

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht van 27 januari 2026 (nr. UTSP-281574880-25134) houdende regels over de verstrekking van begrotingssubsidies (Beleidsregel begrotingssubsidies)

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht,

Gelet op:

- de Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2022;
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

Overwegende dat het wenselijk is de Beleidsregel begrotingssubsidies vast te stellen omdat de uitspraak van 23 juli 2025 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak van de gemeente Peel en Maas aanleiding geeft om te komen tot een meer uniform en transparant beleidskader voor het verstrekken van begrotingssubsidies.

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

Artikel 1 Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op alle begrotingssubsidies, daaronder begrepen zowel exploitatie- als projectsubsidies. Deze beleidsregel geldt niet voor zover toepassing daarvan in strijd is met een verordening of andere hogere regelgeving. Daarnaast kan van deze beleidsregel worden afgeweken in het geval vóór de inwerkingtreding daarvan een samenwerkingsovereenkomst is afgesloten waarbij al op een begrotingssubsidie is beschikt.

Artikel 2 Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *activiteit*: de activiteiten waarvoor een begrotingssubsidie wordt verleend;
- b. *begrotingssubsidie*: een subsidie als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel c, Algemene wet bestuursrecht, waarbij in de begroting van Provinciale Staten van de Provincie Utrecht de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag zijn vermeld;
- c. *betwisting*: het bestrijden van de voorgenomen verstrekking van een begrotingssubsidie aan één serieuze gegadigde zoals bekendgemaakt door de provincie Utrecht.
- d. *college*: het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Utrecht;
- e. *objectieve criteria*: criteria die relevant zijn en transparant geformuleerd, zonder vooringenomenheid ten aanzien van een partij, waarbij alle feiten en omstandigheden worden meegewogen.
- f. *redelijke criteria*: criteria die ertoe leiden dat een zorgvuldige en evenwichtige belangenafweging wordt gemaakt tussen verschillende betrokken belangen, waarbij geen van die belangen wordt miskend.
- g. *schaarse subsidiemiddelen*: subsidiemiddelen waarvoor een maximaal budget beschikbaar is gesteld.
- h. *serieuze betwisting*: een betwisting waarbij op grond van de aangeleverde informatie aannemelijk is geworden dat er meerdere serieuze gegadigden zijn voor de voorgenomen begrotingssubsidie;
- i. *serieuze gegadigde*: een natuurlijke persoon of rechtspersoon, organisatie, netwerk of samenwerkingsverband die op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria in staat is de met de begrotingssubsidie te subsidiëren activiteiten op het beoogde niveau en volgens de beoogde werkwijze uit te voeren.
- j. *netwerk*: een geheel van met elkaar verbonden natuurlijke personen, rechtspersonen en/of organisaties.
- k. *samenwerkingsverband*: een overeenkomst tussen twee natuurlijke personen, rechtspersonen en/of organisaties over de onderlinge samenwerking.
- l. *toetsbare criteria*: criteria die feitelijk controleerbaar zijn of anderszins meetbaar.

Artikel 3 Procedure bij één serieuze gegadigde

1. Bij het verstrekken van schaarse subsidiemiddelen zoals begrotingssubsidies moet mededingingsruimte worden geboden, tenzij bij voorbaat kan worden vastgesteld of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de begrotingssubsidie.
2. De in het eerste lid genoemde gevallen worden individueel gemotiveerd, waarbij de feiten en omstandigheden van het geval in aanmerking worden genomen en de motivering wordt opgenomen in de subsidiebeschikking.

Artikel 4 Uitzonderingsgevallen op de procedure bij één serieuze gegadigde

In de volgende gevallen is in ieder geval sprake van een uitzonderingssituatie zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van deze beleidsregel:

- a. de te subsidiëren activiteit behoort tot de wettelijke taak van de gegadigde;
- b. de uitvoering van de te subsidiëren activiteit uitsluitend mogelijk is met gebruik van een goed dat eigendom is van de gegadigde of waarover de gegadigde als enige zeggenschap heeft;
- c. aannemelijk is dat de uitvoering van de te subsidiëren activiteit uitsluitend door de gegadigde kan plaatsvinden, omdat deze als enige aantoonbaar beschikt over:
 - i. unieke en specialistische kennis of een unieke methodiek;
 - ii. een uniek netwerk of een uniek platform;
 - iii. de vereiste certificaten, keurmerken of andere kwaliteitsverklaringen;
 - iv. de noodzakelijke vergunning(en);
 - v. de noodzakelijke contractuele betrekkingen; of
 - vi. de noodzakelijke governance-structuur;
- d. in het kader van een specifieke uitkering (SPUK) van het Rijk aan de provincie Utrecht al is bepaald wie de subsidieontvanger is en onder welke voorwaarden die wordt verstrekt;

Artikel 5 Procedure bekendmaking gegadigde en betwisting

1. Als er slechts één serieuze gegadigde is wordt er een voornemen tot het verstrekken van een begrotingssubsidie bekendgemaakt. Dit voornemen wordt ten minste acht weken voor het te nemen besluit bekendgemaakt via de website van de provincie Utrecht, daarnaast kan het college via andere kanalen die tot haar beschikking staan kenbaarheid geven aan het voornemen.
2. Het voornemen vermeldt:
 - a. de naam van de beoogde subsidieontvanger;
 - b. het maximale subsidiebedrag;
 - c. de periode waarvoor de subsidie wordt verstrekt
 - d. de activiteit waarvoor subsidie wordt verstrekt; en
 - e. een onderbouwing aan de hand van de criteria genoemd in artikel 3, eerste lid, waaruit blijkt waarom de beoogde subsidieontvanger de enige serieuze gegadigde is.
3. Bij de bekendmaking van een voornemen wordt de wijze waarop andere potentiële gegadigden de subsidieverlening kunnen betwisten vermeld. De betwisting wordt gezien als een voorgenomen aanvraag voor het verstrekken van de voorgenomen begrotingssubsidie.
4. Een betwisting zoals bedoeld in het derde lid wordt alleen in behandeling genomen in het geval:
 - a. de potentiële gegadigde die betwist zelf aanspraak maakt op de subsidie;
 - b. de betwisting schriftelijk gebeurt;
 - c. de betwisting binnen het daarvoor aangewezen tijdvak gebeurt;
 - d. de betwisting is ondertekend;
 - e. duidelijk is omschreven welke subsidieverlening wordt betwist;
 - f. de betwisting is voorzien van een onderbouwing die is gemotiveerd aan de hand van objectieve, redelijke en toetsbare criteria.

Artikel 6 Vervolprocedure

1. Als het voornemen tot het verstrekken van een begrotingssubsidie niet wordt betwist, dan wordt deze in overeenstemming met het voornemen verleend.
2. Als het voornemen tot het verstrekken van een begrotingssubsidie wel wordt betwist en na beoordeling daarvan blijkt dat het:
 - a. een serieuze betwisting betreft, dan wordt het voornemen van de begrotingssubsidie ingetrokken en wordt een subsidieregeling geschreven of een tenderprocedure gevolgd.
 - b. geen serieuze betwisting betreft, dan wordt de betwisting afgewezen en wordt de voorgenomen begrotingssubsidie verleend.

Artikel 7 Overgangsbepaling

Deze beleidsregel is van toepassing op subsidieaanvragen van begrotingssubsidies die na de inwerkingtreding van deze beleidsregel zijn ontvangen door het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Utrecht.

Artikel 8 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 9 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel begrotingssubsidies.

Artikel 10 Ondertekening

Aldus vastgesteld in de vergadering van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 27 januari 2026.

Gedeputeerde Staten,

*Voorzitter,
mr. J.H. Oosters*

*Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen*

Toelichting Beleidsregel begrotingssubsidies

De aanleiding voor het vaststellen van de Beleidsregel begrotingssubsidies is de uitspraak van 23 juli 2025 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak van de gemeente Peel en Maas (ECLI:NL:ABRVS:2025:3399, hierna: de uitspraak).

Juridisch kader

Titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bevat bepalingen over beleidsregels. Artikel 4:81, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Het tweede lid bepaalt dat een bestuursorgaan in andere gevallen slechts beleidsregels kan vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Artikel 4:82 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan zijn besluit niet uitgebreid hoeft te motiveren als dat is gebaseerd op een beleidsregel. Het bestuursorgaan kan dan volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn die in de beleidsregel staat. Artikel 4:83 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat beleidsregels vaststelt, aangeeft over welke bevoegdheid die regels gaan. Artikel 4:84 van de Awb bevat de verplichting voor het bestuursorgaan om volgens de beleidsregels te handelen, tenzij dat door bijzondere omstandigheden gevolgen heeft die niet in verhouding staan met het doel van de beleidsregel.

De Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2022 (hierna: de AsvpU) is van toepassing op alle subsidies die door of namens Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht worden verstrekt, met uitzondering van subsidies op basis van een concessieovereenkomst en subsidies waar al op andere wijze een uitputtende regeling voor is getroffen.

Artikel 1 Toepassingsbereik

Beleidsregels zijn geen algemeen verbindende voorschriften. In een beleidsregel kunnen geen rechtstreekse verplichtingen aan burgers of bedrijven worden opgelegd. Beleidsregels zijn wel bindend voor het bestuursorgaan dat de beleidsregel heeft opgesteld (zie artikel 4:84 van de Awb). Burgers, bedrijven en organisaties mogen er dus op vertrouwen dat de beleidsregels worden gevolgd.

Deze beleidsregel is van toepassing op alle begrotingssubsidies, daaronder begrepen zowel exploitatie- als projectsubsidies. De regels voor subsidies op basis van de begroting zijn te vinden in artikel 1.5 van de AsvpU. De regels voor exploitatie- en projectsubsidies staan in paragraaf 3 van de AsvpU.

Als vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel een samenwerkingsovereenkomst is ondertekend en als uitvloeisel daarvan een aanvraag voor een begrotingssubsidie is gedaan, dan is deze beleidsregel niet van toepassing.

Artikel 2 Definities

In dit artikel worden de begrippen uitgelegd die in de beleidsregel voorkomen. Een aantal van deze begrippen zijn rechtstreeks overgenomen uit de uitspraak en moeten conform de uitspraak worden uitgelegd.

Artikel 3 Procedure bij één serieuze gegadigde

Lid 1: Het uitgangspunt bij het verstrekken van begrotingssubsidies is dat mededingingsruimte moet worden geboden. Dat volgt uit de uitspraak en houdt in dat een begrotingssubsidie een schaars middel betreft dat met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel moet worden verstrekt. Daarvan kan worden

afgeweken als voor het verstrekken van de voorgenomen begrotingssubsidie sprake is van één serieuze gegadigde. Of daarvan sprake is, moet worden vastgesteld op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Ook dat volgt uit de uitspraak.

Objectief

In de eerste plaats moeten de selectiecriteria objectief zijn. Dit betekent dat de criteria ondubbelzinnig en zo duidelijk mogelijk moeten worden geformuleerd, zodat een onpartijdige behandeling kan worden verzekerd en willekeur wordt voorkomen. Het criterium moet voor alle gegadigden op dezelfde manier kunnen worden toegepast. De criteria kunnen geen onvoorwaardelijke keuzevrijheid laten aan de provincie. De vereiste objectiviteit betekent echter niet dat de provincie enkel en alleen zuiver objectieve criteria mag hanteren, zoals de hoogste prijs of bij de wijze van verdeling de volgorde van binnenkomst of loting, waarbij zonder meer objectief (aan de hand van een mathematische exercitie) kan worden vastgesteld wie op basis daarvan als 'winnaar' uit de bus komt. De objectieve selectiecriteria kunnen onder omstandigheden ook een open en (min of meer) 'subjectief' karakter hebben. Hierbij is wel van belang dat op voorhand duidelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze criteria. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk zijn op basis van welke aspecten wordt beoordeeld of sprake is van één serieuze gegadigde. Ook moet helder worden gemotiveerd waarop de uiteindelijke keuze voor één serieuze gegadigde is gebaseerd.

Toetsbaar

Naast objectief en redelijk moeten de criteria ook toetsbaar zijn. Dit betekent dat moet kunnen worden nagegaan of aan de criteria is voldaan. Het al dan niet voldoen aan het criterium moet, anders gezegd, controleerbaar zijn. Dat houdt uiteraard ook verband met de vereiste objectiviteit: een niet-objectief criterium, dat de provincie een onvoorwaardelijke keuzevrijheid laat en/of waarvan de beoordeling afhangt van de persoonlijke voorkeuren van de provincie, zal moeilijk toetsbaar zijn. Het toetsbare karakter impliceert ook dat de uiteindelijke beslissing om een begrotingssubsidie aan één serieuze gegadigde te verstrekken goed moet worden gemotiveerd, zodat kan worden nagegaan hoe de provincie tot een bepaalde motivering is gekomen.

Lid 2: Als vaststaat dat sprake is van één serieuze gegadigde zoals bedoeld in het eerste lid, dan geldt daarvoor een motiveringsplicht. De motivering moet worden opgenomen in de subsidiebeschikking. De motivering is maatwerk, waarbij de concrete feiten en omstandigheden van de desbetreffende gegadigde moeten worden betrokken en gewogen op relevantie.

Let op: De motivering mag niet worden 'toegeschreven' naar de capaciteiten of eigenschappen van een potentiële gegadigde, omdat dan niet wordt voldaan aan de eis dat de motivering is opgebouwd uit objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Bovendien is dan geen sprake van het bieden van gelijke kansen. Verder moet uit de opgestelde motivering onomstotelijk blijken dat er één serieuze gegadigde die in aanmerking komt voor het verstrekken van de voorgenomen begrotingssubsidie.

Redelijk

De voorwaarde dat de selectiecriteria redelijk moeten zijn, brengt onder meer mee dat de criteria proportioneel moeten zijn in relatie tot de aard en omvang van de te subsidiëren activiteit. Zo zullen bijvoorbeeld selectiecriteria ten aanzien van financiële of technische bekwaamheid wel in verhouding moeten staan tot de concrete activiteit die moet worden verricht. Als het gevraagde niveau van bekwaamheid of ervaring niet noodzakelijk is voor de te verrichten activiteit, zal het selectiecriterium niet snel redelijk zijn. De redelijkheid van het criterium hangt sterk af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Immers, of de provincie een (objectief en toetsbaar) selectiecriterium in redelijkheid kan hanteren, hangt af van de onderbouwing die in het concrete geval bestaat om de gegadigde (mede) op dit aspect te selecteren. De provincie heeft veel beleidsruimte om criteria te formuleren, maar hij zal zijn (beleids)keuzes wel goed moeten (kunnen) onderbouwen. In het kader van de redelijkheid kunnen ook de beleidsdoelstellingen die de provincie nastreeft (in het algemeen of op een specifieke locatie) van belang zijn. Het te realiseren beleidsdoel kan meebrengen dat de gegadigde aan bepaalde eisen moet voldoen (of juist niet). Het selectiecriterium zal in ieder geval niet redelijk zijn als het is toegeschreven naar capaciteiten of eigenschappen van één specifieke gegadigde en die capaciteiten of eigenschappen niet of onvoldoende samenhangen met de te verrichten activiteit. Dan is geen of onvoldoende sprake van het bieden van mededingingsruimte. Het is nuttig om ter onderbouwing van (de redelijkheid van) de gekozen selectiecriteria te verwijzen naar beleid, waarin de wijze waarop de aan de orde zijnde onroerende zaken worden uitgegeven en/of de te behartigen provinciale beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd. Als de gekozen selectiecriteria in meer of mindere mate zijn terug te voeren op bestaand beleid, zal dit het behoorlijk motiveren van de gekozen selectiecriteria vereenvoudigen en kan dat eventuele discussies over het al dan niet 'toeschrijven' van criteria voorkomen.

Artikel 4 Uitzonderingsgevallen op de procedure bij één serieuze gegadigde

Dit artikel bevat een limitatieve opsomming van de gevallen waarin in ieder geval sprake is van één serieuze gegadigde. In elk van die specifieke gevallen gaat het dus om een uitzonderingssituatie zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van deze beleidsregel.

Artikel 5 Procedure bekendmaking gegadigde

Lid 1: In dit lid wordt de procedure beschreven die moet worden gevolgd als sprake is van één serieuze gegadigde. Hiermee wordt aangesloten bij de procedure voor de bekendmaking van een voornemen tot het verstrekken van een begrotingssubsidie zoals is voorgeschreven in de uitspraak.

Lid 2: Het voornemen tot het verstrekken van een begrotingssubsidie moet voldoen aan de in dit lid vermelde vereisten voordat tot bekendmaking daarvan kan worden overgegaan. Het vereiste van de onderbouwing zoals vermeld onder e moet voldoen aan de criteria die zijn vermeld in artikel 3, eerste lid, van deze beleidsregel. Zie voor de toelichting bij artikel 3, eerste lid, van deze beleidsregel.

Lid 3: In dit lid wordt bepaald dat in het voornemen dat wordt bekendgemaakt ook de wijze waarop de voorgenomen subsidieverlening door andere potentiële gegadigden kan worden betwist. De betwisting door een andere potentiële gegadigde wordt niet aangemerkt als een aanvraag tot het verstrekken van de begrotingssubsidie en heeft dus niet de status van een subsidieaanvraag, maar wordt wel gezien als een voornemen daartoe.

Lid 4: De betwisting zoals bedoeld in het derde lid wordt uitsluitend in behandeling genomen als die betwisting voldoet aan de in dit lid vermelde vereisten.

Artikel 6 Vervolgprocedure

Lid 1: Als het bekendgemaakte voornemen tot het verstrekken van de begrotingssubsidie aan één serieuze gegadigde niet wordt betwist en aan alle overige voorwaarden ook is voldaan, dan wordt de begrotingssubsidie aan die gegadigde bij subsidiebeschikking verleend.

Lid 2: Als het bekendgemaakte voornemen tot het verstrekken van de begrotingssubsidie aan één serieuze gegadigde wél wordt betwist, dan moet worden beoordeeld of sprake is van een serieuze betwisting. Er is sprake van een serieuze betwisting als uit de onderbouwing zoals bedoeld in artikel 5, vierde lid, onder f, aannemelijk is geworden dat de potentiële gegadigde die betwist ook in aanmerking komt voor het verstrekken van de voorgenomen begrotingssubsidie. In dat geval moet eerst het bekendgemaakte voornemen tot het verstrekken van de begrotingssubsidie worden ingetrokken. Vervolgens moet op grond van artikel 1.4 van de AsvpU een subsidieregeling of een tenderprocedure worden opgezet.

Artikel 7 Overgangsbepaling

Deze beleidsregel geldt voor subsidieaanvragen van begrotingssubsidies die zijn gedaan op of na de datum van de inwerkingtreding van deze beleidsregel. Voor subsidieaanvragen die in de overgangsperiode zijn gedaan, dat wil zeggen na de uitspraak maar voor de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel, is een andere wijze van afhandeling afgestemd, waarbij het bieden van mededingingsruimte is geborgd.

Artikel 8 Inwerkingtreding

De voorgenomen inwerkingtreding van deze beleidsregel is bepaald op 1 februari 2026.

Artikel 9 Citeertitel

Toelichting niet van toepassing.