij zeven provincies geïnterviewd.²² Aan de hand van een vragenlijst die diende als gespreksleidraad heb ik hen gevraagd naar de overwegingen die ten grondslag lagen aan de keuzes op basis waarvan een verdeelsystematiek is gekozen. Daarbij heb ik hen de vraag gesteld of de mededingingsnorm is toegepast bij de verdeling van cultuursubsidies, welke belemmeringen en uitdagingen daarbij hebben gespeeld en hoe tevreden zij zijn met de uiteindelijke uitkomsten. De interviews zijn met name gebruikt ter illustratie van het bestaan van een discrepantie tussen theorie (mededingingsnorm) en praktijk (politieke werkelijkheid).

²¹ Projectsubsidies voor eenmalige activiteiten of projecten met een start- en einddatum laat ik om die reden buiten beschouwing.

²² Het betreft de provincies Fryslân, Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Brabant. Alle twaalf provincies zijn tweemaal aangeschreven. Eén provincie gaf aan niet te maken te hebben met de mededingingsnorm, omdat zij geen reguliere subsidieregelingen hebben op cultuurgebied. De overige provincies hebben niet gereageerd op de uitnodiging.

2. Mededingingsnorm & subsidies

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoord ik de vraag *‘Wat houdt de mededingingsnorm in en wanneer is deze van toepassing op subsidies?’* Daarvoor besteed ik in paragraaf 2.2 allereerst aandacht aan de herkomst van de norm vanuit het Europese aanbestedingsrecht en de ratio daarachter. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 2.3 hoe de mededingingsnorm van toepassing is geworden op de verdeling van (schaarse) subsidies in Nederland en in paragraaf 2.4 op basis van welke grondslag de mededingingsnorm geldt. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk sta ik stil bij de vraag: wanneer is sprake van een schaarse subsidie? Ik sluit af met een deelconclusie.

2.2 Mededinging: herkomst en ratio (EU)

Mededinging betekent concurrentie²³ en is als begrip verbonden met marktwerking.²⁴ Om die markt²⁵ goed te laten werken en de vrijheid van ondernemingen te beschermen, zijn er mededingingsregels waarmee een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Het Unierecht speelt hierin een belangrijke rol en richt zich op de bescherming van vier fundamentele vrijheden: het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. De fundamentele vrijheden mogen niet ongerechtvaardigd worden beperkt. Het Hof van Justitie hanteert daarbij een materiële benadering: de vorm waarin die beperking plaatsvindt is niet van belang, alleen het effect van de overheidsmaatregel telt.²⁶

Om een goede werking van de interne markt te beschermen bevat het Europese mededingingsrecht normen die zich richten tot ondernemingen, zoals het kartelverbod en het verbod op misbruik van machtspositie.²⁷ Daarnaast bevat het normen die zich primair richten tot de overheid, ter voorkoming van het verstoren van de verhoudingen tussen overheid en bedrijfsleven, zoals de regels over staatssteun.²⁸ Het EU-mededingingsrecht is van toepassing bij invloed op de handel tussen de lidstaten. Bij zuiver nationale zaken geldt het nationale mededingingsrecht.²⁹

Het denken in termen van mededinging bij de verdeling van schaarse publieke rechten, zoals vergunningen, concessies en subsidies is eveneens sterk gekleurd door het Unierecht.³⁰ Er is sprake van een schaars publiek recht als de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft.³¹ Allereerst zorgt Uniewetgeving op specifieke terreinen, zoals de richtlijn voor aanbesteding van overheidsopdrachten³² en de Dienstenrichtlijn³³ ervoor

²³ www.vandale.nl

²⁴ Eijsbouts e.a. 2015, p. 180.

²⁵ Plaats waar vraag en aanbod van goederen of diensten elkaar ontmoeten. Definitie uit: Eijsbouts e.a. 2015, p. 180.

²⁶ HvJ EU 3 juni 2010, nr. C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, AB 2011/17, m.nt. A. Buijze (*Betfair/Nederland*).

²⁷ Art. 101 en art. 102 VWEU. Zie daarover: Herz en Lindeboom 2021, p.8-9; Eijsbouts e.a. 2015, p. 181-209.

²⁸ Art. 106-109 VWEU.

²⁹ Zie daarvoor de Mededingingswet, met daarin opgenomen de wet Markt en Overheid. Het nationale mededingingsrecht is overigens sterk afgestemd op het Europese mededingingsrecht.

³⁰ Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 2.4 en 3.1.

³¹ Van Ommeren 2011, p. 19.

³² Richtlijn 2014/24/EU.

³³ Richtlijn 2006/123/EG.

dat mededingingsrecht doorwerkt bij de verdeling van schaarse publieke rechten. Vervolgens heeft het Hof van Justitie de reikwijdte van de verplichting tot het creëren van mededinging bij de verdeling van schaarse publieke rechten vergroot naar terreinen waarvoor geen specifieke EU-wetgeving bestaat.³⁴

Het Hof baseert deze verplichting op de vrijheid van vestiging,³⁵ het vrij verkeer van dienstverlening³⁶ en daaruit afgeleide beginselen als gelijke behandeling, non-discriminatie, evenredigheid en transparantie.³⁷ De eisen zijn ontleend aan rechtspraak op het terrein van aanbesteding en vervolgens buiten dat terrein toegepast.³⁸ Het aanbestedingsrecht heeft als doel op een transparante en effectieve manier in te kopen en daarbij ondernemers een goede een eerlijke kans te bieden.³⁹ Het Hof van Justitie steunt daarbij op het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting.⁴⁰

De transparantieplichting houdt in dat een passende mate van openbaarheid gegarandeerd moet worden.⁴¹ Deze verplichting beoogt elke vorm van favoritisme en willekeur uit te sluiten. Daadwerkelijke mededingingsruimte bieden volgt echter uit het beginsel van gelijke kansen.⁴² Het Hof heeft geen voorkeur voor een bepaalde verdelingsprocedure. Het eist slechts dat de verdelingscriteria objectief, niet discriminerend, duidelijk, precies en ondubbelzinnig geformuleerd moeten zijn.⁴³

Uit rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat er twee uitzonderingen bestaan op de plicht reële mededinging te bieden bij de verdeling van schaarse rechten. De eerste uitzonderingsmogelijkheid bestaat als sprake is van vergunningverlening aan een exploitant die rechtstreeks onder toezicht staat van de Staat, of waarop de overheid strenge controle kan uitoefenen.⁴⁴ De tweede mogelijkheid bestaat als een nationale regeling lokale overheden toestaat een uitzondering te maken op de mededingings- en transparantieplichting.⁴⁵ In dat geval moet de betreffende regeling wel bijdragen aan een maatschappelijk doel en doelstellingen van solidariteit en kostenefficiëntie borgen.⁴⁶

³⁴ Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.1.

³⁵ Art. 49 VWEU.

³⁶ Art. 56 VWEU.

³⁷ Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.1. Er bestaat overigens ook kritiek op de wijze waarop het Hof van Justitie uit de verbodsbepalingen ‘vrij verkeer’ en ‘non-discriminatie’ positieve verplichtingen zoals een transparantieplicht en het gelijkheidsbeginsel afleidt. Omwille van de omvang van dit onderzoek, laat ik dit verder buiten beschouwing. Het onderzoek van Robbe gaat hier dieper op in en bevat een uitgebreide analyse van Europese en nationale jurisprudentie. Zie daarvoor: Robbe 2024b, p. 211.

³⁸ Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.7.

³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 440, nr. 3, p. 3; Drahmman 2015, p. 145.

⁴⁰ HvJ EU 3 juni 2010, nr. C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, AB 2011/17, m.nt. A. Buijze (*Betfair/Nederland*); Drahmman 2015, p. 273-274.

⁴¹ HvJ EU 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:80 (*Costa & Cifone*); Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.7.

⁴² HvJ EU 29 april 2004, nr. C-496/99P, ECLI:EU:C:2004:236 (*Succhi di Frutta*); Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.7.

⁴³ HvJ EU 3 juni 2010, nr. C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, AB 2011/17, m.nt. A. Buijze (*Betfair/Nederland*).

⁴⁴ Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.8. Dit wordt gezien als een gerechtvaardigde beperking van artikel 56 VWEU en de uitzondering lijkt te zijn geïnspireerd op de uitzondering voor ‘inbesteding’ in het aanbestedingsrecht.

⁴⁵ Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.8.

⁴⁶ Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.8.

2.3 Mededingingsnorm bij de verdeling van schaarse publieke rechten (Nederland)

In 2016 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat er naar Nederlands recht een ongeschreven rechtsnorm bestaat die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan potentiële gegadigden ruimte wordt geboden om naar die beschikbare vergunningen mee te dingen.⁴⁷ In de literatuur werd de norm overigens al langere tijd voorspeld.⁴⁸ In de bestuursrechtspraak was deze uitspraak een sluitstuk van een stapsgewijze erkenning van een algemene rechtsnorm.⁴⁹

De mededingingsnorm verplicht bestuursorganen om bij de verdeling van schaarse vergunningen potentiële gegadigden reële mededingingsruimte te bieden. De Afdeling gaat uit van *potentiële* gegadigden: dat kunnen er een stuk meer zijn dan feitelijke gegadigden.⁵⁰ In beginsel is de keuze voor een verdelingsprocedure daarbij vrij, mits wettelijke voorschriften zich niet tegen een bepaalde wijze van verdeling verzetten en daarbij een ‘passende mate van openbaarheid’ wordt gegarandeerd.⁵¹ Die ‘passende mate van openbaarheid’ stelt eisen aan tijdige bekendmaking van de informatie. Dat betekent dat voorafgaand aan de procedure duidelijk moet zijn welke schaarse vergunning beschikbaar is, welke verdeelprocedure geldt, welke criteria daarbij worden toegepast en helder is wat het aanvraagtijdvak is.

Daarnaast geldt dat er sprake moet zijn van adequate bekendmaking⁵² en duidelijke, precieze en ondubbelzinnige formulering van de verdeelregels.⁵³ Tot slot geldt dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd verleend mogen worden.⁵⁴ Om alle potentiële gegadigden gelijke kansen te bieden, moeten verdelingscriteria op gelijke wijze worden toegepast op alle aanvragen, waardoor afwijken in een individueel geval niet is toegestaan. Ook overstappen op een andere verdelingsprocedure is in beginsel niet meer mogelijk als de procedure eenmaal loopt.⁵⁵ Een beperking van de mededinging mag, mits deze niet zover gaat dat iedere mededingingsruimte volledig wordt uitgesloten.⁵⁶ In dat geval geldt dat uit het

⁴⁷ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*). De Afdeling volgde in deze uitspraak de conclusie die zij hierover had gevraagd: Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁴⁸ In 2004 zette Van Ommeren de verdeling van schaarse vergunningen op de kaart. Zie: Van Ommeren 2004. Latere publicaties over dit onderwerp: Van Ommeren, Den Ouden & Wolswinkel 2011, p. 1864; Van Ommeren 2011, p. 264.

⁴⁹ Van Ommeren 2017, p. 193. De uitspraak *Swiss Leisure Groep* van het College van Beroep voor het bedrijfsleven uit 2009 is vermeldenswaardig. Op deze uitspraak ga ik in de volgende paragraaf over de grondslag van de rechtsnorm nader in.

⁵⁰ Robbe vertaalt potentiële gegadigden zelfs naar ‘iedereen die in aanmerking wil komen voor een door de overheid te verlenen recht.’ Zie: Robbe 2024b, p. 148.

⁵¹ Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421. Verdelen op volgorde van binnenkomst wordt expliciet genoemd als toegestane verdeelsystematiek in deze conclusie onder punt 6.4.

⁵² lees: via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

⁵³ lees: zodat aanvragers hun aanvraag hierop kunnen afstemmen. Deze subnormen worden genoemd door A-G Widdershoven in zijn conclusie (onder 6.2), maar zijn niet expliciet overgenomen door de Afdeling.

⁵⁴ Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁵⁵ In beginsel, omdat het voor kan komen dat de oorspronkelijke verdelingsprocedure onuitvoerbaar blijkt, zoals in: ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (*Geobox*); CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:366; CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:367; CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:379.

⁵⁶ In dat geval is sprake van strijd met het beginsel van gelijke kansen. Zie: ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, r.o. 8, 11.1, 11.2 en 14, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

wettelijk voorschrift dat de mededingingsruimte beperkt moet blijken dat het belang van het bieden van mededingingsruimte is meegewogen.⁵⁷

Nadat de Afdeling de mededingingsnorm van toepassing verklaarde op de verdeling van schaarse vergunningen, volgde toepassing van de norm op onderwijsbekostiging⁵⁸ en in 2018 verklaarde de Afdeling de mededingingsnorm van toepassing op de verdeling van schaarse subsidiemiddelen in de *Geobox*-uitspraak.⁵⁹ Het gevolg van deze uitspraak is dat het beginsel van gelijke kansen en de transparantieplichting beide van toepassing zijn op de verdeling van schaarse subsidies.⁶⁰

In 2021 verklaarde de Hoge Raad de mededingingsnorm van toepassing op de verkoop van onroerende zaken door de overheid in het *Didam*-arrest.⁶¹ Met dit arrest schaarde de Hoge Raad zich achter de lijn van de Afdeling en werd de werking van de norm ook van toepassing verklaard op privaatrechtelijke handelingen door de overheid. Een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, moet ruimte bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak.⁶² Alleen als op basis van 'objectieve, toetsbare en redelijke criteria' vaststaat dat er maar één gegadigde is voor de aankoop van de onroerende zaak mag het overheidslichaam van de mededingingsverplichting afzien.⁶³

In 2024 oordeelde de Hoge Raad vervolgens onder meer dat de regels uit het *Didam*-arrest ook van toepassing zijn op het handelen van een overheidslichaam uit de periode voordat de Hoge Raad het *Didam*-arrest wees.⁶⁴ Op 23 juli 2025 oordeelde de Afdeling dat de mededingingsnorm ook geldt bij het verstrekken van begrotingssubsidies.⁶⁵ Zij verwees daarbij niet alleen naar de eerdere uitspraken van de Afdeling, maar steunde ook op de *Didam*-arresten van de Hoge Raad.⁶⁶ Het geeft aan dat de opmars van de mededingingsnorm op het handelen van de overheid alleen maar toeneemt.

2.4 Grondslag mededingingsnorm (Nederland)

De Afdeling neemt het gelijkheidsbeginsel als grondslag voor de mededingingsnorm: voor alle (potentiële) gegadigden moeten bij de verdeling van schaarse rechten dezelfde spelregels gelden.⁶⁷ Zij breekt op dit punt met het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het

⁵⁷ Dan wel de geschiedenis van de totstandkoming daarvan. Zie: ABRvS 2 november 2026, ECLI:NL:RVS:2016:2927, r.o. 8, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

⁵⁸ ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86.

⁵⁹ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (*Geobox*).

⁶⁰ Den Ouden, Jacobs en Van den Brink 2021, p. 558-559. In paragraaf 2.5 ga ik in op wat een schaarse subsidie is.

⁶¹ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam I*).

⁶² Deze verplichting tot het bieden van mededingingsruimte vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4. (*Didam I*).

⁶³ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4. (*Didam I*).

⁶⁴ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*). Vanwege de focus van dit onderzoek naar de invloed van de mededingingsnorm op de verdeling van subsidies, laat ik een verdere bespreking van de inhoud van de *Didam*-arresten buiten beschouwing. Ik verwijs hiervoor graag naar de diverse noten die zijn gepubliceerd naar aanleiding van deze arresten.

⁶⁵ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399. Ik bespreek deze uitspraak in paragraaf 2.5.2.

⁶⁶ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 11.

⁶⁷ ABRvS 2 november 2026, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

CBb), omdat het CBb tot die tijd het zorgvuldigheidsbeginsel als grondslag zag.⁶⁸ Zowel Van Ommeren als Widdershoven benadrukt dat het zorgvuldigheidsbeginsel geen onjuiste rechtsnorm is, omdat de mededingingsnorm inderdaad te maken heeft met het zorgvuldig voorbereiden en nemen van besluiten, maar dat dit niets zegt over de ratio van de rechtsnorm.⁶⁹ Het beginsel van gelijke kansen drukt volgens hen inhoudelijk veel preciezer uit waar het hier echt om gaat. Het gaat er daarbij niet om dat schaarse rechten aan eenieder kunnen worden verleend (materiële gelijkheid), maar dat bij de verdeling van het schaarse recht dezelfde spelregels gelden (formele gelijkheid).⁷⁰ Dit is geheel in lijn met Europese jurisprudentie en de Unierechtelijke interpretatie van het gelijkheidsbeginsel.⁷¹

Widdershoven ziet in zijn conclusie ruimte voor een zelfstandig algemeen transparantiebeginsel. De Afdeling neemt dit niet over en volgt de benadering uit het Unierecht, waarin de transparantieverplichting voortvloeit uit het gelijkheidsbeginsel.⁷² Dit standpunt is te begrijpen, omdat transparantie randvoorwaardelijk is voor gelijke kansen. Anders verwoord: zonder heldere, duidelijke en kenbare regels en procedures kan van (formele) gelijke kansen niet worden gesproken. Transparantie draagt tegelijkertijd ook bij aan het voorkomen van willekeur en het bieden van rechtszekerheid. Het maakt daarmee onderdeel uit van meerdere beginselen van behoorlijk bestuur.

Geldt de mededingingsnorm alleen bij schaarste of is sprake van een algemene norm die steeds van toepassing is? Van Ommeren zegt daarover dat schaarste wat hem betreft leidend is, omdat een gelijke kans anders niet nodig is.⁷³ Dat lijkt mij ook. Tegelijkertijd is het gelijkheidsbeginsel één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waardoor het per definitie geldt op al het handelen van de overheid. Dus niet alleen bij schaarste. De beginselen van behoorlijk bestuur kennen geen onderlinge hiërarchie. In geval van schaarste en onder omstandigheden kan het gelijkheidsbeginsel wel prevaleren boven andere beginselen van behoorlijk bestuur.⁷⁴ Dat is waar de mededingingsnorm om de hoek komt.

⁶⁸ CBb 3 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI6466, r.o. 6.3.5 (*Swiss Leisure Group*). In *Swiss Leisure Group* concludeerde het CBb dat het voorliggende besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid was voorbereid en genomen: er was “een situatie in het leven geroepen waarin derden niet van tevoren op de hoogte konden worden gebracht van het feit dat een vergunning was vrijgekomen en het maximum van acht vergunningen niet langer was bereikt.”

⁶⁹ Van Ommeren 2017, p. 195; Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 5.8.

⁷⁰ Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.7 en punt 5.6.

⁷¹ Waarbij het gaat om correcte vaststelling, openbaarmaking en toepassing van regels. Wanneer dit niet wordt nageleefd is sprake van schending van de transparantieverplichting waardoor potentiële aanvragers *kunnen* worden benadeeld. Het nationale gelijkheidsbeginsel gaat uit van het gelijk behandelen van gelijke gevallen. De uitleg daarbij is dat er slechts strijdigheid ontstaat als sprake is van ongelijke behandeling waarvoor geen rechtvaardiging bestaat. Zie hierover bijvoorbeeld: Drahmman 2015, p. 273-274.

⁷² Van Ommeren 2017, p. 198; HvJ EU 3 juni 2010, nr. C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, AB 2011/17, m.nt. A. Buijze (*Betfair/Nederland*).

⁷³ Van Ommeren 2017, p. 194.

⁷⁴ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, m.nt. J.E. van den Brink AB 2018/406, noot onder 5 (*Geobox*): het gelijkheidsbeginsel prevaleert onder omstandigheden boven het rechtszekerheidsbeginsel. Vanwege een crash van het webportaal was het indienen van aanvragen niet meer mogelijk en moest een noodoplossing worden gekozen. Het bieden van gelijke kansen aan alle aanvragers door middel van loting, woog in dit geval zwaarder dan het vasthouden aan oorspronkelijke verdeelregel (rechtszekerheid): wie het eerst komt die het eerst maalt.

Daarnaast is een relevante vraag op welk moment het gelijkheidsbeginsel verschijnt?⁷⁵ Robbe stelt dat het antwoord op deze vraag afhankelijk is van of het zorgvuldigheidsbeginsel of het gelijkheidsbeginsel als grondslag wordt genomen.⁷⁶ In het eerste geval verschijnt het gelijkheidsbeginsel pas op het moment dat een bestuursorgaan heeft besloten dat het, na weging van alle belangen, een schaars recht beschikbaar wil stellen aan potentiële gegadigden en daarbij mededingingsruimte biedt.⁷⁷ In het tweede geval is het gelijkheidsbeginsel al van toepassing zodra een bestuursorgaan heeft besloten een schaars recht beschikbaar te stellen.

Zowel de Afdeling als de Hoge Raad volgen de tweede variant, waarbij het gelijkheidsbeginsel als grondslag voor de mededingingsnorm fungeert. Dit is tevens de dominante stroming in de rechtswetenschappelijke literatuur. Robbe pleit voor een herwaardering van het zorgvuldigheidsbeginsel in het debat.⁷⁸ De invalshoek die hij kiest is een interessante. Hij stelt dat schaarste helemaal niet impliceert dat iedere potentiële gegadigde een gelijke kans geboden moet worden om een recht te verwerven.⁷⁹ Volgens hem is schaarste slechts een gegeven en is het een overweging vanuit rechtvaardigheid die aanleiding geeft tot het bieden van mededingingsruimte. Het bieden van gelijke kansen is slechts één van de mogelijke manieren om rechten op een rechtvaardige wijze te verdelen.⁸⁰

Wanneer je hierover doordenkt in relatie tot het verstrekken van subsidies, zou dit betekenen dat binnen het bestuursorgaan eerst zelf een afweging gemaakt zou kunnen worden óf mededingingsruimte nodig en gewenst is.⁸¹ Het is goed voorstelbaar dat bestuursorganen legitieme redenen kunnen hebben om geen mededingingsruimte te bieden. Maatschappelijke belangen kunnen zwaarder wegen dan het belang van potentiële gegadigden om ook aanspraak op het schaarse publieke recht te kunnen maken. Vanuit het EU-recht beredeneerd kan dit zelfs een gerechtvaardigde beperking van de mededingingsruimte opleveren.⁸²

In Nederland heeft de Afdeling echter geoordeeld dat de (decentrale) wetgever de mededingingsruimte mag beperken, mits de beperking niet zover gaat dat iedere vorm van mededinging volledig wordt uitgesloten. Dit kan volgens de Afdeling in materiële wetgeving (daar waar Widdershoven in zijn conclusie slechts ruimte zag voor beperking bij formele wet).⁸³ Als tweede vereiste geldt dat de beperking alleen mogelijk is indien dit is vastgelegd in een wettelijk voorschrift dat in het schaarse recht voorziet én dat voorschrift er blijk van geeft dat het belang van het bieden van mededingingsruimte is meegewogen.⁸⁴

Dat lijkt duidelijk, maar bevat ook iets tegenstrijdigs. Hoe verhoudt het eerste vereiste zich tot het tweede vereiste? Anders geformuleerd: wat als het belang van mededinging is meegewogen, maar andere belangen zwaarder wegen, waardoor de uitkomst is: mededinging wordt volledig uitgesloten?⁸⁵ Levert dat strijd op met het vereiste dat de beperking niet zover mag

⁷⁵ Robbe stelt deze vraag n.a.v. het *Didam-II* arrest, maar de vraag is ook relevant bij de verdeling van subsidies. Zie Robbe 2025, p. 47.

⁷⁶ Robbe 2025, p. 47.

⁷⁷ A-G Snijders lijkt hier ook op te hintten in zijn conclusie bij het *Didam-II* arrest, volgens Robbe.

⁷⁸ Robbe 2025, p. 50.

⁷⁹ Robbe 2025, p. 49.

⁸⁰ Robbe 2025, p. 49. Voorbeelden die hij noemt zijn: verdelen op basis van verdienste of behoefte, bieden van mededingingsruimte met daarbinnen ruimte voor differentiatie naar doelgroep.

⁸¹ In hoofdstuk 4 ga ik verder in op de gevolgen van het toepassen van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies.

⁸² HvJ EU 28 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:56, punt 67 (*CASTA/Regione Piemonte*).

⁸³ Hardy en Verboeket 2020, p. 115.

⁸⁴ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, r.o.8, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

⁸⁵ Zie hierover ook: Robbe 2024a, p. 24; Robbe 2024b, p. 206-207.

gaan dat iedere vorm van mededinging volledig wordt uitgesloten, of past dat binnen de vereiste belangenafweging die moet zijn vastgelegd in het wettelijk voorschrift? En als dat niet past binnen de vereiste belangenafweging, in hoeverre is er dan nog sprake van een zuivere belangenafweging?⁸⁶ De verplichting tot het bieden van mededingingsruimte lijkt hier een zorgvuldige belangenafweging in de weg te kunnen staan.

2.5 Schaarse subsidies

Het begrip schaarse subsidie komt niet voor in de Awb en de parlementaire geschiedenis.⁸⁷ De wetgever is duidelijk over wat onder een subsidie moet worden verstaan,⁸⁸ maar geeft geen duidelijkheid over het begrip schaarste. Het begrip schaarste kan op vele manieren worden gebruikt: er kan sprake zijn van absolute schaarste, relatieve schaarste, maar het begrip kan ook ingekleurd worden door het gebruik ervan.⁸⁹ De vraag is relevant omdat de mededingingsnorm geldt als sprake is van een schaarse subsidie. Dat betekent dus ook dat de mededingingsnorm niet geldt als geen sprake is van een schaarse subsidie. Omdat de Afdeling op 23 juli 2025 een uitspraak heeft gedaan waarin zij oordeelde dat begrotingssubsidies ook schaars kunnen zijn, en verwacht wordt dat deze uitspraak grote gevolgen heeft voor de subsidiepraktijk, beschrijf ik hieronder eerst de stand van zaken in de literatuur en jurisprudentie tot 23 juli 2025 (in 2.5.1) en daarna de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 (in 2.5.2).

2.5.1 Literatuur en jurisprudentie tot 23 juli 2025

Uit de *Geobox*-uitspraak wordt afgeleid dat sprake is van een schaarse subsidie als het aantal subsidies beperkt is tot een maximum (plafond).⁹⁰ In die uitspraak verklaarde de Afdeling de rechtsnorm die van toepassing is bij de verdeling van schaarse vergunningen van toepassing op de verdeling van schaarse subsidies.⁹¹ De term schaarse subsidie werd overigens al lang voor de *Geobox*-uitspraak gebruikt.⁹² Dat alleen sprake is van schaarse subsidiemiddelen, indien er ook een subsidieplafond zoals bedoeld in artikel 4:26 van de Awb wordt ingesteld, werd in de literatuur al beschouwd als een te beperkte visie.⁹³ Ik deel die visie.

Voor subsidies geldt dat deze slechts verstrekt mogen worden op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.⁹⁴ In dat geval wordt

⁸⁶ Als op voorhand vaststaat dat de uitkomst niet mag zijn: de mededingingsruimte mag niet volledig worden uitgesloten.

⁸⁷ Wolswinkel 2021, p. 49.

⁸⁸ Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (art. 4:21 lid 1 Awb). Het betreft een materiële definitie. Als aan alle in de definitie genoemde elementen is voldaan, is sprake van een subsidie. Ook wanneer aan de verstrekking van de financiële middelen een andere naam wordt gegeven.

⁸⁹ Robbe refereert bijvoorbeeld aan het economische, filosofische, antropologische en juridische gebruik van het begrip in: Robbe 2024b, p. 25.

⁹⁰ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*); Wolswinkel 2025, p. 6.

⁹¹ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 309; Robbe 2022b, p. 160.

⁹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1191, AB 2011/232, m.nt. W. den Ouden (*Coach4Kids*).

⁹³ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 311; Wolswinkel 2021, p. 53.

⁹⁴ Art. 4:23 lid 1 Awb. De eis dat een subsidie op een wettelijk voorschrift moet zijn gebaseerd is door de wetgever in het leven geroepen ter bevordering van de rechtszekerheid. Met subsidiebeleid kan de overheid diep in de vrijheidssfeer van burgers in grijpen. Zie: MvT bij art. 4:23 Awb, *PG Awb III*, p. 196-203.

vrijwel altijd een subsidieplafond vastgesteld.⁹⁵ Dat is een bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies.⁹⁶ Zodra een subsidieplafond wordt vastgesteld, ontstaat tegelijkertijd de wettelijke verplichting tot het bekendmaken van de wijze van verdeling van dat plafond.⁹⁷ Subsidiewetgeving is dus eigenlijk per definitie verdelingswetgeving.⁹⁸ Het creëren van (formeel) gelijke kansen en een verplichting tot transparantie over de wijze van verdelen volgen dus ook uit de Awb en niet alleen uit de mededingingsnorm.⁹⁹

De wetgever heeft het echter ook mogelijk gemaakt om subsidies zonder wettelijk voorschrift te verstrekken.¹⁰⁰ Deze subsidies worden buitenwettelijke subsidies genoemd. In die gevallen is er dus geen subsidieregeling, geen subsidieplafond en geldt de wettelijke verplichting tot het bekendmaken van de wijze van verdeling niet.¹⁰¹ Lange tijd was onduidelijk of buitenwettelijke subsidies ook schaarse subsidies zijn en hoe het dan zit met de mededingingsnorm.¹⁰² De Afdeling deed op 23 juli 2025 een uitspraak waarin zij een aantal zaken verduidelijkte.¹⁰³ In paragraaf 2.5.2 ga ik verder in op die uitspraak.

De verplichting tot het realiseren van mededingingsruimte wordt in de praktijk vooral gekoppeld aan de vraag of de subsidie wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift of niet. Anders verwoord: bestuursorganen maken veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om buitenwettelijke subsidies te verstrekken en passen in dat geval beperkt de mededingingsnorm toe.¹⁰⁴ Deze sterke oriëntatie op het legaliteitsvereiste lijkt een heldere blik op de verdelingsvraagstukken binnen het subsidierecht te vertroebelen.¹⁰⁵

Twee soorten buitenwettelijke subsidies worden in de praktijk veelvuldig gebruikt: begrotingssubsidies en incidentele subsidies.¹⁰⁶ Van een begrotingssubsidie is sprake als de

Daarnaast dwingt het bestuursorganen vooraf na te denken over welke doelen worden nagestreefd en welke voorwaarden, criteria en verplichtingen gelden. Een wettelijk voorschrift bevordert daarmee ook doelmatige subsidieverstrekking.

⁹⁵ Omdat overheidsmiddelen niet oneindig beschikbaar zijn.

⁹⁶ Art. 4:22 Awb.

⁹⁷ Art. 4:25 en art. 4:26 Awb. De variant wel een subsidieregeling en geen subsidieplafond kan in theorie ook, maar komt in de praktijk amper voor. Dit worden openeinderegelingen genoemd. Er is dan geen sprake van schaarste en het bestuursorgaan is verplicht voor elke aanvraag die aan de regeling voldoet subsidie te verstrekken.

⁹⁸ Wolswinkel 2021, p. 50.

⁹⁹ De wetgever heeft niets geregeld over hoe de middelen moeten worden verdeeld, maar alleen verplicht gesteld dat de wijze waarop wordt verdeeld tijdig kenbaar wordt gemaakt. Net als de mededingingsnorm overigens.

¹⁰⁰ Art. 4:23 lid 3 Awb. De wetgever heeft deze mogelijkheden gecreëerd, omdat het in die gevallen onevenredig zwaar zou zijn een wettelijk voorschrift te maken. Anders verwoord: de uitvoeringslasten voor het opstellen van een regeling zijn in die gevallen te hoog. Daarnaast is de noodzaak minder aanwezig, omdat vermelding in de begroting publieke controle op subsidieverstrekking mogelijk maakt. Zie *PG Awb III*, p. 196-203.

¹⁰¹ Art. 4:26 Awb.

¹⁰² Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 310.

¹⁰³ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399.

¹⁰⁴ Zie hierover ook paragraaf 3.3 en 3.4, waarin ik laat zien op welke wijzen provincies cultuursubsidies verdelen en hoe zij daarbij de mededingingsnorm wel of niet toepassen.

¹⁰⁵ Wolswinkel 2021, p. 65.

¹⁰⁶ De twee andere mogelijkheden betreffen subsidies die in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift worden verstrekt (art. 4:23, lid 3 onder a Awb) en subsidies die rechtstreeks op grond van een Europese regeling worden verstrekt (art. 4:23, lid 3 onder b Awb). De eerste mogelijkheid ziet op de totstandkoming van een regeling. Doorgaans zullen dit ook schaarse subsidies betreffen, omdat subsidieregelingen met een onbeperkt budget in de praktijk amper voor komen. De tweede mogelijkheid

naam van de subsidieontvanger, de te verrichten activiteiten en het maximale subsidiebedrag is opgenomen op de begroting van het subsidieverstrekkende bestuursorgaan.¹⁰⁷ Incidentele subsidies mogen worden verstrekt in incidentele gevallen en voor maximaal vier jaar.¹⁰⁸ Zodra sprake is van een bestendige gedragslijn of meerdere gegadigden is geen sprake meer van een incidentele subsidie.¹⁰⁹

Bij het zuiver toepassen van incidentele subsidieverstrekking is het realiseren van mededingingsruimte lastiger voorstelbaar dan bij begrotingssubsidies. Er is immers geen vooraf vastgesteld maximum beschikbaar subsidiebedrag en het beoordelen van subsidieaanvragen voor incidentele subsidies is vaak maatwerk. Wanneer het gaat om activiteiten met een bepaalde uniciteit, kan geconcludeerd worden dat er geen andere potentiële gegadigden zijn.¹¹⁰ In dat geval is mededingingsruimte niet nodig. Tegelijkertijd gaat het ook bij het verlenen van incidentele subsidies over potentiële schaarste en niet zozeer om daadwerkelijke schaarste.¹¹¹

In de literatuur wordt verschillend gedacht over welke subsidies schaars zijn. Den Ouden, Jacobs en Van den Brink stellen dat publiek geld per definitie schaars is en dat zowel incidentele als begrotingssubsidies beide schaars zijn.¹¹² Vanuit de invalshoek dat publiekrechtelijke middelen niet oneindig kunnen worden verleend is dit zeer begrijpelijk. Wanneer een aanvraag voor vergelijkbare activiteiten wordt afgewezen met verwijzing naar de op de begroting gereserveerde middelen voor een andere aanvrager in combinatie met beperkt beschikbare financiële middelen is geen sprake van een subsidieplafond, maar wel van schaarste.

Wolswinkel noemt een begrotingssubsidie half-schaars, omdat onverkorte toepassing van de norm uit de Vlaardingenuitspraak volgens hem niet mogelijk en niet wenselijk is.¹¹³ Omdat een beetje schaars ook schaars is, draagt de term half-schaars wat mij betreft niet bij aan het verduidelijken van de reikwijdte van de mededingingsnorm. Wolswinkel brengt wel een invalshoek naar voren die een bredere blik op het nut en de noodzaak van de mededingingsnorm werpt. Hij stelt dat het belang van het bieden van mededingingsruimte niet op voorhand zou moeten prevaleren boven andere legitieme belangen, zoals beheersing van overheidsuitgaven.¹¹⁴ Anders verwoord: gelijke kansen zijn belangrijk, maar niet ten koste van alles. Uit een belangenafweging zou ook voort kunnen vloeien dat het bieden van mededingingsruimte ongewenst is.

Robbe stelt dat bij incidentele en begrotingssubsidies geen sprake is van een plafond en ook geen sprake is van een maximum aantal te verlenen subsidies, omdat bekend is welke partij de subsidie ontvangt.¹¹⁵ Hij komt tot de conclusie dat niet uit de wet en ook niet uit jurisprudentie volgt dat begrotingssubsidies en incidentele subsidies schaarse subsidies zijn.¹¹⁶

ziet op de verstrekking van Europese subsidies en laat ik omwille van de scope van dit onderzoek verder buiten beschouwing.

¹⁰⁷ Art. 4:23 lid 3, onder c Awb.

¹⁰⁸ Art. 4:23 lid 3, onder d Awb.

¹⁰⁹ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 76. De buitenwettelijke subsidies zijn bedoeld als toegestane uitzonderingen en daarmee moet zorgvuldig worden omgegaan. Zie bijvoorbeeld deze uitspraak van de Afdeling, waarin het betreffende bestuursorgaan onbevoegd was, omdat geen sprake was van een incidentele subsidie: ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3409.

¹¹⁰ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 310.

¹¹¹ Hardy 2023, p. 154.

¹¹² Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 310-311.

¹¹³ Wolswinkel 2021, p. 59.

¹¹⁴ Wolswinkel 2021, p. 63.

¹¹⁵ Robbe 2022b, p. 163.

¹¹⁶ Robbe 2022b, p. 163.

Deze redenering volg ik slechts ten dele, omdat wanneer je als bestuursorgaan een subsidieontvanger op de begroting opneemt, met daarbij een maximaal te verlenen subsidiebedrag, er wel degelijk sprake is van een maximum aantal te verlenen subsidies. Het maximum is dan immers één.

2.5.2 Uitspraak Afdeling 23 juli 2025

Op 23 juli 2025 heeft de Afdeling een belangrijke uitspraak gedaan en geoordeeld dat gemeenten in beginsel mededingingsruimte moeten bieden bij het verdelen van schaarse subsidiemiddelen, ook als het gaat om een begrotingssubsidie.¹¹⁷ De Afdeling bevestigt daarin de uitspraak die de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg in 2024 deed: dat een verplichting bestaat tot een openbare, transparante en eerlijke procedure voordat een begrotingssubsidie mag worden verstrekt.¹¹⁸

In de betreffende zaak heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de gemeente Peel en Maas in 2024 een begrotingssubsidie van ruim € 265.000,- verleend aan stichting Vorkmeer voor combinatiefunctionarissen.¹¹⁹ Negen B.V. stelt dat het college een openbare, transparante en eerlijke procedure had moeten volgen, zodat ook zij mee had kunnen dingen naar deze subsidie.¹²⁰ Het college stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een schaarse subsidie, omdat er geen subsidieplafond is vastgesteld. Voor zover er wel sprake is van een schaarse subsidie, betoogt het college dat vanwege het belang van duurzaam partnerschap het mogelijk moet zijn om mededingingsruimte gemotiveerd uit te sluiten.

De Afdeling overweegt dat sprake is van een schaarse subsidie, omdat het aantal beschikbare publieke rechten beperkt is, er een maximum beschikbaar bedrag is en er meerdere (potentiële) gegadigden zijn.¹²¹ Een subsidieplafond op grond van een regeling is dus geen voorwaarde voor het aannemen van schaarse subsidie. De Afdeling overweegt expliciet dat hoewel voor een begrotingssubsidie geen wettelijk voorschrift nodig is waarin is geregeld voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, dit niet betekent dat het bestuursorgaan bij de verstrekking van begrotingssubsidies geen gelijke kansen hoeft te bieden.¹²²

Met betrekking tot het punt waarin het gaat over de mogelijkheid tot het beperken van mededingingsruimte, verwijst de Afdeling niet alleen naar haar eerdere uitspraken,¹²³ maar steunt zij ook op de *Didam*-arresten van de Hoge Raad.¹²⁴ In deze arresten overwoog de Hoge

¹¹⁷ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399.

¹¹⁸ Rb. Limburg 13 september 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:6236. Dit was de eerste uitspraak waarin een (voorzieningen)rechter oordeelde dat een begrotingssubsidie wel degelijk een schaarse subsidie kan zijn.

¹¹⁹ Dat zijn functionarissen die zich beroepsmatig bezighouden met het bevorderen van sport, bewegen en cultuurparticipatie. Het Rijk verstrekt hiervoor middelen aan gemeenten in een specifieke uitkering.

¹²⁰ Voordat de Afdeling tot deze uitspraak kwam oordeelde de voorzieningenrechter van de Afdeling dat de schorsing van de subsidieverlening per 1 januari 2024 wordt opgeheven, omdat het belang van de continuïteit van de werkzaamheden van de combinatiefunctionarissen zwaarder weegt dan het belang van de concurrerende organisatie om kans te hebben in aanmerking te komen voor deze subsidie. Zie ABRvS 19 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5287.

¹²¹ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o.10. De rechtbank Limburg kwam ook tot deze overweging: Rb. Limburg 13 september 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:6236, r.o. 6.

¹²² ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 12.

¹²³ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (*Geobox*); ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

¹²⁴ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 11 (*Didam I*) en HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*).

Raad dat wanneer bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde is, er geen mededingingsruimte hoeft te worden geboden. Op basis daarvan komt de Afdeling tot de volgende richtlijn voor verstrekkers van een begrotingssubsidie.

Als er slechts één serieuze gegadigde bestaat voor een begrotingssubsidie, dan mag die subsidie aan die serieuze gegadigde worden verstrekt, mits het bestuursorgaan zijn voornemen daartoe minimaal acht weken van tevoren bekendgemaakt heeft, zodat eenieder hiervan kennis kan nemen.¹²⁵ Daarbij moet het bestuursorgaan op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria motiveren waarom slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de subsidie.¹²⁶ Op die manier kunnen belanghebbenden betwisten dat er één serieuze gegadigde is, dan wel betwisten dat aan die criteria wordt voldaan. Wanneer het voorgenomen besluit wordt betwist en het bestuursorgaan blijft vasthouden aan zijn voornemen moet vervolgens (opnieuw) deugdelijk gemotiveerd worden waarom er maar één serieuze gegadigde is en de ander geen serieuze gegadigde is.¹²⁷

Hoewel de vraag wanneer sprake is van een schaarse subsidie hiermee nog niet expliciet is beantwoord,¹²⁸ geeft de Afdeling met deze uitspraak wel duidelijk antwoord op de vraag of begrotingssubsidies wel of geen schaarse subsidies zijn. Hiermee lijkt de Afdeling de ruimte voor bestuursorganen te beperken. In 2022 vond de Afdeling subsidiebeleid waarin is vastgelegd dat er slechts ruimte is voor nieuwe toetreders als zij een nog niet gesubsidieerde doelgroep bereiken niet onredelijk, omdat hiermee versnippering wordt voorkomen en wordt aangestuurd op samenwerking.¹²⁹ Zij zag toen nog ruimte voor het respecteren van bestaande rechten, zonder dat sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel.¹³⁰ De Afdeling leek daarmee subsidieverlening voor onbepaalde tijd dus ook onder voorwaarden nog te accepteren, terwijl dit op gespannen voet staat met de mededingingsnorm.¹³¹ Oudere jurisprudentie over langjarige

¹²⁵ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 13. In de praktijk betekent dat minimaal 8 weken voordat de begroting wordt vastgesteld, dan wel de begroting wordt gewijzigd door plaatsing van de betreffende subsidieontvanger op de begroting.

¹²⁶ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 13.

¹²⁷ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 13.

¹²⁸ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink (1) en A. Drahmann (2) (*Geobox*); Den Ouden, Jacobs & Van den Brink, p. 309.

¹²⁹ ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2756, r.o. 6.6, AB 2023/214, m.nt. R.H.F. Kok. Deze uitspraak is in lijn met een uitspraak uit 2010, waarin de Afdeling oordeelde dat cultuurbeleid waarin een kernvoorziening wordt benoemd ter voorkoming van versnippering niet onredelijk is en dat in dat geval geen sprake is van concurrentievervalsing. Zie ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1191, m.nt. W. den Ouden AB 2011/232 (*Coach4Kids*). Die *Coach4Kids*-uitspraak dateert echter van voor de *Geobox*-uitspraak.

¹³⁰ ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2756, r.o. 6.7, AB 2023/214, m.nt. R.H.F. Kok; ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2091:95, AB 2021/332, m.nt. D.K. Jongkind & A. Drahmann. In deze laatste zaak over patiëntenorganisaties is in de regeling opgenomen dat alleen aanvragers voor een nieuwe patiëntengroep in aanmerking kunnen komen voor een subsidie. Daarmee worden nieuwe aanvragers feitelijk buiten spel gezet en blijft het beginsel van gelijke kansen zelfs helemaal buiten beschouwing.

¹³¹ Ook de rechtbanken zagen deze ruimte vrij recent nog. Als voorbeeld: de Rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde op 16 mei 2024 dat het verstrekken van extra voedselpakketten niet aanvullend is op het bestaande aanbod en aangezien dit als weigeringsgrond was opgenomen in de nadere regel de subsidie geweigerd mocht worden. Aanvullend oordeelde de rechtbank dat geen sprake is van ongelijke behandeling in gelijke gevallen, omdat de betreffende stichting, anders dan eiseres, een begrotingssubsidie ontvangt en daarop een ander wettelijk kader van toepassing is. Rb. Zeeland-West-Brabant 16 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3933, r.o. 8 en 9.1.

kunst- en cultuursubsidies waarbij de rechter accepteerde dat gevestigde subsidieontvangers en nieuwkomers ongelijk werden behandeld lijkt in elk geval definitief achterhaald.¹³²

Het argument van het college in de zaak van 23 juli, dat vanwege het belang van duurzaam partnerschap het mogelijk moet zijn mededingingsruimte gemotiveerd uit te sluiten, houdt geen stand vanwege onzorgvuldige voorbereiding en motiveringsgebreken.¹³³ De Afdeling laat deels open wat de uitkomst in deze zaak moet zijn.¹³⁴ Zij oordeelt dat het college aan zet is. Het college kan een tenderprocedure opzetten of de subsidie aan de enige serieuze gegadigde verlenen. Wanneer het college ervoor kiest de subsidie aan de enige serieuze gegadigde te verlenen, moet het zijn voornemen daartoe bekendmaken en motiveren op de wijze zoals overwogen in de uitspraak.¹³⁵

De uitspraak van de Afdeling heeft in elk geval geleid tot Kamervragen, waarin de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd wordt naar de gevolgen van deze uitspraak voor de (subsidie)praktijk bij decentrale bestuursorganen.¹³⁶ Meer specifiek wordt onder andere gevraagd of deze uitspraak leidt tot toenemende en onwenselijke juridificering van lokale politieke besluiten over het verlenen van een begrotingssubsidie, in hoeverre hiermee de democratische legitimiteit in het geding komt en of de uitspraak aanleiding geeft om bestaande wet- en regelgeving aan te passen, om ruimte te kunnen blijven bieden aan het ‘zonder aanbesteding kiezen voor het verlenen van begrotingssubsidies’?¹³⁷ Daarmee is het pleidooi uit 2011 voor het opnemen van algemene regels voor de verdeling van schaarse publieke rechten in de Awb onverminderd actueel.¹³⁸

2.6 Deelconclusie

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond was: *Wat houdt de mededingingsnorm in en wanneer is deze van toepassing op subsidies?* De mededingingsnorm verplicht bestuursorganen om bij de verdeling van schaarse subsidies potentiële gegadigden reële mededingingsruimte te

¹³² Een ontwikkeling die Den Ouden, Jacobs en Van den Brink in 2021 ook al zagen. Zie: Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 311. Uitspraken waar zij naar verwijzen zijn: ABRvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3416, AB 2010/138, m.nt. J.M.J. van Rijn van Alkemade (St. *Nomade*). In die zaak vond de Afdeling het niet onredelijk dat aanvragers die in de voorgaande subsidieperiode een structurele subsidie hebben ontvangen anders werden beoordeeld dan aanvragers die in die periode geen structurele subsidie hebben ontvangen (r.o. 2.3.1) en ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7358, AB 2011/87, m.nt. W. den Ouden (*New Dutch Academy*).

¹³³ De gemeente verwijst nog naar een beslisdocument waarin is ingegaan op de bijzondere kwaliteiten van stichting Vorkmeer en de redenen waarom Vorkmeer de meest geschikte partij is. Ook is verwezen naar criteria die zijn opgenomen in een nadere regel. De betreffende nadere regel is echter niet gepubliceerd en uit het beslisdocument blijkt niet op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria waarom Vorkmeer de enige serieuze gegadigde is. Zie: ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 14.

¹³⁴ Omdat voor een deel sprake is van een gebrek dat niet meer kan worden hersteld, voorziet de Afdeling voor dat deel zelf in de zaak. Zij treft een voorlopige voorziening tot 1 januari 2026 en draagt het college op om voor die tijd een nieuw besluit te nemen over de subsidie vanaf inwerkingtreding tot en met 31 december 2026.

¹³⁵ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 17.4.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2024/25, 2025Z14898. Op 18 augustus 2025 is door middel van een nota uitstelbrief (2025D35221) geantwoord dat de vragen niet binnen de gebruikelijke termijn beantwoord kunnen worden, vanwege de vakantieperiode en de noodzakelijke afstemming met de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid. De antwoorden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de Kamervragen zullen pas na afronding van dit onderzoek beschikbaar komen.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 2025Z14898.

¹³⁸ Van Ommeren, Den Ouden & Wolswinkel 2011, p. 1858.

bieden. Uit de norm vloeit een transparantieplicht voort en het beginsel van gelijke kansen. Daarnaast geldt dat schaarse subsidies in beginsel niet voor onbepaalde tijd verleend mogen worden. Een beperking van de mededinging mag, mits deze niet zover gaat dat iedere mededingingsruimte volledig wordt uitgesloten. De norm volgt volledig uit jurisprudentie en heeft geen wettelijke grondslag in de Awb. In de literatuur bestaat hierop om die reden ook kritiek.

De dominante stroming in de rechtswetenschappelijke literatuur neemt het gelijkheidsbeginsel als grondslag voor de mededingingsnorm, omdat deze aansluit bij de ratio achter de norm: het bieden van formeel gelijke kansen. Jurisprudentie ontwikkelt zich verder op diezelfde grondslag. Tegelijkertijd wordt ook gepleit voor een herwaardering van het zorgvuldigheidsbeginsel in het debat. Een pleidooi dat wat mij betreft meer aandacht verdient. Het bieden van formeel gelijke kansen zou niet bij elke schaarse subsidie het vertrekpunt moeten zijn. Uit een zorgvuldige belangenafweging zou ook kunnen volgen dat mededingingsruimte ongewenst is om het gewenste maatschappelijke resultaat te bereiken.

Bij het verstrekken van schaarse subsidies is de mededingingsnorm momenteel het uitgangspunt. Subsidies zijn schaars als het aantal subsidies beperkt is tot een maximum (plafond). Op 23 juli 2025 overwoog de Afdeling dat begrotingssubsidies ook schaarse subsidies kunnen zijn. Dit betekent dat bestuursorganen alleen nog begrotingssubsidies een-op-een mogen verstrekken als zij op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria motiveren waarom slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de subsidie én het voornemen tot subsidiëring acht weken voor het besluit kenbaar maken. Verwacht wordt dat deze uitspraak grote gevolgen heeft voor met name decentrale bestuursorganen.

3. Wijzen van verdeling: theorie & praktijk

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de verschillende wijzen van verdelen van cultuursubsidies. Centraal staat de vraag *Hoe verdelen provincies cultuursubsidies en op welke wijze passen zij daarbij de mededingingsnorm toe?* Omdat de mededingingsnorm in beginsel geen enkele verdelingsprocedure uitsluit,¹³⁹ beschrijf ik in paragraaf 3.2 eerst welke wijzen van verdelen er in theorie bestaan. Vervolgens sta ik in paragraaf 3.3 stil bij de wijzen van verdeling van cultuursubsidies die provincies in de praktijk toepassen, welke overwegingen en uitdagingen daarbij spelen en of de mededingingsnorm daarbij wordt toegepast. Ik sluit af met een deelconclusie in paragraaf 3.4.

3.2 Theorie: wijzen van verdelen van subsidies

Over het algemeen wordt aangenomen dat er vier manieren bestaan om het maximale bedrag dat beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies te verdelen.¹⁴⁰ Dat kan achtereenvolgens op volgorde van binnenkomst van de aanvragen, door middel van een evenredige verdeling van de beschikbare middelen, op basis van een vergelijkende toets (tender) of door middel van loting. Ook combinaties van deze vier wijzen komen voor.

Bij de verdeling op volgorde van binnenkomst van de aanvragen geldt: wie het eerst komt die het eerst maakt. Het gevolg van het verdelen van subsidie middelen op volgorde van binnenkomst is dat aanvragen met een betere kwaliteit buiten de subsidieboot kunnen vallen.¹⁴¹ Bestuursorganen kiezen deze wijze van verdeling daarom vooral als het subsidies voor duidelijk omschreven activiteiten betreft, waarbij niet relevant is wie de ontvanger is en er geen beleidsmatige wens bestaat om de ‘beste’ aanvragen te willen subsidiëren.¹⁴²

Subsidies kunnen ook evenredig verdeeld worden. In dat geval wordt het subsidieplafond verdeeld over het aantal ingediende aanvragen dat aan de regeling voldoet. Gevolg daarvan is dat aanvragers een percentage ontvangen van het aangevraagde bedrag. Het evenredig verdelen van het beschikbare subsidieplafond komt in de praktijk bijna niet voor, omdat een gedeeltelijke honorering van de aanvraag (en dus ook een gedeeltelijke weigering van de aanvraag) de uitvoerbaarheid van plannen onder druk zet.¹⁴³

Het systeem van onderlinge vergelijking wordt een tenderprocedure of beauty contest genoemd. Wanneer er belang wordt gehecht aan het honoreren van de ‘beste’ aanvragen, wordt vaak voor een tenderprocedure gekozen. Subsidies voor innovatie, kunst en wetenschappelijk onderzoek worden om die reden veelal via een tenderprocedure verdeeld. In de praktijk is in de meeste gevallen sprake van een dubbele toets.¹⁴⁴ Pas wanneer aanvragen voldoen aan de drempelcriteria, worden zij onderling gerangschikt. Subsidie wordt dan verstrekt op volgorde van rangschikking, net zo lang tot het subsidieplafond is bereikt.

¹³⁹ Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 6.4.

¹⁴⁰ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 91.

¹⁴¹ Vaak wordt aanvullend geregeld dat als tijdstip van ontvangst geldt het moment dat de aanvraag volledig is. Daarnaast kunnen er kwaliteitsvereisten als drempel criteria worden gesteld. Desalniettemin weegt snelheid hier zwaarder dan kwaliteit.

¹⁴² Subsidies voor duurzaamheidsmaatregelen zijn hiervan een goed voorbeeld.

¹⁴³ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 91.

¹⁴⁴ Hardy 2023, p. 118-119.

Tot slot kunnen subsidies ook verdeeld worden door middel van loting. Deze manier van verdelen is passend als er geen inhoudelijke waardering van de aanvragen hoeft plaats te vinden, of als een inhoudelijke waardering heel gevoelig ligt.¹⁴⁵ Voor loting wordt amper zelfstandig als systematiek gekozen. Aanvragers ervaren loting vaak als oneerlijk, omdat de kwaliteit van een aanvraag niet meeweegt.¹⁴⁶ Loting is wel vaak een aanvullende verdeelwijze: bijvoorbeeld wanneer aanvragen gelijk eindigen bij een tender of op hetzelfde moment binnen komen bij een verdeling op volgorde van binnenkomst.¹⁴⁷

De hierboven genoemde wijzen van verdelen kunnen worden toegepast als er een subsidieplafond is vastgesteld. Subsidies worden echter ook verstrekt zonder dat er een subsidieplafond wordt vastgesteld.¹⁴⁸ Deze subsidies zijn relevant in het kader van dit onderzoek. Robbe spreekt in zijn onderzoek over een zevental verleningsprocedures.¹⁴⁹ Aanvullend op de vier hierboven beschreven verdeelwijzen, beschrijft hij: de enkelvoudige procedure, de veiling en de open procedure.

De enkelvoudige procedure doet zich voor als een subsidie rechtstreeks wordt verleend aan één of meer zelfgekozen partijen. Dit is vaak het geval bij een begrotingssubsidie of een incidentele subsidie.¹⁵⁰ Er is dan geen sprake van een regeling of van financiële middelen die over meerdere gegadigden moeten worden verdeeld. De veiling, waarbij een bestuursorgaan bij afslag (omgekeerde veiling) een subsidie verleent aan de aanvrager die met het laagste subsidiebedrag genoeg neemt, kan in theorie weliswaar bestaan, maar komt in de praktijk niet voor. Bij een open procedure krijgen alle partijen die voldoen aan de voorwaarden een subsidie. Hiervan is sprake als een subsidieregeling wordt vastgesteld zonder subsidieplafond. Ook dit komt in de praktijk eigenlijk niet voor, omdat bestuursorganen grip willen houden op hun uitgaven.

Een bestuursorgaan mag zelf kiezen op welke wijze subsidiemiddelen worden verdeeld. De Awb regelt niets over hoe de beschikbare middelen verdeeld moeten worden, maar regelt slechts dat als een subsidieplafond wordt vastgesteld, de wijze van verdeling van de beschikbare middelen bij bekendmaking van het plafond moet worden vermeld.¹⁵¹ Daarbij geldt de verplichting dat de wijze waarop de middelen worden verdeeld transparant moet zijn. Belangrijk is dat bestuursorganen bij het schrijven van een subsidieregeling goed nadenken over de te kiezen verdeelsystematiek: deze moet aansluiten bij de subsidiabele activiteit en geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken.¹⁵²

Opvallend is dat de Awb niets regelt over het rechtstreeks verlenen van subsidies aan één of meer zelfgekozen partijen. Hardy concludeerde in 2022 dat het subsidiekader in de Awb

¹⁴⁵ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 91-92.

¹⁴⁶ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 92.

¹⁴⁷ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 91.

¹⁴⁸ Bij een begrotingssubsidie, een incidentele subsidie of een subsidieregeling zonder een subsidieplafond wordt geen subsidieplafond vastgesteld. Zie hierover ook paragraaf 2.5.1.

¹⁴⁹ Robbe 2022a, p.157-159.

¹⁵⁰ Beide bedoeld zoals opgenomen in art. 4:23, lid 3 onder c en d Awb.

¹⁵¹ Art. 4:26 Awb. Zie hierover ook paragraaf 2.5 waarin ik heb uitgelegd wat een subsidieplafond is, en waar de verplichte wettelijke grondslag voor subsidieverstreking vandaan komt.

¹⁵² Voor de compensatie van huishoudens die getroffen zijn door schade als gevolg van aardbevingen in Groningen ging dit bijvoorbeeld helemaal mis. De subsidie was bedoeld om de kwaliteit van woningen in het aardbevingsgebied te verbeteren. Voor elke aanvrager was 10.000 euro subsidie beschikbaar en de subsidie zou worden verdeeld op volgorde van binnenkomst. Om 9.00 uur in de ochtend stonden er 50.000 subsidieaanvragers in de wachtrij. Het subsidieplafond werd enorm overvraagd en de gekozen systematiek pakte uit als een loterij. Zie: 'Subsidiepot voor aardbevingsgebied Groningen binnen dag leeg na stormloop', NOS 10 januari 2022 (online).

formeel lijkt te voldoen aan de mededingings- en transparantienorm die door de uitspraak van de Afdeling in 2018 van toepassing werden verklaard op subsidieverstrekking.¹⁵³ Zij maakte daarbij de nuance ‘in beginsel’, omdat voor begrotingssubsidies en incidentele subsidies het vereiste van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt immers niet geldt.¹⁵⁴ Als gevolg daarvan hoeft niet vooraf te worden vastgelegd voor welke activiteit subsidie wordt verstrekt, zal geen subsidieplafond worden vastgesteld en hoeft geen wijze van verdeling bekend gemaakt te worden. Van het bieden van mededingingsruimte is in die gevallen geen sprake. Hardy merkt op dat bij subsidies die volgens een tendersystematiek worden verdeeld het Awb-subsidiekader zelfs aanmerkelijk verder gaat dan wat de mededingingsnorm vraagt.¹⁵⁵ Ik deel de inzichten van Hardy en breng daarbij graag nog twee aspecten extra onder de aandacht waar de Awb ook enigszins schuurt met de mededingingsnorm.

Allereerst schrijft de Awb niet voor dat de procedure voor verlening van de subsidies in het wettelijk voorschrift zelf moet worden opgenomen.¹⁵⁶ Met het creëren van een wettelijke grondslag alleen wordt dus nog niet voldaan aan de transparantieplichting die hoort bij de mededingingsnorm. Uit de Awb volgt immers ‘slechts’ dat de wijze van verdelen kenbaar wordt gemaakt gelijktijdig met het bekendmaken van het subsidieplafond.¹⁵⁷ De praktijk is overigens dat de spelregels wel degelijk voorafgaand worden vastgesteld en bekendgemaakt.¹⁵⁸ Ten tweede volgt uit vaste jurisprudentie dat het mogelijk is om aan een subsidieregeling terugwerkende kracht te verlenen.¹⁵⁹ In dat geval kan geen sprake zijn van een passende mate van openbaarheid, omdat informatie niet tijdig bekend gemaakt is.¹⁶⁰

3.3 Praktijk: wijzen van verdelen van cultuursubsidies door provincies

Provincies zijn niet de grootste spelers op het gebied van cultuur in Nederland. Jaarlijks verdelen zij gezamenlijk ruim 300 miljoen euro, gemeenten circa 2 miljard euro en de Rijksoverheid circa 1,5 miljard euro.¹⁶¹ Provincies hebben enkele wettelijke taken voor de domeinen bibliotheek, erfgoed en media.¹⁶² De overige taken op het gebied van cultuur zijn autonome taken.¹⁶³ Voor de autonome taken is in interbestuurlijke afspraken vastgelegd dat cultuur een kerntaak is van provincies waar dit de lokale belangen overstijgt.¹⁶⁴ In de praktijk leidt dit tot een grote variëteit in rol- en taakopvatting tussen provincies op het gebied van cultuur. Sommige provincies beperken

¹⁵³ Hardy 2022, p. 139-140. In een eerdere fase kwam Drahmman ook tot die conclusie. Dat was in 2015, voordat de Afdeling de *Geobox* uitspraak deed.

¹⁵⁴ Art. 4:23 lid 3 onder c en d Awb.

¹⁵⁵ Hardy 2022, p. 140.

¹⁵⁶ Drahmman 2015, p. 169.

¹⁵⁷ Art. 4:26 Awb.

¹⁵⁸ Zie hierover ook: Drahmman 2015, p. 150-151.

¹⁵⁹ ABRvS 10 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL3327, AB 2010/214, m.nt. W. den Ouden; Hardy 2022, p. 146.

¹⁶⁰ Zie hierover paragraaf 2.3.

¹⁶¹ Cijfers overgenomen uit: Bartelse en Adriaanse 2025.

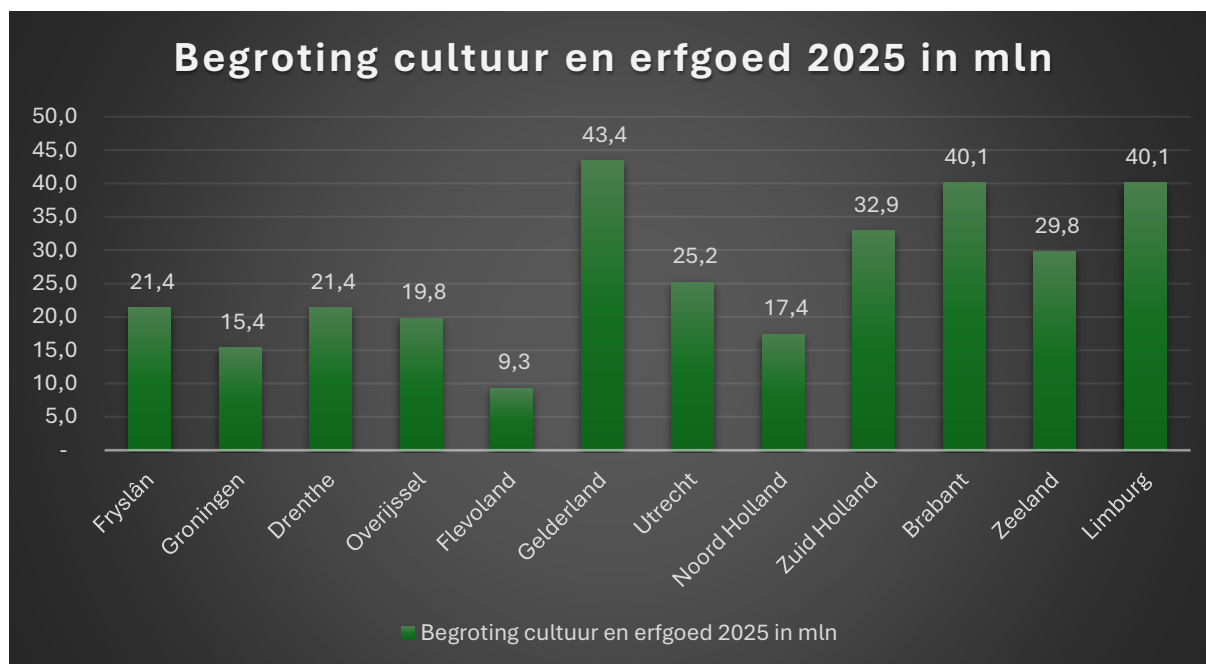
¹⁶² Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorzieningen, Erfgoedwet, Omgevingswet en Mediawet.

¹⁶³ Uit art. 124 Gw volgt dat besturen van provincies bevoegd zijn in autonomie op te treden. Zij mogen eigen beleid vaststellen en daarbij zelf doelen en middelen bepalen. Zie hierover: Kortmann e.a. 2021, p.622-625.

¹⁶⁴ Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG, 2012 (*Stcrt.* 2012, 8545). Daarin staat ook: “De provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau en zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn daarnaast verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties.”

zich tot de wettelijke taken, andere provincies zien een (grote) bovenlokale rol op het gebied van cultuur.¹⁶⁵

Voor het jaar 2025 zijn de bijdragen per provincie voor cultuur en erfgoed als volgt:



Illustratie: Begroting cultuur en erfgoed 2025 in miljoen euro per provincie¹⁶⁶

In dit onderzoek focus ik mij op subsidies die voor één of meer jaren worden verstrekt voor culturele activiteiten die behoren tot de structurele activiteiten van een subsidieontvanger. Deze subsidies worden door bestuursorganen soms exploitatiesubsidies genoemd, maar ook structurele subsidies of meerjarige subsidies.¹⁶⁷ De Awb kent voor deze subsidies de term boekjaarsubsidie.¹⁶⁸ Kenmerkend aan deze subsidies is dat ze project overstijgend zijn en vaak voor meerdere jaren aaneengesloten worden verstrekt.¹⁶⁹

Uit de cultuurnota's, programmabegrotingen en subsidieportals van de provincies kan geconcludeerd worden dat provincies subsidies op verschillende wijzen verdelen. Dit blijkt ook uit de interviews die ik met beleidsambtenaren van de provincies heb gehouden. Waar op het eerste gezicht veel overeenkomsten zichtbaar lijken, bleek dat in de praktijk veel variatie

¹⁶⁵ Uit de begrotingen voor het jaar 2025 van de verschillende provincies valt bijvoorbeeld af te lezen dat enkele provincies subsidies aan kunstinstellingen verstrekken en andere provincies zich beperken tot subsidies aan erfgoed, cultuurparticipatie en bibliotheekwerk. Deze variëteit in rol- en taakopvatting is overigens niet nieuw. Berenschot beschreef dit in 2022 ook al eens in: Berenschot 2022, p. 11-19.

¹⁶⁶ Cijfers komen uit de vastgestelde begrotingen 2025 van alle provincies. Geraadpleegd via de websites van de provincies.

¹⁶⁷ In enkele interviews kwam bijvoorbeeld ter sprake dat geen exploitatiesubsidies worden verstrekt, omdat organisaties niet worden gesubsidieerd met als doel te kunnen blijven bestaan, maar subsidie ontvangen ter uitvoering van de activiteiten zoals genoemd in hun jaarplannen.

¹⁶⁸ In de Awb is een Afdeling opgenomen over boekjaarsubsidies: Afdeling 4.2.8. Die Afdeling gaat over per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen.

¹⁶⁹ Voor separate projecten worden vaak projectsubsidies aangevraagd. Dat zijn subsidies ten behoeve van een (eenmalig) project met een duidelijke start- en einddatum. Projectsubsidies blijven buiten de scope van dit onderzoek.

zichtbaar is. Ik heb de variatie geclusterd in drie varianten: de enkelvoudige procedure, de tenderprocedure (al dan niet in combinatie met loting) en de (semi)open procedure.¹⁷⁰ Deze zal ik in de volgende paragrafen bespreken.

Een algemeen punt dat aan de orde kwam in de interviews is de constatering dat er meer en meer regels komen, waardoor het steeds lastiger wordt voor provincies om het goed te doen.¹⁷¹ Je kunt het eigenlijk nooit goed doen is een uitspraak waarin meerdere beleidsadviseurs zich herkenden. Daarbij vraagt het culturele veld zowel om maatwerk als duidelijkheid. Dat wordt ervaren als een lastige paradox. Ook verhoudt maatwerk zich slecht tot het bieden van gelijke kansen en leidt dit niet zelden tot een vermindering van de transparantie van besluitvorming.

3.3.1 Variant 1: enkelvoudige procedure

Bij alle provincies komt het voor dat subsidies rechtstreeks worden verleend aan één of meer zelfgekozen culturele organisaties. In dat geval is sprake van een enkelvoudige procedure.¹⁷² Voorbeelden hiervan zijn de subsidies aan organisaties met een provinciale steunfunctie zoals bibliotheken en ondersteuningsinstellingen op het gebied van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Deze organisaties krijgen vanwege hun rol en het belang dat de provincies daaraan hechten een uitzonderingspositie. Die uitzonderingspositie vertaalt zich in een plek op de begroting. Vaak zijn deze subsidierelaties historisch gegroeid. In één van de interviews werd gezegd: het komt er eigenlijk op neer dat deze organisaties taken van de provincie vervullen.¹⁷³ In alle gevallen bestaat de wens om deze organisaties langjarig te subsidiëren.

Provincies plaatsen niet alleen organisaties met provinciale steunfuncties, maar ook andere culturele organisaties rechtstreeks op de begroting. De provincie Fryslân heeft bijvoorbeeld haar subsidie aan het Fries Museum als begrotingssubsidie aangemerkt, omdat dit het ‘moedermuseum’ van Fryslân betreft¹⁷⁴ en ook voor het Eise Eisinga Planetarium een uitzonderingspositie gecreëerd. De provincie Brabant subsidieert het Noordbrabants Museum met een begrotingssubsidie en de provincie Utrecht verstrekt begrotingssubsidies aan culturele organisaties, waaronder makershuizen.¹⁷⁵

Bij deze wijze van het verstrekken van begrotingssubsidies wordt geen ruimte geboden aan andere organisaties om mee te dingen naar de betreffende subsidies. De subsidies aan provinciale culturele steuninstellingen worden jaarlijks gecontinueerd en krijgen daardoor het karakter van een subsidie voor onbepaalde tijd. Uit de interviews blijkt dat de bestaande organisaties het werk naar tevredenheid uitvoeren en de subsidies nodig zijn om de organisaties en hun activiteiten te behouden. Daarbij speelt de vraag of er andere potentiële gegadigden zijn geen rol en wordt geen reële mededingingsruimte geboden. Sterker nog: in één van de interviews werd gezegd dat het absoluut onwenselijk is deze subsidies elke vier jaar ‘aan te besteden’.

Is deze beperking van de mededingingsnorm toegestaan? Voor het verstrekken van begrotingssubsidies geldt sinds 23 juli 2025 een nieuwe richtlijn.¹⁷⁶ Provincies hebben deze niet

¹⁷⁰ Zie paragraaf 3.2 voor een beschrijving van de verschillende wijzen van verdelen.

¹⁷¹ Opgemerkt moet worden dat het merendeel van de interviews is gehouden voordat de Afdeling op 23 juli 2025 een uitspraak deed over begrotingssubsidies.

¹⁷² Zie voor een uitleg hierover paragraaf 3.2.

¹⁷³ Waarmee het wellicht eerder overheidsopdrachten zijn dan subsidies.

¹⁷⁴ Zie *Cultuurnota provincie Fryslân: Tosken yn in nije tiid 2025-2028*, p. 25.

¹⁷⁵ Subsidieregister provincie Utrecht (www.provincie-utrecht.nl/loket/subsidies/verleende-subsidies).

¹⁷⁶ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, r.o. 13. Zie hierover paragraaf 2.5.2.

kunnen toepassen ten tijde van de subsidieverstreking.¹⁷⁷ Bij de subsidies aan provinciale culturele steuninstellingen lijkt bij voorbaat vast te staan, of mag in elk geval redelijkerwijs worden aangenomen, dat er slechts sprake is van één serieuze gegadigde. Dit is echter niet acht weken voor het voornemen tot subsidiëring op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria gemotiveerd bekendgemaakt.

Een ander voorbeeld van een-op-een subsidiëring is gegeven door de provincie Drenthe. Daar ontvangen 55 culturele organisaties een begrotingssubsidie voor de jaren 2025-2028, omdat deze organisaties ook in 2021-2024 subsidie van de provincie hebben ontvangen. De betreffende organisaties worden beschouwd als de Drentse culturele basisinfrastructuur en de provincie wil hen blijven subsidiëren.¹⁷⁸ Voordat deze organisaties op de begroting 2025 zijn gezet, is inspraak georganiseerd door de ontwerp-cultuurnota voor een periode van vier weken ter inspraak beschikbaar te stellen. Alle reacties die daarop zijn ingediend zijn verzameld en voorzien van een reactie die is vastgelegd in een inspraaknota. De inspraaknota is vervolgens samen met de ontwerp-cultuurnota voorgelegd aan Provinciale Staten voor besluitvorming.¹⁷⁹ Dat maakt de keuze voor deze organisaties als subsidieontvangers vooral een politieke keuze.

Deze Drentse werkwijze bevat elementen van de nieuwe richtlijn voor het verstrekken van begrotingssubsidies. Allereerst is het voornemen tot subsidiëring van 55 organisaties vooraf kenbaar gemaakt. Of daarbij objectieve, toetsbare en redelijke criteria zijn gebruikt, is de vraag. De inspraaknota bevat slechts zeer beknopte samenvattingen van de reacties op inspraak. Daarnaast valt op dat er wel degelijk andere gegadigden waren, maar blijkt uit de inspraaknota niet op basis van welke objectieve, toetsbare en redelijke criteria die andere gegadigden geen serieuze gegadigden waren en de 55 geselecteerde organisaties wel.

In de provincie Gelderland werden jarenlang provinciale subsidies aan elf culturele organisaties verstrekt. De betreffende organisaties dienden jaarlijks een projectplan met begroting in, op basis waarvan de subsidie jaarlijks werd verleend. Met ingang van het jaar 2025 is deze werkwijze aangepast en heeft het college van Gedeputeerde Staten (hierna: het college) ervoor gekozen de subsidies alleen nog te verstrekken aan culturele organisaties die met hun kernactiviteiten van Gelders belang zijn.¹⁸⁰ Deze culturele organisaties worden topinstellingen genoemd.¹⁸¹ Organisaties dragen bij aan het Gelders belang als wordt voldaan aan vier criteria: rijkgeschakeerd aanbod, toegankelijkheid & spreiding, voortrekkersrol en culturele infrastructuur.¹⁸² Aan de elf reeds gesubsidieerde culturele organisaties is gevraagd een subsidieaanvraag conform voorgaande jaren in te dienen, met daarbij een addendum waarin zij een onderbouwing geven op hoe de organisaties voldoen aan de vier criteria.

¹⁷⁷ Alle subsidies die in dit hoofdstuk worden genoemd zijn verstrekt voordat de Afdeling deze uitspraak deed. Ook het merendeel van de interviews vond plaats voor 23 juli 2025. Tot aan de uitspraak was niet duidelijk of begrotingssubsidies schaarse subsidies zijn, waardoor ook niet duidelijk was of de mededingingsnorm überhaupt zou gelden.

¹⁷⁸ Het betreft steuninstellingen (6), musea (8), kunstinstanties (9), Cultuurparticipatie organisaties (8), talentontwikkelingsinstellingen (6), festivals (10) en erfgoed instellingen (8). Totaal: 55 organisaties zijn ‘verzekerd van een jaarlijkse bijdrage van de provincie’. Het gaat hier om instellingen die een wettelijke taak uitvoeren, dan wel instellingen die van betekenis zijn voor de Drentse samenleving. Zie: *Cultuur maakt Drenthe/Drenthe maakt cultuur: Cultuurnota 2025-2028*, p. 17.

¹⁷⁹ *Inspraaknota ontwerp-cultuurnota 2025-2028 ‘Cultuur maakt Drenthe/Drenthe maakt cultuur*, Assen mei 2024.

¹⁸⁰ Gelders programma Erfgoed en Cultuur, p. 20.

¹⁸¹ Gelders programma Erfgoed en Cultuur, p. 20.

¹⁸² Statenbrieven 28 juni 2024 en 11 juli 2024. Te raadplegen via [https://gelderland.stateninformatie.nl/modules/19/Statenstukken/955126](https:// gelderland.stateninformatie.nl/modules/19/Statenstukken/955126) en [https://gelderland.stateninformatie.nl/modules/19/Statenstukken/959068](https:// gelderland.stateninformatie.nl/modules/19/Statenstukken/959068)

Als gevolg van de beoordeling op bijdrage aan het Gelders belang zijn de subsidies aan zeven instellingen voortgezet en de subsidies aan twee instellingen onder voorwaarden gecontinueerd. De subsidies aan twee instellingen worden afgebouwd, vanwege onvoldoende Gelders belang.¹⁸³ Opvallend aan dit voorbeeld is dat de provincie langlopende subsidierelaties in de gelegenheid heeft gesteld om een subsidieaanvraag in te dienen en daarbij geen mededingingsruimte voor andere potentiële gegadigden heeft geboden. Het bestaande financiële kader diende daarbij als uitgangspunt.¹⁸⁴

Tot slot een voorbeeld uit de provincie Fryslân. Die provincie koos voor een enkelvoudige procedure om daarmee een overgangsjaar te realiseren. Alle 34 culturele organisaties die in de jaren 2021-2024 een subsidie van de provincie ontvingen zijn op de begroting voor 2025 gezet. Aanleiding hiervoor was dat de provincie meer tijd nodig had om te komen tot een zorgvuldige procedure voor de verdeling van de subsidies voor 2025-2028. Na afloop van het overgangsjaar is voor de verdeling van de subsidies voor 2026-2028 een tenderprocedure georganiseerd.¹⁸⁵

Het besluit tot het verlengen van in het verleden verstrekte schaarse subsidies moet worden beschouwd als een (nieuwe) verdeling van schaarse subsidies, waarbij gelijke kansen aan potentiële gegadigden moet worden geboden. Een uitzondering op die verplichting is alleen mogelijk als dat gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang.¹⁸⁶ De tijdelijke beperking van de mededingingsruimte is door het college nadrukkelijk meegewogen in de besluitvorming. Het college vond het belang van zorgvuldige besluitvorming waarin voldoende tijd wordt genomen te komen tot nieuwe beleidsuitgangspunten, een nieuwe regeling die daarop aansluit en een proces dat voldoende tijd en ruimte biedt voor alle benodigde processtappen belangrijker dan ten koste van dat alles mededingingsruimte te bieden.¹⁸⁷

Deze keuze voor een overgangsjaar is begrijpelijk. Hoewel deze keuze niet gekwalificeerd kan worden als een dwingende reden van algemeen belang die een uitzondering op de verplichting tot het bieden van gelijke kansen rechtvaardigt, achtte de landsadvocaat in een advies over een vergelijkbaar vraagstuk dat een korte ‘pas op de plaats’ verdedigbaar zou kunnen zijn om te komen tot nieuw beleid.¹⁸⁸ Daarbij geldt wel dat duidelijk moet zijn wanneer het nieuwe beleid in gaat en dat de verlenging deugdelijk gemotiveerd, noodzakelijk en evenredig is aan het beoogde doel, met name gelet op de belangen van potentiële gegadigden.¹⁸⁹ Het overgangsjaar in de provincie Fryslân zou, vanwege het beperkte tijdvak en het vooruitzicht op nieuw beleid, een toelaatbare ‘pas op de plaats’ kunnen zijn.

3.3.2 Variant 2: tender

Bij de provincies met een bredere rol- en taakopvatting op het gebied van cultuur, wordt de tenderprocedure veel toegepast bij de verdeling van cultuursubsidies.¹⁹⁰ In de provincie Fryslân

¹⁸³ Gelders programma Erfgoed en Cultuur, p. 20.

¹⁸⁴ Doordat twee langlopende subsidierelaties worden afgebouwd, ontstaat op termijn financiële ruimte. Hoe deze ruimte in de toekomst wordt ingevuld is nog niet bekend.

¹⁸⁵ Zie daarover meer in paragraaf 3.3.2.

¹⁸⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924, r.o. 7.1, AB 2021/106, m.nt. C.J. Wolswinkel.

¹⁸⁷ Uit interview beleidsmedewerker.

¹⁸⁸ Advies Pels Rijcken (landsadvocaat) aan Directie Erfgoed en Kunsten van het Ministerie van OCW inzake ruimte verdaging tenderprocedures meerjarige cultuursubsidies, 20 september 2022.

¹⁸⁹ Advies Pels Rijcken (landsadvocaat) aan Directie Erfgoed en Kunsten van het Ministerie van OCW inzake ruimte verdaging tenderprocedures meerjarige cultuursubsidies, 20 september 2022.

¹⁹⁰ Provincies die zich beperken tot alleen de wettelijke taken op het gebied van cultuur hanteren geen tenderprocedures.

is in 2025 een tenderprocedure opengesteld voor de verdeling van de culturele subsidies voor de jaren 2026-2028. Voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen steunt de provincie op de adviezen van een externe adviescommissie. De grondslag voor de beoordeling van de aanvragen is vastgelegd in twee regelingen: de Subsidieregeling Kunstinstellingen Fryslân 2026-2028 en de Subsidieregeling Musea Fryslân 2026-2028. In de procedure is loting niet als aanvullende verdeelwijze opgenomen. Dit heeft uiteindelijk tot vertraging in de besluitvorming geleid, omdat de aanvragen van twee musea gelijk zijn geëindigd in de rangschikking en beide aanvragen niet meer passen binnen het subsidieplafond.¹⁹¹ Het college beraadt zich nog over welke gevolgen dit moet krijgen voor besluitvorming.¹⁹²

In de provincie Drenthe is specifiek voor nieuwe organisaties een subsidieregeling vastgesteld, waarbij de middelen zijn verdeeld op basis van een tendersystematiek: de Subsidieregeling versterking en verbreding Drentse culturele basisinfrastructuur. In deze regeling is loting wel als aanvullende verdeelsystematiek opgenomen. De provincie Drenthe heeft geen gebruik van loting hoeven te maken, omdat het subsidieplafond niet werd overvraagd.¹⁹³

De provincie Brabant werkt met tenderprocedures voor de verdeling van meerjarige subsidies voor zowel de amateurkunst als de professionele kunsten.¹⁹⁴ Voor de verdeling van de subsidies aan professionele organisaties, is in de regeling een separaat subsidieplafond beschikbaar gesteld voor organisaties die op grond van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid in aanmerking komen voor een subsidie: zogenaamde BIS-instellingen. Deze BIS-instellingen moeten wel een subsidieaanvraag indienen, maar wanneer deze voldoet aan de voorwaarden van de subsidieregeling, lopen zij niet het risico subsidie mis te lopen, vanwege het bereiken van het subsidieplafond.¹⁹⁵

Als laatste voorbeeld noem ik de provincie Groningen. Ook deze provincie werkt met tenderprocedures en maakt daarbij onderscheid in subsidies met een looptijd van acht, vier en twee jaar. De subsidieregelingen zijn opgesteld aan de hand van de kaders uit het strategisch beleidskader cultuur 2021-2028 dat in 2019 is vastgesteld door Provinciale Staten. Cultuurpijlers (met een landelijke uitstraling en cofinanciering vanuit het Rijk)¹⁹⁶ en steunfunctie instellingen¹⁹⁷ kunnen vanwege hun belang voor de provinciale infrastructuur voor acht jaar worden gesubsidieerd.¹⁹⁸ De overige culturele instellingen kunnen een subsidie voor vier jaar aanvragen, ook op basis van een tender.¹⁹⁹ In deze regeling is loting als aanvullende

¹⁹¹ De Adviescommissie Musea 2026-2028 heeft in juni 2025 een advies opgeleverd waarin twee musea gelijk zijn geëindigd en deze beide aanvragen samen niet meer passen binnen het subsidieplafond. Zie: <https://www.fryslan.fr/adviezen-subsidieregeling-musea-fryslan-2026-2028>.

¹⁹² Zie: <https://www.fryslan.fr/adviezen-subsidieregeling-musea-fryslan-2026-2028>.

¹⁹³ In totaal zijn 19 aanvragen ingediend, waarvan 6 aanvragen niet voldeden aan de drempelcriteria. De 13 aanvragen die wél aan de drempelcriteria voldeden pasten binnen het subsidieplafond.

¹⁹⁴ Zie Subsidieregeling hedendaagse cultuur Noord-Brabant (raadpleegbaar via www.overheid.nl).

¹⁹⁵ Zie art. 1.4, art. 1.6 lid 2 en art. 1.10 Subsidieregeling hedendaagse cultuur Noord-Brabant.

¹⁹⁶ Cultuurpijlers zijn door de gemeente Groningen en de provincie Groningen aangewezen als cultuurpijler. Het zijn organisaties die financiering vanuit het Rijk ontvangen, maar die financiering is geen 'toelatingcriterium'. Van belang is met name de rol die zij spelen binnen de provinciale culturele infrastructuur. Het zijn de 'sterke' instellingen die de overige instellingen vooruit moeten helpen. Zie: *Strategisch beleidskader cultuur 2021-2028*, Provincie Groningen, p. 5 en p. 18.

¹⁹⁷ Instellingen waarbij de provincie een ondersteunende taak heeft neergelegd voor een bepaalde sector. Zie: *Strategisch beleidskader cultuur 2021-2028*, Provincie Groningen, p. 5 en p. 18.

¹⁹⁸ *Strategisch beleidskader cultuur 2021-2028*, Provincie Groningen, p. 5. Nadat zij succesvol een tenderprocedure hebben doorlopen worden zij voor acht jaar op de begroting opgenomen. Halverwege de periode van acht jaar wordt geëvalueerd.

¹⁹⁹ Subsidieregeling Kadernota Cultuur 2025-2028 provincie Groningen (raadpleegbaar via www.overheid.nl).

verdeelsystematiek opgenomen indien door gelijke rangschikking het subsidieplafond wordt overschreden. De tweejarige programmasubsidie is een experiment en bedoeld om een opstap richting een vierjarige subsidie op termijn mogelijk te maken.²⁰⁰

Voor alle tenderprocedures steunt de provincie op het advies van de Kunstraad Groningen.²⁰¹ Voor de cultuurpijlers geldt dat zij voor de periode 2021-2024 wel ‘gewoon’ een aanvraag moesten indienen, maar zij waren toen al wel aangewezen als cultuurpijler. Voor de periode 2025-2028 zijn de cultuurpijlers beoordeeld door de Kunstraad Groningen in de vorm van een reflectie. Die reflectie is onderdeel van de monitoring van subsidieafspraken, maar geen toets voor toegang tot subsidie voor de jaren 2025-2028. De provincie heeft een voorkeur voor langlopende subsidierelaties, waarbij zij de subsidie aan bestaande culturele pijlers liever continueert en jaarlijks evalueert, in plaats van deze organisaties elke zoveel jaar ‘door een hoepel te laten springen.’²⁰² De provincie zoekt hierbij naar een balans tussen ‘dichttimmeren’ en ‘ruimte laten voor nieuwe ‘initiatieven’. Hoe en wanneer die balans gevonden wordt, is onderdeel van een verkenning die nog gaande is.

Bij alle hierboven benoemde tenderprocedures geldt dat het beginsel van gelijke kansen het vertrekpunt is. Dit beginsel wordt zorgvuldig toegepast door de provincies en is bekender dan de term mededingingsnorm. Er worden subsidieregelingen opgesteld, die tijdig en adequaat kenbaar worden gemaakt. Aan die regelingen wordt een subsidieplafond gekoppeld en de wijze van verdeling is bekendgemaakt voordat de subsidieplafonds zijn gepubliceerd. Deze subsidies worden niet voor onbepaalde tijd verstrekt en voor alle aanvragers gelden gelijke criteria. Op hoofdlijnen lijken die procedures daarom te voldoen aan de mededingingsnorm.

Tegelijkertijd zijn er aspecten die schuren met het bieden van gelijke kansen. Zo wordt in de provincie Groningen geen mededinging georganiseerd op het zijn van een cultuurpijler, terwijl het zijn van een cultuurpijler wél subsidievoordelen met zich meebrengt.²⁰³ Een ander voorbeeld is het separate subsidieplafond dat de provincie Brabant heeft ingesteld voor organisaties die een BIS-subsidie ontvangen. Als gevolg daarvan hebben culturele organisaties die een BIS-subsidie ontvangen een grotere kans op een subsidie dan culturele organisaties die geen BIS-subsidie ontvangen. Hoewel kan worden betoogd dat deze regels voor eenieder kenbaar zijn en alle culturele organisaties een aanvraag voor een BIS-subsidie zouden kunnen indienen, is in de praktijk geen sprake van gelijke kansen.

Daarnaast leidt de uitvoering van tenderprocedures ook tot juridische knelpunten. Een bekend voorbeeld is de onmogelijkheid om een herstelkans te bieden wanneer een onvolledige aanvraag wordt ingediend.²⁰⁴ De Awb verplicht bestuursorganen tot het bieden van een herstelkans en biedt geen mogelijkheid tot het afwijken daarvan. Als gevolg van het beginsel van gelijke kansen worden bestuursorganen op dit punt gedwongen om contra-legem te werken. Ook op andere onderdelen bestaan aandachtspunten, zoals (het gebrek aan) transparantie door de heel gangbare werkwijze van het niet bij naam noemen van de adviseurs,²⁰⁵ de beperkte

²⁰⁰ Subsidieregeling tweejarige programmaregeling cultuur en erfgoed 2025-2026 provincie Groningen (raadpleegbaar via www.overheid.nl). Het subsidieplafond bij deze regeling wordt ook verdeeld door middel van een tenderprocedure en indien nodig aangevuld met een loting door een onafhankelijke notaris.

²⁰¹ De Groningse organisatie die de rol van externe adviescommissie op zich neemt. De provincie Groningen werkt hierin samen met de gemeente Groningen.

²⁰² Interview beleidsadviseurs.

²⁰³ Acht jaar subsidie in plaats van vier jaar.

²⁰⁴ Art. 4:5 Awb.

²⁰⁵ Wettelijk verplicht op grond van art. 3:8 Awb.

motivering van cultuursubsidiebesluiten en de terughoudende toetsing van de bestuursrechter op de motivering van deze besluiten.²⁰⁶ Dit vraagt om aanpassing van het Awb-subsidiekader.

3.3.3 Variant 3: (semi-)open procedure

De provincie Overijssel verstrekt meerjarige subsidies aan culturele organisaties op grond van een kaderregeling.²⁰⁷ Alleen organisaties die een meerjarige subsidie van het Rijk ontvangen kunnen op grond van deze regeling een subsidie aanvragen.²⁰⁸ Dat betekent dat als culturele organisaties er niet in slagen een succesvolle subsidieaanvraag bij het Rijk in te dienen er geen aanvraag op grond van deze regeling ingediend kan worden. De provincie steunt bij de beoordeling van de subsidieaanvragen op de beoordeling door het Rijk.²⁰⁹ Er is slechts één (landelijke) commissie die toetst of de artistieke kwaliteit voldoende is en geen provinciale commissie die op dezelfde aspecten toetst.

De regeling lijkt op een open procedure: wanneer aan de voorwaarden in de regeling wordt voldaan, komt een aanvrager in aanmerking voor een subsidie. Helemaal open is de procedure echter niet. Nadat duidelijk is welke aanvragers van het Rijk een meerjarige subsidie ontvangen, wordt per aanvrager een maximaal aan te vragen bedrag per organisatie opgenomen op de begroting van de provincie.²¹⁰ Dat gebeurt in twee stappen: eerst in de vorm van een tabel bij de kaderregeling die door het college wordt vastgesteld en onder voorbehoud van vaststelling van de betreffende begroting door Provinciale Staten. Vervolgens worden de bedragen vastgesteld door Provinciale Staten bij de behandeling van de begroting. Uit het interview werd duidelijk dat de maximaal beschikbare bedragen per subsidieaanvrager in enkele gevallen historisch gegroeide (geïndexeerde) subsidies zijn. Voor nieuwe aanvragers wordt een vast bedrag bepaald.

De procedure heeft daardoor elementen van een enkelvoudige en elementen van een open procedure: subsidies worden rechtstreeks verleend aan geselecteerde partijen (= enkelvoudige procedure), maar de provincie kiest deze partijen niet zelf (= open procedure). Er is gekozen voor deze procedure, omdat cofinanciering anders lastig uitvoerbaar is en de provincie culturele organisaties slechts eenmaal door een ‘toets hoepel’ wil laten springen. Daarnaast laat de provincie weten dat de kans op landelijke financiering voor organisaties groter wordt als de provincie vooraf duidelijk maakt te gaan co-financieren.²¹¹ Aan de andere kant brengt deze

²⁰⁶ Ik verwijs hier graag naar het onderzoek van Hardy uit 2023. Met name het deelthema 3 over de normering van tenderverdeelpcedures voor schaarse (cultuur)subsidies gaat hier veel dieper op in. Zie: Hardy 2023, p. 147-170.

²⁰⁷ Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2022, paragraaf 7.23 Kader cultuur en erfgoed 2025-2028 (raadpleegbaar via www.overheid.nl).

²⁰⁸ Vanuit de rijkssubsidieregeling Culturele basisinfrastructuur 2025-2028, het Mondriaan Fonds, het Fonds Podiumkunsten, het Fonds voor Cultuurparticipatie of de rijkssubsidieregeling Beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen in de periode 2025-2028. Daarnaast kan worden aangevraagd door een “andere culturele of erfgoedorganisatie die op basis van het Cultuur- en Erfgoedbeleid Overijssel 2025-2028 met naam en bedrag op de provinciale begroting is opgenomen voor de periode 2025-2028” of door aanvragers die “met naam en toenaam en bedrag opgenomen [zijn] op de provinciale begroting onder de structurele middelen.”

²⁰⁹ Subsidieaanvragen die worden ingediend in het kader van de genoemde rijksregelingen en bij de genoemde landelijke fondsen, worden beoordeeld door de Raad voor Cultuur en adviescommissies die zijn benoemd door de fondsen.

²¹⁰ Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2022, bijlage 1 bij paragraaf 7.23 Kader cultuur en erfgoed 2025-2028 (raadpleegbaar via www.overheid.nl).

²¹¹ Daarmee probeert de provincie met geld, geld te maken. Uit nagezonden e-mail beleidsadviseur.

procedure als nadeel mee, dat organisaties die niet door het Rijk worden gesubsidieerd, maar eventueel wél van belang zijn voor de provincie door deze procedure buiten de boot vallen.²¹²

Bij de (semi-)open procedure is de groep die een subsidie mag aanvragen beperkt. Dat betekent dat de provincie de mededingingsruimte voor potentiële gegadigden beperkt, of eigenlijk verlegt naar het Rijk. De beperking van de mededingingsruimte volgt wel uit een wettelijk voorschrift: in de kaderregeling is immers opgenomen dat alleen aanvragers die een meerjarige subsidie vanuit het Rijk ontvangen in aanmerking kunnen komen voor een subsidie. Bij deze wijze van verdelen is geen sprake van een passende mate van openbaarheid: de bedragen die de provincie maximaal beschikbaar stelt worden pas bekend gemaakt,²¹³ nadat het Rijk besluiten op de meerjarige subsidie aanvragen heeft genomen. Om die reden kan vastgesteld worden dat niet wordt voldaan aan de mededingingsnorm.

3.4 Deelconclusie

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond was: *Hoe verdelen provincies cultuursubsidies en op welke wijze passen zij daarbij de mededingingsnorm toe?* Uit de interviews met de beleidsadviseurs bleek dat de term mededingingsnorm weinig bekendheid geniet. Het beginsel van gelijke kansen is daarentegen veel meer bekend. Cultuursubsidies worden op verschillende wijzen verdeeld door provincies. Medebepalend daarbij is de rol- en taakopvatting van provincies op het gebied van cultuur. Provincies die zich beperken tot de wettelijke taken, kiezen vooral voor eenvoudige procedures, waarbij zij vooral organisaties met een provinciale steunfunctie of wettelijke taak subsidiëren. Het gaat dan om bestaande organisaties die de betreffende taken naar tevredenheid uitvoeren. Deze subsidies zijn vaak historisch gegroeid en nodig om de organisaties en hun activiteiten te behouden voor de provinciale culturele infrastructuur. Mededingingsruimte wordt bij deze subsidies niet geboden.

Provincies met een bredere rol- en taakopvatting op het gebied van cultuur organiseren daarnaast ook tenderprocedures voor het verdelen van meerjarige cultuursubsidies. Ook daarbinnen is variatie waarneembaar. In sommige gevallen worden aanvragers die subsidie van het Rijk ontvangen separaat beoordeeld. In andere gevallen moeten zij voldoen aan dezelfde voorwaarden als alle andere aanvragers en overheerst het idee: wanneer je goed genoeg bent om landelijk in aanmerking te komen voor een subsidie, zou het provinciaal ook moeten lukken. Op hoofdlijnen voldoen de tenderprocedures aan de mededingingsnorm, al zijn er ook aspecten die schuren met het beginsel van gelijke kansen. Daarnaast zijn er juridische knelpunten in de uitvoering waarneembaar.

Eén provincie hanteert een procedure met kenmerken van een open procedure. Aangezien in die procedure de maximaal beschikbare bedragen pas bekend worden gemaakt nadat het Rijk besluiten op de meerjarige subsidie aanvragen heeft genomen, wordt in dat geval sowieso niet voldaan aan de mededingingsnorm. Kortom: provincies worstelen met het bieden van gelijke kansen bij de verdeling van cultuursubsidies. Met name in relatie tot het meerjarig subsidiëren van culturele organisaties die behoren tot een basisinfrastructuur.

²¹² Deze kunnen wel terugvallen op projectsubsidies. Uit interview beleidsmedewerker.

²¹³ Aan reeds gesubsidieerde instellingen wordt voorafgaand aan het indienen van een aanvraag wel medegedeeld dat zij in hun begroting rekening kunnen houden met eenzelfde subsidiebedrag als in de voorgaande periode. Voor nieuwe instellingen wordt 50.000 euro gereserveerd. Deze bedragen worden pas na het indienen van de subsidiebedragen gepubliceerd.

4. Mededingingsnorm & doelmatige en rechtvaardige verdeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoord ik de laatste deelvraag: *Welke gevolgen heeft de mededingingsnorm voor de verdeling van cultuursubsidies en hoe verhouden deze gevolgen zich tot de ratio achter de mededingingsnorm?* Ik ga in paragraaf 4.2 eerst nader in op de ratio achter de mededingingsnorm. Daarvoor leg ik een verband met het recente onderzoek van Robbe naar de vraag hoe de verplichting om mededingingsruimte te bieden zich verhoudt tot democratische en rechtsstatelijke waarden.²¹⁴ In paragraaf 4.3 breng ik in beeld welke gevolgen de mededingingsnorm heeft op de verdeling van cultuursubsidies. Daarbij licht ik verschillende aspecten uit die van belang zijn, zoals doelmatigheid en rechtvaardigheid. Ook plaats ik de gevolgen in verhouding tot de ratio achter de mededingingsnorm. Ik sluit af met enkele aanbevelingen in 4.4 en een deelconclusie in paragraaf 4.5.

4.2 Welk doel dient de mededingingsnorm?

De dominante stroming in de rechtswetenschappelijke literatuur en jurisprudentie gaat uit van het gelijkheidsbeginsel als grondslag voor de mededingingsnorm.²¹⁵ Het beginsel van gelijke kansen drukt het meest precies uit waar het om gaat: het verdelen van schaarse rechten volgens gelijke spelregels.²¹⁶ Toch zegt dit nog niet veel over wat nu de ratio is achter de verplichting tot het bieden van mededingingsruimte. Het bieden van gelijke kansen is immers geen doel op zich. Welk doel dient deze verplichting dan wel? Het debat daarover is pas recent gestart.²¹⁷

Dat debat is nodig, omdat de Afdeling in de uitspraak *Speelautomatenhal Vlaardingen* weinig inzicht geeft in de ratio van de verplichting tot het bieden van mededingingsruimte en waarom juist het gelijkheidsbeginsel die ratio tot uitdrukking brengt.²¹⁸ De Hoge Raad neemt de grondslag van de Afdeling over in *Didam* en onderzoekt de rechtsgrondslag en de ratio niet zelf.²¹⁹ Grondslag en ratio zijn met elkaar verbonden, maar niet gelijk aan elkaar. Juist de ratio beantwoordt de vraag waarom de verplichting bestaat en welk doel deze dient.²²⁰ De ratio geeft daarmee een rechtvaardiging voor het bestaan van de norm, maakt deze begrijpelijker en beter voorspelbaar.²²¹

Jansen, Van Ommeren en Van Boom maken onderscheid in een negatieve en een positieve ratio voor het bestaan van de mededingingsnorm.²²² De negatieve ratio betreft het tegengaan van favoritisme, willekeur en het voorkomen van machtsmisbruik. Over deze uitgangspunten bestaat overeenstemming. Er kan echter verschillend worden gedacht over of

²¹⁴ Robbe 2024b.

²¹⁵ In paragraaf 2.4 heb ik hier aandacht aan besteed.

²¹⁶ Van Ommeren 2017, p. 195, Conclusie staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 3.7, 5.6 en 5.8.

²¹⁷ Robbe 2024a, p. 18.

²¹⁸ Jansen, Van Ommeren & Van Boom 2022, p. 889.

²¹⁹ Jansen, Van Ommeren & Van Boom 2022, p. 889.

²²⁰ Robbe 2024a, p. 18.

²²¹ Jansen, Van Ommeren & Van Boom 2022, p. 889.

²²² Jansen, Van Ommeren & Van Boom 2022, p. 889 e.v.

een verplichting tot mededinging willekeur, machtsmisbruik of favoritisme tegen gaat.²²³ Procedures waarbij mededingingsruimte wordt geboden kunnen de kansen op willekeur, machtsmisbruik of favoritisme verkleinen. Veel hangt echter af van *hoe* dergelijke procedures worden ingericht.

Robbe formuleert in zijn onderzoek heel treffend: “de vraag is niet of de maatschappij favoritisme en willekeur wil bestrijden, maar of zij deze wil bestrijden *met mededinging*?”²²⁴ De risico’s van overheidsbestuur op willekeur en favoritisme kunnen ook zonder het bieden van mededingingsruimte worden bestreden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden daarvoor een belangrijke waarborg, zonder dat daarbinnen een hiërarchie geldt. Daarnaast is het belangrijk oog te houden voor het onderscheid tussen een verbod op discriminatie en het waarborgen van gelijke kansen. Een verbod is een plicht tot nalaten of niet-doen, terwijl een waarborg juist vraagt om een doen.²²⁵

Dat het bieden van mededingingsruimte leidt tot gelijke kansen, is een aanname die volgens Robbe niet klopt.²²⁶ Hij spreekt van een veelgebruikte onjuiste cirkelredenering: het bieden van mededingingsruimte leidt tot gelijke kansen (en daarmee gelijkheid) omdat het bieden van mededingingsruimte leidt tot gelijke kansen (en daarmee gelijkheid).²²⁷ De mededingingsnorm houdt bijvoorbeeld geen rekening met ongelijke startposities.²²⁸ Doordat ongelijke startposities niet worden gecorrigeerd, werken feitelijke ongelijkheden door. Ongelijke uitkomsten worden vervolgens geaccepteerd. Een aandachtspunt daarbij is ook dat vooral grote partijen lijken te profiteren van openbare verdeelprocedures.²²⁹ Formeel gelijke kansen kunnen dus juist tot ongelijkheid leiden.

Maar waar gaat het dan wel over? De plicht tot het bieden van mededingingsruimte wordt van oorsprong in verband gebracht met de zorg voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.²³⁰ Daarbij wordt openbare mededinging nog steeds beschouwd als een voorwaarde waaronder marktwerking optimaal kan functioneren.²³¹ Robbe noemt de positieve ratio het werkelijke probleem waar de praktijk last van heeft.²³² Jansen, Van Ommeren en Van Boom verwoorden de positieve ratio als het streven naar maximale maatschappelijke waarde voor de samenleving.²³³ Robbe vindt dat alsnog te vaag verwoord.²³⁴

Ik ben het daarmee eens. Wat als maximaal maatschappelijke waarde moet worden beschouwd is vooral een politieke afweging en geen economische of juridische afweging. Daarbij klopt de aanname dat een verplichting om mededingingsruimte te bieden bij het verdelen van schaarse rechten per definitie maatschappelijke waarde realiseert niet.²³⁵ In theorie worden bij de inrichting van verdeelprocedures politieke afwegingen gemaakt, zodat een

²²³ Robbe 2024b, p. 208 en p. 213.

²²⁴ Robbe 2024b, p. 213.

²²⁵ Robbe 2024b, p. 190.

²²⁶ Robbe 2024b, p. 235.

²²⁷ Robbe 2024b, p. 233-234.

²²⁸ Robbe 2024a, p. 21.

²²⁹ Robbe 2024b, p. 254-255.

²³⁰ Van den Berge 2025, p. 310. Onder doelmatig wordt verstaan: verhouding tussen de inzet van (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten. Zie www.kcbr.nl voor de definitie die het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving hanteert voor doelmatigheid.

²³¹ Van den Berge 2025, p. 310.

²³² Robbe 2024a, p. 22.

²³³ Robbe 2024a, p. 18. Het streven naar zoveel mogelijk maatschappelijke waarde volgt ook uit artikel 1.12 van de Aanbestedingswet 2012.

²³⁴ Robbe 2024a, p. 18.

²³⁵ Robbe 2024b, p. 170-171.

procedure wordt gerealiseerd die uiteindelijk als resultaat maximaal maatschappelijke waarde heeft. Het is echter de vraag of er nog ruimte bestaat voor die politieke afweging als wordt aangenomen dat de verplichting tot het bieden van mededingingsruimte de genoemde maatschappelijke waarde per definitie realiseert.²³⁶

Eén van de hoofdvragen in het onderzoek van Robbe is hoe rechtvaardig de uitkomsten van procedures zijn waarbij de mededingingsverplichting als hoofdregel geldt? Het bieden van mededingingsruimte is niet per se de enige manier om schaarse rechten op een rechtvaardige wijze te verdelen.²³⁷ Dat de uitkomsten heel onrechtvaardig kunnen zijn als het bieden van mededingingsruimte het uitgangspunt is illustreert Robbe met enkele sprekende voorbeelden.²³⁸ Het is goed mogelijk parallellen te trekken met ongewenste uitkomsten bij de verdeling van meerjarige cultuursubsidies. Zo kwamen zes jeugdorkesten en -concoursen als gevolg van landelijke verdeelprocedures niet in aanmerking voor een subsidie, waardoor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op zoek ging naar een oplossing om de ontwikkeling van Nederlands talent in de klassieke muziek toch te kunnen subsidiëren.²³⁹

In zijn onderzoek wijst Robbe er op dat economische doelmatigheid en efficiëntie weliswaar gebaat kunnen zijn bij onderlinge competitie, maar dat een voortdurende nadruk op competitie potentieel verstorend is voor onderlinge sociale verhoudingen.²⁴⁰ De mededingingsnorm mag dan rechtswetenschappelijk geaccepteerd zijn, maar – mede door het ontbreken van een standpunt van de wetgever over de norm – staat het niet vast dat er maatschappelijke consensus over de norm bestaat. Vanuit sociologische, politicologische en economische invalshoek is de norm onvoldoende belicht.²⁴¹ Eigenlijk zou mededinging meer beschouwd moeten worden als een middel in plaats van een norm die als hoofdregel geldt.

4.3 Gevolgen mededingingsnorm

Het bestuursrecht vereconomiseert, mede onder invloed van het Europese recht.²⁴² Den Ouden deelde die conclusie al in 2011. Een trend die zich de jaren daarna alleen maar verder heeft doorgezet. Marktgericht denken of normeren was binnen het subsidierecht echter lange tijd niet

²³⁶ Robbe 2024b, p. 170-171.

²³⁷ Robbe beschrijft in zijn onderzoek meerdere verdelingsprincipes: strike gelijkheid, het verschil-principe, gelijke kansen, nut, verdienste en vrijheid. Zie Robbe 2024b, p. 89.

²³⁸ Zoals de onrust en ontevredenheid die ontstond na stopzetting van het bestaande contract met een leerlingenvervoerder (en daarmee het verlies van vertrouwde vervoerder en chauffeurs voor de kwetsbare doelgroep) of de gevolgen voor de ontwikkeling van integrale kindcentra als gevolg van het *Didam*-arrest. Zie daarover: Robbe 2024a, p. 16; Robbe 2024b, p. 256.

²³⁹ Aanbiedingsbrief Tweede Kamer Culturele basisinfrastructuur 2025-2028, 17 september 2024. Maar ook decentraal werd het nodige gerepareerd naar aanleiding van (onwenselijke) uitkomsten van verdeelprocedures. De gemeente Amsterdam stelde uiteindelijk extra geld beschikbaar zodat enkele organisaties die geheel of gedeeltelijk subsidie zouden ontvangen als gevolg van de procedure 2025-2028 alsnog het gevraagde subsidiebedrag konden krijgen (zie persbericht gemeente Amsterdam, 17 oktober 2024: www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/touria-meliani/persberichten/3-5-miljoen-euro-extra-culturele/) en de provincie Fryslân ‘repareerde’ in de periode 2021-2024 ook enkele subsidies aan organisaties als gevolg van uitkomsten uit die procedure (bron: interview beleidsmedewerker).

²⁴⁰ Robbe 2024b, p. 256-257.

²⁴¹ Robbe 2024b, p. 208.

²⁴² ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1191, AB 2011/232, m.nt. W. den Ouden, noot onder 1 (*Coach4Kids*).

gewoon.²⁴³ Dat is niet verwonderlijk, omdat de subsidietitel van de Awb niet beoogt marktgericht te normeren. Uit de memorie van toelichting bij de Awb, blijkt dat subsidieverstreking gaat over het leveren van een bijdrage aan de kosten van door de overheid om redenen van algemeen belang wenselijk geachte activiteiten, ten laste van openbare middelen. Oftewel: de uitvoering van publieke taken waarop publiekrecht van toepassing hoort te zijn.²⁴⁴ Een ander uitgangspunt van subsidieverstreking is dat met subsidie activiteiten kunnen worden ontplooid die zonder subsidie niet zouden kunnen worden gerealiseerd, omdat er (nog) geen markt is voor deze activiteiten.²⁴⁵

Het verdelen van subsidies gaat ondertussen steeds meer parallellen vertonen met het aanbestedingsrecht.²⁴⁶ De vele open normen²⁴⁷ die het subsidiekader in de Awb kent,²⁴⁸ worden steeds verder ingekleurd met jurisprudentie vanuit het aanbestedingsrecht. De invloed van de mededingingsnorm op de verdeling van subsidies lijkt soms zelfs verder te gaan dan het aanbestedingsrecht zelf. De Aanbestedingswet schrijft bijvoorbeeld geen mededinging voor onder de Europese drempel, terwijl de mededingingsnorm een dergelijke drempel niet kent.²⁴⁹ Het is de vraag of de Afdeling hiermee niet het formeel-wettelijke kader voor overheidsopdrachten doorkruist.²⁵⁰ Een ander voorbeeld is de praktijk van het onderhands aanbesteden die de wetgever expliciet mogelijk heeft willen maken binnen het aanbestedingsrecht.²⁵¹ Wat maakt dat dit in het subsidierecht niet ook zou moeten kunnen?²⁵²

De wetgever heeft nog steeds geen algemene regels over de verdeling van schaarse rechten opgesteld. Jurisprudentie is daardoor leidend en laat een trend zien waarin het bieden van mededingingsruimte en gelijke kansen meer en meer de leidende norm wordt.²⁵³ De uitspraak van 23 juli 2025 van de Afdeling is hier opnieuw een illustratie van.²⁵⁴ Gevolg is dat het subsidiekader uit de Awb op onderdelen niet meer goed aansluit bij de ontwikkelingen in de jurisprudentie.²⁵⁵ Robbe merkt op dat de mededingingsnorm door de rechter is gecreëerd en voor een groot deel invult hoe de politiek moet handelen bij het verdelen van schaarste.²⁵⁶

²⁴³ ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1191, AB 2011/232, m.nt. W. den Ouden, noot onder 6 (*Coach4Kids*).

²⁴⁴ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 25.

²⁴⁵ Zie hierover ook: Drahmman 2015, p. 155.

²⁴⁶ Hardy 2022. Drahmman schreef in 2015 een artikel waarin zij zich afvroeg of het strikte onderscheid tussen subsidie- en aanbestedingsrecht nog langer houdbaar is, vanwege de grote overeenkomsten. Zie daarvoor: Drahmman 2015.

²⁴⁷ De wetgever maakt gebruik van open normen, omdat het onmogelijk is binnen een complexe maatschappij alles met duidelijke normen te regelen. Zie hierover Kortmann e.a. 2021, p. 60.

²⁴⁸ Zo stelt de Awb weinig eisen aan wat bekend moet worden gemaakt voordat subsidie mag worden verstrekt. Zie hierover bijvoorbeeld: Drahmman 2015, p. 173.

²⁴⁹ Ik laat verdere vergelijkingen buiten dit onderzoek, maar Hardy en Verboeket zetten hier in 2020 al eens vraagtekens bij. In hun artikel gingen zij er van uit dat de mededingingsnorm nog niet in de weg staat aan het verlenen van begrotingssubsidies, aangezien de wetgever het ontbreken van een wettelijke grondslag mogelijk heeft gemaakt. Zie Hardy en Verboeket, 2020, p. 115. Dat uitgangspunt is met de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 achterhaald.

²⁵⁰ Robbe 2019, p. 360; Hardy en Verboeket 2020, p. 115.

²⁵¹ Zie hoofdstuk 1 Aanbestedingswet 2012.

²⁵² Proportionaliteit is in het aanbestedingsrecht een belangrijk doel. Zie hierover: Pellegrom en Drahmman 2021, p. 373; Robbe 2024b, p. 215.

²⁵³ Robbe 2025, p. 49.

²⁵⁴ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399.

²⁵⁵ Zie de voorbeelden die ik kort heb aangestipt in paragraaf 3.3.2.

²⁵⁶ Robbe 2020, p. 120.

Daarmee blokkeert de norm volgens hem het primaat van de politiek onnodig en onrechtmatig.²⁵⁷

De mededingingsnorm kan flink schuren met de politieke werkelijkheid.²⁵⁸ De provinciale praktijkvoorbeelden die ik in paragraaf 3.3 heb beschreven laten dit ook zien. Dat een norm schuurt met de politieke werkelijkheid is niet per se een verrassende constatering. Vaak dient dat schuren een belangrijk doel: het bewaken van de kernwaarden van een democratische rechtsstaat: vrijheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.²⁵⁹ Wanneer het doel van de norm onvoldoende duidelijk is of wanneer er onvoldoende legitimiteit bestaat voor de norm, kan het schuren echter een signaal zijn dat actie noodzakelijk is.

De toenemende aandacht voor het bieden van mededingingsruimte lijkt bij de verdeling van cultuursubsidies vooral te leiden tot steeds professionelere procedures met een sterke focus op rechtmatigheid.²⁶⁰ Bartelse en Adriaanse illustreren dit aan de hand van een grote toename in het aantal bezwaarschriften naar aanleiding van de uitkomsten van dergelijke procedures. Hoewel er in bezwaar- of beroepsprocedures regelmatig harde woorden over de kwaliteit van de beoordelingen en de procedure worden geuit, leidt dit zelden tot aanpassing van subsidiebesluiten.²⁶¹ Het beoordelingsproces lijkt in hun ogen vooral te juridificeren. Paradoxaal genoeg zorgt juridificering vaak voor meer ongelijkheid, ondanks het bestaan van mooie idealen zoals non-discriminatie en gelijke kansen.²⁶²

Uitkomsten van tenderprocedures, waarbij expliciet mededingingsruimte wordt geboden, worden soms juist ervaren als willekeur.²⁶³ Meijers wijst in zijn publicatie op een bijzondere paradox: “Als het doel achter de mededingingsnorm is willekeur te voorkomen, hoe paradoxaal is het dan dat de uitkomst van het werk van een adviescommissie tot willekeur kan leiden, juist doordat het werk volledig geobjectiveerd is?”²⁶⁴ Robbe komt in zijn onderzoek tot vergelijkbare conclusies en ziet dat de verplichting tot het bieden van mededingingsruimte vooral leidt tot rechtvaardige procedures en niet per definitie tot rechtvaardige uitkomsten.²⁶⁵

Het beginsel van gelijke kansen werkt ook door in de rechtsbescherming die aanvragers van subsidie wordt geboden. Een *ex nunc* beoordeling door het bestuursorgaan is in het bezwaar niet mogelijk, omdat dit het gelijke speelveld aantast.²⁶⁶ De volledige heroverweging die de Awb²⁶⁷ voorschrijft wordt daardoor sterk beperkt. In de praktijk beperken bezwaarprocedures

²⁵⁷ Hardy en Verboeket betwisten dit standpunt van Robbe en stellen dat de conclusie dat de mededingingsnorm in strijd is met de democratische rechtsstaat niet zonder meer getrokken kan worden. Sterker nog. Zij vinden dat de mededingingsnorm juist naadloos past in het systeem van checks and balances dat bij een democratische rechtsstaat hoort. Hierover kan Hardy en Verboeket 2020 geraadpleegd worden.

²⁵⁸ Robbe 2019, p. 357.

²⁵⁹ Jansen en Van Ommeren 2024, p. 30.

²⁶⁰ Bartelse en Adriaanse 2025.

²⁶¹ Bartelse en Adriaanse 2025.

²⁶² Zie hierover: Van den Berge 2025, p. 312.

²⁶³ Zie bijvoorbeeld: ‘Het woord willekeur hangt boven het systeem van cultuursubsidies’, *Trouw* 7 juli 2024 of ‘In de hoorzittingen over de cultuursubsidies vliegen de verwijten over de tafel’, *Brabant Cultureel* 16 februari 2025.

²⁶⁴ Meijers 2025, p. 8.

²⁶⁵ Robbe 2024b, p. 236.

²⁶⁶ Bij een beoordeling *ex nunc* worden ook relevante feiten en omstandigheden meegenomen die na het besluit in primo bekend zijn gemaakt aan het bestuursorgaan. Deze hoofdregel geldt, tenzij de aard van het besluit zich daartegen verzet. Zie hierover: Schlössels e.a. 2019, p. 236-239.

²⁶⁷ Art. 7:11 lid 1 Awb.

waarin subsidiebesluiten als gevolg van een tenderprocedure worden beoordeeld zich daardoor vooral tot een toets op procedurele aspecten.²⁶⁸

De professionalisering van de procedures leidt tot een toename van de kosten voor de uitvoering.²⁶⁹ Positief daaraan is dat het verstrekken van subsidies professioneel en zakelijk handelen vraagt. Een verdere professionalisering onderstreept het belang daarvan. Een relevante vraag daarbij is wel hoe doelmatig de verdeelprocedures zijn? In elk geval lijken de procedures weinig duurzaam: door de voortdurende concurrentiestrijd om subsidies is kapitaalvernietiging het gevolg.²⁷⁰ Ander aandachtspunt is de theoretische toets die een verdeelprocedure is. Bij de beoordeling van geschreven plannen blijft de vraag of de beste schrijvers van subsidieaanvragers worden gesubsidieerd of de beste activiteiten?²⁷¹

Bartelse en Adriaanse vragen aandacht voor meer differentiatie in verdeelprocedures. De huidige tenderprocedures op basis van peer reviews doen volgens hen geen recht aan of iemand nieuwkomer is of gevestigde orde, tot de cruciale infrastructuur behoort of juist experimenteel werkt.²⁷² Juist daar wringt het het meest. Bij het verstrekken van subsidies aan een basisinfrastructuur is stabiliteit van groot belang. Het gaat om het (laten) voortbestaan van essentiële functies. Daarbij is een beoordeling op basis van leren en ontwikkelen passender, in plaats van ‘in or out’ als uitkomst van een verdeelprocedure op basis van gelijke kansen voor iedereen die mee wil dingen.²⁷³ Een dergelijke beoordeling zou niet op voorhand moeten worden beperkt door het verplicht bieden van mededingingsruimte. Robbe pleit in zijn onderzoek voor een verdeling op basis van verdienste, zodat meer recht gedaan kan worden aan de maatschappelijke waarde die is opgebouwd.²⁷⁴ Daarmee is van gelijke kansen echter geen sprake meer.

De verplichting tot het bieden van mededingingsruimte geeft het beginsel van gelijke kansen bij de verdeling van schaarse subsidies meer gewicht ten opzichte van de andere beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel algemene beginselen van behoorlijk bestuur onderling geen hiërarchie kennen, ontstaat zo toch enige hiërarchie. Door de toenemende reikwijdte van de mededingingsnorm, wordt het ‘niet bieden van mededingingsruimte’ namelijk de uitzondering die gerechtvaardigd moet worden.²⁷⁵ Dat maakt wat mij betreft duidelijk dat de uitkomst wel degelijk anders is dan wanneer de rechter het formele gelijkheidsbeginsel zelf

²⁶⁸ Hardy heeft in haar onderzoek een deelthema gewijd aan de mate van rechtsbescherming in tenderverdeelprocedures. Zij gaat onder andere in op de beperkte mogelijkheid om op te komen tegen verleningsbesluiten van concurrent aanvragers, het gebrek aan inzage in de motivering van besluiten en de niet voorziene druk op het subsidieplafond als rechtsherstel toch nodig is. Zie: Hardy 2023, p. 117-146.

²⁶⁹ Bartelse en Adriaanse 2025.

²⁷⁰ Bartelse en Adriaanse 2025; Beeckmans 2025b. Dit is overigens ook een argument dat dat in interviews met de provincies werd genoemd. Eén concreet voorbeeld betreft het subsidiëren van cultuureducatie op scholen. Daarvan werd aangegeven dat het jaren kost om een infrastructuur met scholen, gemeenten en instellingen op te bouwen waarmee cultuureducatie provinciaal wordt georganiseerd en gefinancierd. Het zou enorme kapitaalvernietiging zijn om andere partijen mee te laten dingen naar deze rol. (De nieuwe richtlijn die de Afdeling voor begrotingssubsidies heeft verwoord op 23 juli zou dit overigens wel mogelijk maken, mits tijdig kenbaar gemaakt en gemotiveerd op grond van objectief, toetsbare en redelijke criteria.)

²⁷¹ Of degenen die over voldoende budget beschikken om een subsidieaanvraag te laten schrijven.

²⁷² Aanvragers voelen zich daarbij vaak onvoldoende op waarde geschat. Het geven van nadere uitleg en/of toelichting is niet toegestaan om de systematiek van het bieden van gelijke kansen niet onderuit te halen. (bron: interview en eigen praktijkervaring). Daarnaast neemt het draagvlak voor de adviezen van de deskundigencommissies af: het is moeilijk om onafhankelijke leden te vinden. Zie hierover bijvoorbeeld: Bartelse en Adriaanse 2025.

²⁷³ Bartelse en Adriaanse 2025.

²⁷⁴ Robbe 2024a, p. 25.

²⁷⁵ Robbe 2019, p. 360.

toepast als een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.²⁷⁶ Zeker omdat de bestuursrechter de motivering van subsidiebesluiten terughoudend toetst.

Het belang van potentiële gegadigden om mee te willen dingen naar schaarse subsidies lijkt door de mededingingsnorm van groter belang dan het gemeenschappelijk belang van het behoud van een toekomstbestendige culturele infrastructuur. Dit terwijl de zorg voor het behoud van een culturele infrastructuur er niet per se om vraagt te worden gereguleerd zoals een markt. Het bieden van formeel gelijke kansen doet ook onvoldoende recht aan de grote verscheidenheid aan organisaties in de cultuursector. Zeker niet wanneer zij op grond van diezelfde formele regels met elkaar moeten concurreren. Die verscheidenheid is juist nodig om een bloeiend cultureel klimaat te faciliteren. Meer ruimte voor differentiatie lijkt mij ook om die reden zeer gewenst.

4.4 Hoe nu verder?

Het debat over de invloed van de mededingingsnorm is actueel en nog lang niet afgerond. De uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 over begrotingssubsidies brengt de norm (opnieuw) onder de aandacht. Als gevolg van die uitspraak kunnen bestuursorganen alleen nog begrotingssubsidies verstrekken wanneer zij aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria motiveren waarom er maar één serieuze gegadigde is voor de subsidie. Positief gevolg van die uitspraak is dat deze een bijdrage levert aan het groeiende bewustzijn bij bestuursorganen dat subsidies niet zomaar een-op-een verstrekt mogen worden. Tegelijkertijd maakt deze uitspraak het voor de (provinciale) praktijk een stuk complexer. De motiveringslast voor elke begrotingssubsidie neemt fors toe. Grote vraag is of die motiveringslast uiteindelijk proportioneel is in relatie tot het doel van de subsidieverstrekking.

Uit de literatuur en uit de praktijk blijkt dat, het bieden van gelijke kansen, kan leiden tot onrechtvaardige uitkomsten en het vergroten van ongelijkheid. Ondertussen nemen de uitvoeringslasten van subsidieprocedures toe. Wanneer uitkomsten van tenderprocedures achteraf gerepareerd worden met politieke besluiten, is van gelijke kansen geen sprake meer. Ook wordt in dat geval niet aan de transparantieverplichting voldaan. Bij procedures waarbij achteraf reparatiebesluiten worden genomen, lijkt de verplichting tot het bieden van mededingingsruimte een zorgvuldige belangenafweging vooraf te hebben ingeperkt, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat.

Dit geeft wat mij betreft aanleiding voor het creëren van meer ruimte voor het maken van een zorgvuldige afweging aan de voorkant. Bij die afweging zou de vraag voor welke subsidies wél en voor welke subsidies geen mededingingsruimte wordt geboden centraal moeten staan. Anders geformuleerd: ongelijke kansen lijken soms nodig om te komen tot rechtvaardige en maatschappelijk gewenste uitkomsten. Hoe tegenstrijdig dat ook klinkt. De focus zou meer moeten liggen op de gewenste uitkomsten in plaats van de gewenste procedures. Wellicht dat dit zelfs tot een reductie van de uitvoeringslasten kan leiden, als geen procedures worden georganiseerd die onvoldoende doelmatig zijn.

Meest urgent is dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor de mededingingsnorm. De toenemende reikwijdte volgt volledig vanuit jurisprudentie en dat komt de legitimiteit van de norm niet ten goede. De wetgever is nu écht aan zet om de norm aan te passen of te bevestigen en deze te integreren in het Awb-subsidiekader. Voorafgaand daaraan is een debat nodig waarbij de juridische invalshoek niet domineert, maar vanuit breder perspectief gekeken wordt naar het

²⁷⁶ Ik betwist daarmee het standpunt van Hardy en Verboeket die zich afvragen wat onder de streep het verschil in uitkomst zal zijn in: Hardy en Verboeket 2020, p. 114.

nut en de noodzaak van de mededingingsnorm bij de verdeling van (cultuur)subsidies. Ik pleit daarom voor een debat over de mededingingsnorm dat als vertrekpunt heeft de positieve ratio achter de norm scherp(er) te krijgen en daarbij de stabiliteit van het voortbestaan van de culturele infrastructuur als geheel zwaarder te laten wegen dan het bestaansrecht van individuele aanvragers. Dit vraagt op onderdelen om ongelijke behandeling, zodat ruimte kan worden geboden voor meer differentiatie in procedures.

Wellicht dat het subsidie-instrument daarvoor bij uitstek geschikt is. In dat geval zouden de unieke eigenschappen van het subsidie-instrument juist verder uitvergroot kunnen worden in plaats van dat het subsidierecht steeds meer aanbestedingsrecht neigt te worden. Subsidie is immers een instrument dat in het leven is geroepen om een bijdrage ten laste van publieke middelen te kunnen leveren, aan de kosten van door de overheid om redenen van algemeen belang wenselijk geachte activiteiten. Het subsidie-instrument bestaat niet om een goed of dienst in te kopen op een markt die gereguleerd moet worden. Mededinging zou meer als een middel in plaats van als een norm moeten worden beschouwd. Een middel dat als gevolg van een zorgvuldige belangenafweging gemotiveerd wel of niet kan worden ingezet.

Tot die tijd zullen provincies en andere bestuursorganen het moeten doen met de mededingingsnorm zoals deze volgt uit jurisprudentie. Dat betekent dat het bieden van mededingingsruimte de norm is bij het verdelen van schaarse cultuursubsidies, waarvan slechts met voldoende motivering afgeweken kan worden. Ook wanneer dit begrotingssubsidies betreft.

4.5 Deelconclusie

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond was: *Welke gevolgen heeft de mededingingsnorm voor de verdeling van cultuursubsidies en hoe verhouden deze gevolgen zich tot de ratio achter de mededingingsnorm?* Het debat over de ratio achter de mededingingsnorm bij de verdeling van schaarse rechten is nog onvoldoende belicht vanuit de sociologische, politicologische en economische invalshoek. Het gaat er niet om of de maatschappij favoritisme en willekeur wil bestrijden, maar of zij deze wil bestrijden *met mededinging*. Mededinging leidt niet per definitie tot gelijke kansen en het bieden van gelijke kansen is geen doel op zich.

Relevante vraag is of schaarse subsidies efficiënt worden verdeeld als het bieden van mededingingsruimte de norm is. De praktijk laat zien dat dit niet altijd de gewenste maximale maatschappelijke waarde oplevert. Maatschappelijke waarde omvat immers meer dan economische waarde. Mededinging zou meer beschouwd moeten worden als een middel in plaats van als een norm die als hoofdregel geldt, omdat het bieden van mededingingsruimte niet de enige manier is om schaarse rechten op een rechtvaardige wijze te verdelen.

Het zorgvuldig verdelen van publiek geld is complex. Helemaal wanneer sprake is van schaarse subsidies. Het verdelen van subsidies gaat echter steeds meer parallellen vertonen met het aanbestedingsrecht. Dat staat op gespannen voet met de unieke eigenschappen die het subsidie-instrument heeft en die voor de wetgever uitgangspunt zijn geweest bij de totstandkoming van het subsidiekader in de Awb. Op onderdelen gaat de verplichting tot het bieden van mededingingsruimte zelfs verder dan het aanbestedingsrecht.

Of dit een gewenste ontwikkeling is? Ik denk van niet. Maatschappelijke consensus over de mededingingsnorm ontbreekt en toepassing van de norm kan leiden tot onrechtvaardige uitkomsten. In elk geval is de wetgever aan zet, zodat de norm bevestigd of aangepast kan worden en geïntegreerd wordt in het Awb-subsidiekader. Pas dan is sprake van een democratisch gelegitimeerde norm. Het zou mooi zijn als in het debat dat daaraan voorafgaat meer belang wordt gehecht aan wat van maatschappelijke waarde is, in plaats van dat de

individuele belangen om mee te kunnen dingen naar schaarse subsidies daarin domineren.

5. Conclusie

In dit onderzoek zocht ik naar het antwoord op de vraag *waarom, wanneer en hoe moet de mededingingsnorm worden toegepast bij de verdeling van provinciale cultuursubsidies?*

Aanleiding was de onduidelijkheid over de reikwijdte van de mededingingsnorm bij de verdeling van (cultuur)subsidiën en de constatering dat de norm flink kan schuren met de politieke werkelijkheid. In drie hoofdstukken heb ik aandacht besteed aan de inhoud, herkomst, grondslag en ratio van de mededingingsnorm, de theorie van het verdelen van schaarse subsidiën, de provinciale praktijk bij het verdelen van cultuursubsidiën en de gevolgen van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidiën. Per hoofdstuk zijn de deelvragen beantwoord in deelconclusies. In deze conclusie vat ik het antwoord op de hoofdvraag samen in drie elementen: waarom, wanneer en hoe. Ik heb daaraan een vierde element toegevoegd: hoe nu verder?

WAAROM

In 2016 oordeelde de Afdeling in de *Speelautomatenhal Vlaardingen*-uitspraak dat er naar Nederlands recht een ongeschreven rechtsnorm bestaat die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan potentiële gegadigden ruimte wordt geboden om naar die beschikbare vergunningen mee te dingen. Twee jaar later verklaarde de Afdeling de mededingingsnorm van toepassing op de verdeling van schaarse subsidiën in de *Geobox*-uitspraak. Het betreft een ongeschreven rechtsnorm, die geen grondslag heeft in de wet.

Het formele gelijkheidsbeginsel wordt gezien als grondslag, beredeneerd vanuit het beginsel van gelijke kansen. Voor alle aanvragers van een subsidie gelden dezelfde spelregels. Ratio daarachter is dat hiermee favoritisme, willekeur en machtsmisbruik door bestuursorganen wordt tegengegaan. De plicht tot het bieden van mededingingsruimte hangt van oorsprong samen met de zorg voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Meer recent wordt dit het realiseren van maximaal maatschappelijke waarde genoemd. Daarbij wordt de aanname gedaan dat de verplichting om mededingingsruimte te bieden bij het verdelen van schaarse rechten per definitie maatschappelijke waarde realiseert.

Deze aanname blijkt in de praktijk niet te kloppen. Provincies laten weten dat het bieden van mededingingsruimte ook kan leiden tot kapitaalvernietiging. Dit speelt vooral bij het verstrekken van subsidiën aan organisaties die onderdeel zijn van een culturele infrastructuur waaraan jarenlang is gebouwd. Daarbij geldt dat wat als maximaal maatschappelijke waarde moet worden beschouwd vooral een politieke afweging vraagt. Ook blijkt dat de mededingingsnorm geen rekening houdt met ongelijke startposities. Deze werken door in procedures en worden niet gecorrigeerd. Grote partijen lijken bijvoorbeeld meer te profiteren van openbare verdeelprocedures. Hierdoor kan het bieden van formeel gelijke kansen juist tot ongelijkheid leiden. De mededingingsnorm is rechtswetenschappelijk wellicht geaccepteerd, maar dat er maatschappelijke consensus over de norm bestaat staat allerm minst vast.

WANNEER

De mededingingsnorm is van toepassing bij de verdeling van schaarse subsidiën. Uit de *Geobox*-uitspraak volgt dat in elk geval sprake is van een schaarse subsidie als het aantal subsidiën beperkt is tot een maximum (plafond). Uit de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025 volgt dat ook begrotingssubsidiën schaarse subsidiën zijn.

Hoe

Bestuursorganen moeten (potentiële) gegadigden bij de verdeling van schaarse subsidies reële mededingingsruimte bieden. Dat betekent dat aan alle potentiële gegadigden formeel gelijke kansen moeten worden geboden. De keuze voor een verdelingsprocedure staat daarbij vrij, mits wettelijke voorschriften zich niet verzetten tegen de gekozen wijze van verdelen en een passende mate van openbaarheid wordt geboden. Onder passende mate van openbaarheid wordt verstaan dat dit tijdig en adequaat gebeurt. Voorafgaand aan de procedure moet duidelijk zijn welke schaarse subsidie beschikbaar is, welke verdeelprocedure geldt, welke criteria daarbij worden toegepast en welk aanvraagtijsvak geldt. Adequaar betekent dat de verdeelregels duidelijk, precies en ondubbelzinnig worden verwoord en bekendmaking plaatsvindt door middel van een zodanig medium dat potentiële gegadigden ervan kennis kunnen nemen. Tot slot geldt dat schaarse subsidies in beginsel niet voor onbepaalde tijd verleend mogen worden. Een beperking van de mededinging mag, mits uit het wettelijk voorschrift dat de mededingingsruimte beperkt, blijkt dat het belang van het bieden van mededingingsruimte is meegewogen. De beperking mag niet zover gaan dat iedere mededingingsruimte volledig wordt uitgesloten.

Voor begrotingssubsidies geldt dat deze alleen mogen worden verstrekt als op voorhand vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde is. Daarbij moet het voornemen om die subsidie aan die ene serieuze gegadigde te verstrekken minimaal acht weken van tevoren kenbaar worden gemaakt. In de praktijk betekent dit acht weken voordat de begroting wordt vastgesteld, dan wel gewijzigd wordt. Andere potentiële gegadigden krijgen zo de kans om het voorgenomen besluit te betwisten. Wanneer het besluit wordt betwist, en het bestuursorgaan bij het oorspronkelijke voornemen blijft, dan moet op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria nogmaals gemotiveerd worden waarom sprake is van één serieuze gegadigde, waarom de gekozen criteria voldoen én waarom de ander geen serieuze gegadigde is.

HOE NU VERDER?

Hoewel de invloed van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies groter en groter lijkt te worden, bestaat er geen wettelijke grondslag voor de norm. Toepassing van de norm leidt in de praktijk soms tot onrechtvaardige uitkomsten. Dit komt de legitimiteit van de norm niet ten goede. De wetgever is daarom aan zet om de norm aan te passen of te bevestigen en deze te integreren in het Awb-subsidiekader.

Voorafgaand daaraan is een debat nodig waarin vanuit breder perspectief gekeken wordt naar het nut en de noodzaak van de mededingingsnorm bij de verdeling van (cultuur)subsidies. De stabiliteit van het voortbestaan van de culturele infrastructuur als geheel zou daarin zwaarder moeten wegen dan het bestaansrecht van individuele organisaties of het individuele belang om mee te mogen dingen naar schaarse subsidies. Daarbij is van gelijke kansen geen sprake meer. Mededinging zou meer als middel gezien moeten worden in plaats van als de leidende norm. Een middel dat als gevolg van een zorgvuldige belangenafweging gemotiveerd wel of niet kan worden ingezet. Daarmee wordt ruimte gecreëerd voor meer differentiatie in subsidieprocedures, die beter aansluiten bij het doel van de subsidieverstreking en op die manier kunnen leiden tot meer rechtvaardige uitkomsten.

Het subsidie-instrument zou hier bij uitstek geschikt voor kunnen zijn. In dat geval zouden de unieke eigenschappen van het subsidie-instrument juist verder uitvergroot kunnen worden in plaats van dat subsidierecht meer en meer aanbestedingsrecht neigt te worden. Eén ding is zeker: het debat over de invloed van de mededingingsnorm op de verdeling van cultuursubsidies is nog lang niet afgerond.

Literatuur- en jurisprudentielijst

LITERATUUR

Bartelse & Adriaanse 2025

J. Bartelse & P. Adriaanse, 'Slimmer, eerlijker en goedkoper: zo kun je cultuursubsidie beter verdelen', *Cultuurpers* 26 juni 2025 (online).

Beeckmans 2025a

J. Beeckmans, 'Chaos dreigt bij Brabantse subsidieverdeling', *Theaterkrant* 15 januari 2025 (online).

Beeckmans 2025b

J. Beeckmans, 'Oproep voor cultuurdebat: stop kapitaal- en theatervernietiging in de regio', *Theaterkrant* 9 september 2025 (online).

Berenschot

Berenschot, *Op weg naar herpositionering. Visie van Berenschot op de rol van de provincies in het culturele bestel*, (rapport in opdracht van het Interprovinciaal Overleg), november 2022.

Van den Berge 2025

L. van den Berge, 'Schaarse rechten in de democratische rechtsstaat: een kritiek op het verdelingsrecht', (bespreking van: T.H.G. Robbe, *Verdelingsrecht en democratische rechtsstaat: democratische en rechtsstatelijke overwegingen bij het met mededinging verdelen van schaarse vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten en overheidseigendom* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom 2024), *NTB* 2025/204, p. 308-313.

Van den Berg & Fleuren 2025

S. van den Berg & R. Fleuren, 'De missverkiezing van de podiumkunsten. Wat iedere maker moet weten over tenderprocedures', *Theaterkrant Magazine* maart 2025, p. 24-27.

Van den Brink & Den Ouden 2019

J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'Van regel naar uitzondering. Over hoe de Algemene wet bestuursrecht veel 'subsidierelaties' niet of nauwelijks normeert', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, par. 20.6 en 20.7), p. 213-223.

Drahmann 2015

A. Drahmann, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieverplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2015.

Eijsbouts e.a. 2015

W.T. Eijsbouts e.a., *Europees recht – Algemeen Deel*, Groningen: Europa Law Publishing 2015.

Enneking 2024

K. Enneking, 'Niet de wetgever, maar de rechter eist marktwerking' (interview met Tim Robbe), *Binnenlands bestuur* 26 september 2024 (online).

Hardy 2022

E.M.J. Hardy, 'De kunst van het verdelen. Over mededinging en transparantie bij de verdeling van schaarse (tender)subsidies', *NTB* 2022/71, p. 136-147.

Hardy 2023

E.M.J. Hardy, *De kunst van het financieren: financiering van kunst. Over juridische knelpunten bij overheidsfinanciering van kunst & cultuur*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

Hardy & Verboeket 2020

E.M.J. Hardy & L.W. Verboeket, 'Prematuur over het primaat. Reactie op 'Hoe verdeel je een chocoladetaart?', *NTB* 2019/35', *NTB* 2020/50, p. 114-118.

Herz & Lindeboom 2021

M.S.E. Herz en J. Lindeboom, *Mededingingsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Van Heteren 2025

L. van Heteren, 'Bij een duiventil is niemand gebaat. Bestel, beleid en verandering' (interview met Mirjam Terpstra, Ingrid van Engelshoven en Jeroen Bartelse), *Theaterkrant Magazine* maart 2025, p. 19-22.

Jacobs & Den Ouden 2011

M.J. Jacobs en W. den Ouden, 'Eerlijk zullen wij alles delen... Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot', *JBplus* 2011, nr. 1 vol 13, p. 35-58.

Jansen, Van Ommeren & Van Boom 2022

C.E.C. Jansen, F.J. van Ommeren & W. van Boom, 'De verplichting tot het bieden van mededingingsruimte bij privaatrechtelijk overheidshandelen', *NJB* 2022/12, p. 889-896.

Jansen & Van Ommeren 2024

C.E.C. Jansen en F.J. van Ommeren, 'Competitieve verdeling van schaarse rechten door de overheid: op zoek naar een coherent juridisch kader', *Tijdschrift Aanbestedingsrecht en staatssteun* 2024/90, p. 29-36.

Kortmann e.a. 2021

C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Meijers 2025

C. Meijers, *De kunst om te verdelen. Hoe de overheid kunst en cultuur in haar greep houdt*, Amsterdam: Uitgeverij international theatre & film books, 2025.

Van Ommeren 2004

F.J. van Ommeren, *Schaarse vergunningen. De verdeling van schaarse vergunningen als onderdeel van het algemene bestuursrecht* (oratie Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2004.

Van Ommeren 2011

F. J. van Ommeren, 'Schaarse publieke rechten: een verplichting tot het creëren van mededingingsruimte?', in: F J van Ommeren, W den Ouden en C J Wolswinkel (red), *Schaarse publieke rechten*, Den Haag: BJu 2011, p 235-265.

Van Ommeren 2017

F.J. van Ommeren, 'Schaarse vergunningen: het beginsel van gelijke kansen als rechtsgrondslag voor de verplichting tot het bieden van mededingingsruimte', in: M. Bosma e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 191-208.

Van Ommeren, Den Ouden & Wolswinkel 2011

F.J. van Ommeren, W. den Ouden & C.J. Wolswinkel, 'Schaarse publieke rechten. Wat Bard, Betfair en BNR met elkaar gemeen hebben', *NJB* 2011, p. 1858-1866.

Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021

W. den Ouden, M.J. Jacobs & J.E. van den Brink, *Subsidierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Pellegrom & Drahmann 2021

B.J.A. Pellegrom & A. Drahmann, 'Eerlijk zullen we alles (ver)delen. Kan een meervoudig onderhandse procedure een relevante verdeelmethode zijn voor de verdeling van schaarse vergunningen?', *Gst* 2021/65, p. 366-376.

Pex 2017

J. Pex, *Hoe gelijk en transparant is het in subsidie land? Over de verdelingspraktijk van begrotingssubsidies en incidentele subsidies* (masterscriptie Maastricht), 2017, <https://www.njb.nl/blogs/hoe-gelijk-en-transparant-is-het-in-subsidieland/>.

Raad voor Cultuur 2024

Raad voor Cultuur, advies *Toegang tot cultuur. Op weg naar een nieuw bestel in 2029*, 26 januari 2024. (www.raadvoorcultuur.nl/toegang-tot-cultuur/documenten/adviezen/2024/01/26/advies-toegang-tot-cultuur)

Raad voor Cultuur 2025

Raad voor Cultuur, advies *Nieuw cultuurbestel*, 12 mei 2025. www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2025/05/briefadvies-nieuw-cultuurbestel-vanaf-2029/briefadvies-nieuw-cultuurbestel-vanaf-2029

Robbe 2019

T.H.G. Robbe, 'Hoe verdeel je een chocoladetaart? Een kritische beschouwing van de "mededingingsnorm" bij het verdelen van schaarse (publieke) rechten', *NTB* 2019/35, p. 357-364.

Robbe 2020

T.H.G. Robbe, 'Verdeeld over een verdelingsnorm. Nawoord', *NTB* 2020/51, p. 119-120.

Robbe 2022a

T.H.G. Robbe, 'De huidige stand van regels van verdelingsrecht: over keuzes in verleningsprocedures', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2022-4, p. 156-169.

Robbe 2022b

T.H.G. Robbe, 'Van Swiss Leisure Group via Vlaardingen naar Didam: tijd voor de terugreis?', *NTB* 2022/183, p. 352-358.

Robbe 2024a

T.H.G. Robbe, 'De rol van rechtvaardigheid bij het verdelen van schaarse rechten', *Tijdschrift aanbestedingsrecht en staatssteun* 2024/89, p. 16-28.

Robbe 2024b

T.H.G. Robbe, *Verdelingsrecht en democratische rechtsstaat: Democratische en rechtsstatelijke overwegingen bij het met mededinging verdelen van schaarse vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten en overheidseigendom*, Den Haag: Boom juridisch 2024.

Robbe 2025

T.H.G. Robbe, 'Het dilemma Didam: moeten de gelijkheid van kansen en mededingingsruimte bij het verkopen van schaarse onroerende zaken nu een voorwaarde of een mogelijk gevolg zijn? Een artikelnoot bij het arrest van de Hoge Raad van 15 november 2024, ECLI:NL:HR:1661', in: *Gst.* 2025/9, p. 47-51.

Schlössels e.a. 2019

R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Verhoeven 2024

D. Verhoeven, 'Kunst komt in de verdrukking tussen de puntentellingen van het fonds', *Theaterkrant* 11 oktober 2024 (online).

Wolswinkel 2017

C.J. Wolswinkel, 'Volwassen verdelingsrecht? Rechtsontwikkeling en rechtseenheid bij de verdeling van schaarse vergunningen', *JBplus* 2017, aflevering 1 (online).

Wolswinkel 2021

C.J. Wolswinkel, 'Begroten is verdelen. Verdelingsrecht voor echt schaarse subsidies', in: Verboeket e.a. (red), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 47-66.

Wolswinkel 2025

C.J. Wolswinkel, 'Verdelingsrecht na *Didam II*: privaatrecht en publiekrecht in voortdurende dialoog?', in: *O&A* 2025/2, p. 4-14.

JURISPRUDENTIE

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 29 april 2004, nr. C-496/99P, ECLI:EU:C:2004:236 (*Succhi di Frutta*).

HvJ EU 3 juni 2010, nr. C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, AB 2011/17, m.nt. A. Buijze (*Betfair/Nederland*).

HvJ EU 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:80 (*Costa & Cifone*).

HvJ EU 28 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:56 (*CASTA/Regione Piemonte*).

Hoge Raad

HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam I*).

HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, AB 2025/115, m.nt. F.J. van Ommeren en G.A. van der Veen (*Didam II*).

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3416, AB 2010/138, m.nt. J.M.J. van Rijn van Alkemade (*St. Nomade*).

ABRvS 10 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL3327, AB 2010/214, m.nt. W. den Ouden.

ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1191, AB 2011/232, m.nt. W. den Ouden, (*Coach4Kids*).

ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7358, AB 2011/87, m.nt. W. den Ouden (*New Dutch Academy*).

ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel, (*Speelautomatenhal Vlaardingen*).

ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86.

ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink (1) en A. Drahmman (2) (*Geobox*).

ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, AB 2019/320, m.nt. J.E. van den Brink (*Gymnasion*).

ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924, AB 2021/106, m.nt. C.J. Wolswinkel.

ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:95, AB 2021/332, m.nt. D.K. Jongkind en A. Drahmman.

ABRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2756, AB 2023/214, m.nt. R.H.F. Kok.

ABRvS 19 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5287.

AVRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399.

ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3409.

Conclusie Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

College van Beroep voor het bedrijfsleven

CBb 3 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI6466 (*Swiss Leisure Group*).

CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:366.

CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:367.

CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:379.

Rechtbanken

Rb. Limburg 13 september 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:6236.

Rb. Zeeland-West-Brabant 16 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3933.

KAMERSTUKKEN

Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2009/10, 32 440, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2024/25, 2025Z14898.

Bijlage 1: lijst met geïnterviewde personen

Provincie Fryslân	Jorrit Huizinga, beleidsadviseur cultuur
Provincie Groningen	Joost Vrieler, senior beleidsadviseur cultuur Jeroen Boelstra, senior beleidsadviseur cultuur
Provincie Drenthe	Lutske Holthuis, beleidsadviseur cultuur Iris Lenten-Bols, subsidiemedewerker
Provincie Overijssel	Wesley Holland, beleidscoördinator Cultuur en Erfgoed
Provincie Gelderland	Fleur Albers, coördinator cultuur
Provincie Utrecht	Saskia Timmer, senior strategisch adviseur subsidies
Provincie Brabant	Marit Oosterom, teamleider cultuur Floris van de Ree, jurist

Bijlage 2: gespreksleidraad

1. Welke cultuursubsidies verstrekt de provincie x in 2025?
2. Op basis van welke grondslag wordt dit gedaan? (regeling / begroting / incidenteel ?)
3. Welke overwegingen lagen aan de gemaakte keuzes ten grondslag?
4. Is daarbij de mededingingsnorm toegepast?
5. Welke wijzen van verdeling zijn gekozen?
6. Welke belemmeringen / uitdagingen speelden mee?
7. Worden de maatschappelijke doelen bereikt met de gekozen verdelingssystematiek?
8. Hoe tevreden is de provincie met de uitkomsten van de verschillende verdeelprocedures?
9. Hoe tevreden is het culturele veld met de verschillende verdeelprocedures?