



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Annotation: ABRvS 2007-08-15**

Ouden, W. den; Grinten, J.H.A. van der

**Citation**

Ouden, W. den, & Grinten, J. H. A. van der. (2008). Annotation: ABRvS 2007-08-15. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13486>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13486>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**AB 2008/29**

---

**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE (ENKELVOUDIGE KAMER)**

15 augustus 2007, nr. 200702031/1

(Mr. J.M. Boll)

m.nt. J.H.A. van der Grinten NOOT \* en W. den Ouden

LJV BB1756

**Awb art. 4:5, 4:22, 4:26, 4:27****[Essentie] Subsidieplafond; "wie het eerst komt, het eerst maalt"-systeem; aanvulling onvolledige aanvraag.**

De Regeling voorziet in een subsidieplafond en het onderling rangschikken van aanvragen in volgorde van ontvangst, alsmede in het aanmerken van de dag waarop een aanvraag is aangevuld als datum van ontvangst van de aanvraag, wanneer de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen. In het licht van dit stelsel van de Regeling zou wijziging van de aanvraag overeenkomstig de fax van 12 oktober 2006 naar het oordeel van de Afdeling slechts mogelijk zijn door dienovereenkomstige aanpassing van de voor de toepassing van de Regeling geldende datum van ontvangst van de aanvraag. (...) Verweerder heeft in het onderhavige geval de door appellante ingediende wijziging als afzonderlijke nieuwe aanvraag beschouwd en de datum van ontvangst van de initiële aanvraag behouden. Nu dit voor appellante gunstiger was, aangezien ten tijde van de ingediende wijziging het subsidieplafond reeds was bereikt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder aldus een te geringe subsidie op de aanvraag heeft verleend.

[Tekst] De vereniging "Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs", gevestigd te Rotterdam, appellante, tegen

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerder.

**1. Procesverloop**

Bij besluit van 2 november 2006 heeft verweerder aan appellante op grond van de Tijdelijke subsidieregeling CO2-reductie gebouwde omgeving 2006 (hierna: de Regeling) subsidie verleend.

Bij besluit van 21 februari 2007, verzonden op dezelfde datum, heeft verweerder het door appellante hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 20 maart 2007, bij de Raad van State ingekomen op 21 maart 2007, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 19 juni 2007.

Bij brief van 6 juni 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juli 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door M. Vroom, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. B.B. Zuiderwijk en drs. J. Duthler, beiden werkzaam bij SenterNovem, zijn verschenen.

**2. Overwegingen****2.1.**

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Regeling, voor zover hier van belang, kan de minister ten behoeve van een CO2-reductieproject subsidie verstrekken.

Ingevolge artikel 3 van de Regeling geldt voor het kalenderjaar 2006 een subsidieplafond van € 33 miljoen.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Regeling wordt op de aanvragen tot subsidieverlening beslist in de volgorde van ontvangst van de aanvragen, met dien verstande dat wanneer de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen, de dag waarop de aanvraag is aangevuld voor die beslissing als datum van ontvangst van de aanvraag geldt.

**2.2.**

Appellante heeft aangevoerd dat zij in haar subsidieaanvraag abusievelijk heeft vermeld dat zij btw kan aftrekken dan wel compenseren. Deze fout heeft zij per fax van 12 oktober 2006 aan verweerder medegedeeld. Ten onrechte heeft verweerder deze wijziging niet meegenomen in het primaire besluit, aldus appellante. Tevens heeft verweerder volgens appellante bij het nemen van het bestreden besluit ten onrechte vorenvermelde fax niet in zijn oordeel hebben betrokken. Appellante betoogt dat het bestreden besluit derhalve onzorgvuldig is genomen.

**2.3.**

Verweerder betoogt dat hij de gedragslijn hanteert dat, nadat een aanvraag voor subsidieverlening is ingediend en in behandeling is genomen, alleen nog kennelijke vergissingen in de aanvraag kunnen worden aangepast of wijzigingen kunnen worden doorgevoerd die de materiële beoordeling van de aanvraag niet kunnen beïnvloeden. Nu er eveneens onderwijsinstellingen bestaan die wel btw-plichtig zijn, is verweerder van mening dat hij de aanvraag als compleet mocht beschouwen en niet gesproken kan worden van een kennelijke vergissing. Verder voert verweerder aan dat het een wijziging betreft die de materiële beoordeling van de aanvraag kan beïnvloeden.

#### 2.4.

De Afdeling overweegt dat verweerder de betrokken vermelding in de aanvraag met recht niet heeft aangemerkt als kennelijke vergissing en ervan is uitgegaan dat de fax van 12 oktober 2006 een wijziging van de aanvraag betreft.

De Regeling voorziet in een subsidieplafond en het onderling rangschikken van aanvragen in volgorde van ontvangst, alsmede in het aanmerken van de dag waarop een aanvraag is aangevuld als datum van ontvangst van de aanvraag, wanneer de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen. In het licht van dit stelsel van de Regeling zou wijziging van de aanvraag overeenkomstig de fax van 12 oktober 2006 naar het oordeel van de Afdeling slechts mogelijk zijn door dienovereenkomstige aanpassing van de voor de toepassing van de Regeling geldende datum van ontvangst van de aanvraag.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting heeft verweerder in het onderhavige geval de door appellante ingediende wijziging als afzonderlijke nieuwe aanvraag beschouwd en de datum van ontvangst van de initiële aanvraag behouden. Nu dit voor appellante gunstiger was, aangezien ten tijde van de ingediende wijziging het subsidieplafond reeds was bereikt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder aldus een te geringe subsidie op de aanvraag heeft verleend. Onder deze omstandigheden kan verweerder naar het oordeel van de Afdeling evenmin worden tegengeworpen dat hij vorenvermelde fax niet in zijn beslissing op bezwaar heeft betrokken.

#### 2.5.

Het beroep is ongegrond.

#### 2.6.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

verklaart het beroep ongegrond.

### Noot

#### 1.

In de Nederlandse subsidiepraktijk wordt, om de uitgaven binnen de perken te houden, veel gebruik gemaakt van zogenoemde subsidieplafonds. Een subsidieplafond is een bedrag dat gedurende een bepaalde periode ten hoogste beschikbaar wordt gesteld voor de verstrekking van subsidies op grond van een bepaalde wettelijke regeling (art. 4:22 Awb). Een subsidieplafond dient in beginsel vóór het begin van de periode waarvoor het zal gelden bekend te worden gemaakt, zodat potentiële aanvragers tijdig weten hoeveel geld er beschikbaar is (art. 4:27, eerste lid, Awb). Bij de bekendmaking van een subsidieplafond wordt ook bekend gemaakt op welke wijze de beschikbare gelden zullen worden verdeeld (art. 4:26 Awb). In de praktijk komen vooral het "wie het eerst komt, het eerst maalt"-systeem en het zogenoemde tendersysteem voor. Bij de eerstgenoemde verdeelwijze worden aanvragen afgehandeld op volgorde van binnenkomst, terwijl binnen een tendersysteem alle aanvragen voor een bepaalde datum moeten zijn ingediend en vervolgens op basis van de kwaliteit van de aanvragen een rangorde wordt bepaald. De Awb geeft geen inhoudelijke regels over verdelingssystemen maar vereist wel dat de wijze van verdeling bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt vastgesteld. Ten slotte geldt dat wanneer door toewijzing van een aanvraag een vastgesteld en bekendgemaakt subsidieplafond zou worden overschreden, het bestuursorgaan die aanvraag moet afwijzen (art. 4:25 Awb, tweede lid); overschrijding van het subsidieplafond is dus een verplichte weigeringsgrond bij beoordeling van subsidieaanvragen. De toepassing van deze - op zich heldere - Awb-regels rond het subsidieplafond blijken in de praktijk vaak lastiger dan men zou verwachten. Er worden dan ook regelmatig geschillen rond de werking van een subsidieplafond in hoger beroep afgedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De twee hiervoor opgenomen uitspraken geven daarvan voorbeelden.

#### 2.

In de eerste zaak heeft de subsidieverstrekker, de Staatssecretaris van SZW, gekozen voor een "wie het eerst komt, het eerst maalt" verdeelsysteem; aanvragen konden vanaf 1 juni 2005 worden ingediend en zouden blijkens de bepalingen van de subsidieregeling op volgorde van binnenkomst worden behandeld. Kennelijk realiseert de staatssecretaris zich eerst na bekendmaking van de subsidieregeling dat de kans groot is dat er op 1 juni 2005 meer aanvragen zullen binnenstromen dan kunnen worden gehonoreerd binnen de grenzen van het subsidieplafond. Dan rijst de vraag hoe om te gaan met deze aanvragen die allemaal op dezelfde dag zijn ontvangen. Zijn zij gelijktijdig ontvangen of niet? Is de aanvrager die binnenloopt op het moment dat het kantoor van de subsidiënt opent eerder met zijn aanvraag dan de aanvrager wiens aanvraag om 11.00 uur die dag uit de postzak komt? En hoe zit het dan met aanvragen die in de vroege ochtenduren per fax zijn ingediend? Gelijksoortige vragen komen op in de veelvoorkomende situatie waarin op de dag van ontvangst van de laatste aanvraag die binnen de grenzen van het subsidieplafond kan worden gehonoreerd, meerdere aanvragen zijn binnengekomen. Voor de subsidiepraktijk is de beantwoording ervan dus van groot praktisch belang.

#### 3.

Om problemen voor te zijn maakte de Staatssecretaris op 31 mei 2005, dus op de dag voordat de subsidietermijn zou gaan lopen en aanvragen konden worden ingediend, op de website van het Ministerie van

SZW bekend dat aanvragen op volgorde van binnenkomst zouden worden behandeld "in die voege dat weliswaar de datum van binnenkomst bepalend is, maar dat de op dezelfde dag binnengekomen aanvragen in willekeurige volgorde worden gerangschikt door middel van loting." Uit de vragen die wij hiervoor formuleerden blijkt al dat "op volgorde van binnenkomst" zoals de wettelijke regeling in casu stelt niet per definitie betekent dat alleen de datum van binnenkomst bepalend is. De gekozen formulering in de boodschap op de website behelst de keuze om geen onderscheid te maken tussen de verschillende tijdstippen en de verschillende wijzen waarop de aanvragen op de eerste dag van de subsidietermijn werden ingediend. De staatssecretaris koos ervoor om de volgorde van alle aanvragen binnengekomen op 1 mei 2005 vast te stellen door middel van een loting. Voor de Rechtbank Den Bosch was dit voldoende reden om te oordelen dat de staatssecretaris in strijd met artikel 4:26 Awb de bekendgemaakte verdeelwijze had gewijzigd.

4.

De Afdeling ziet dat anders. Zij stelt dat geen sprake is van een nieuwe verdeelwijze maar dat de staatssecretaris de wettelijk geregelde verdeelwijze nader heeft uitgewerkt. De Afdeling acht dat noodzakelijk in de gegeven situatie, waarin nadere bepaling van de volgorde van binnenkomst van de aanvragen praktisch niet mogelijk was. In dit soort gevallen hoeft dus geen onderscheid te worden gemaakt tussen aanvragen die op verschillende wijzen en op verschillende tijdstippen op een dag binnenkomen. Daarbij lijkt het feit dat de staatssecretaris een en ander van tevoren heeft bekendgemaakt via de website niet relevant, de Afdeling besteedt er in haar beoordeling onder punt 2.2.2 in ieder geval geen aandacht aan. Groot praktisch voordeel van deze beoordeling is onder meer dat kan worden voorkomen dat potentiële aanvragers al dagen voor de opening van de termijn letterlijk voor de deur van de subsidiënt komen zitten.

5.

Ook de toepassing van artikel 4:5 Awb leidt regelmatig tot problemen bij de praktische uitvoering van een "wie het eerst komt, het eerst maalt"-systeem. Voorkomen moet worden dat indieners van een "pro-forma aanvraag", die later op grond van artikel 4:5 wordt aangevuld, hoger in de rangorde komen te staan dan aanvragers die meteen een complete aanvraag indienen. In veel subsidieregelingen is daarom bepaald dat aanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst, met dien verstande dat wanneer de aanvrager krachtens artikel 4:5 Awb gelegenheid heeft gekregen een onvolledige aanvraag aan te vullen, de datum waarop de aanvraag is aangevuld als datum van ontvangst daarvan geldt. Gemakshalve zullen wij deze bepaling hierna aanduiden als de aanvullingsdatumregel. Door een dergelijke regeling daalt een aanvraag die moet worden aangevuld in de rangorde, wat funest kan zijn als op de datum van de aanvulling het subsidieplafond reeds is bereikt. De toepassing van artikel 4:5 Awb leidt in de subsidiëpraktijk dan ook regelmatig tot discussie. Daarbij gaat het onder andere om de vraag of terecht toepassing is gegeven aan artikel 4:5 Awb (zie bijvoorbeeld ABRvS 11 oktober 2006, zaaknr. 200602225/1). Het blijkt niet altijd eenvoudig vast te stellen of een aanvraag al dan niet volledig is (zie bijvoorbeeld CBb 5 december 2000, AB 2001, 99, m.nt. JHvdV). ABRvS 8 maart 2006, (zaaknr. 200505110/1) laat zien dat wanneer in één aanvraag voor meerdere projecten tegelijk subsidie kan worden aangevraagd en met betrekking tot één van deze projecten de aanvraag incompleet is, het bestuursorgaan ten aanzien van de gehele aanvraag artikel 4:5 Awb toe kan passen. De aanvraag komt in dat geval dus ook als geheel op een lagere plaats in de rangorde terecht. Verder is van belang op welk moment het bestuursorgaan na ontvangst van de aanvraag toepassing geeft aan artikel 4:5 Awb. Als het snel reageert heeft de aanvrager immers meer kans om door een snelle aanvulling van zijn aanvraag alsnog een subsidiabele plaats in de rangorde te bemachtigen. Uit ABRvS 8 maart 2006, 200502714/1 blijkt echter dat voor toepassing van artikel 4:5 Awb de regel "wie het eerst komt, het eerst maalt" niet geldt. Het bestuursorgaan mag de onvolledige aanvragen verzamelen en die alle tegelijk terugsturen naar de respectieve aanvragers. De Afdeling overwoog in verband met dit oordeel dat het de verantwoordelijkheid van de aanvrager is om te zorgen dat de aanvraag aan de wettelijke eisen voldoet en dat deze volledig is. Dat is natuurlijk juist, maar wij willen hier ook de verantwoordelijkheid van de subsidiënt benadrukken, die ten behoeve van de rechtszekerheid van subsidieaanvragers een zo eenduidig mogelijke regeling dient op te stellen voor wat betreft de vraag aan welke eisen een aanvraag dient te voldoen.

6.

In de zaak waarop de tweede uitspraak betrekking heeft, had de subsidiënt geen toepassing gegeven aan artikel 4:5 Awb maar speelt de hiervoor beschreven aanvullingsdatumregel wel een cruciale rol in het oordeel van de Afdeling. De Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs had een subsidie aangevraagd op grond van de "Tijdelijke subsidieregeling CO2-reductie gebouwde omgeving 2006", een regeling op basis waarvan energiebesparende projecten in bestaande gebouwen kunnen worden gesubsidieerd. Op de aanvraag had de Vereniging per vergissing vermeld dat zij BTW kon aftrekken dan wel compenseren, maar bij later verzonden faxbericht, waarmee zij beoogde haar aanvraag te wijzigen, kwam zij daarop terug. De minister beoordeelde de aanvraag echter zonder deze nieuwe informatie (die klaarblijkelijk tot een hoger subsidiebedrag zou moeten leiden) daarbij te betrekken. Hij stelde dat aanvragen volgens de door hem gehanteerde gedragslijn zodra zij in behandeling waren genomen niet meer konden worden aangepast, behalve in geval van een kennelijke vergissing of een wijziging die geen invloed kon hebben op de materiële beoordeling van de aanvraag. Die uitzonderingen achtte hij hier niet aan de orde en de Afdeling volgt de minister daarin.

7.

De centrale vraag die de Vereniging in deze procedure aan de orde stelt, is of de minister de aanvulling van de aanvraag buiten beschouwing mocht laten. De Afdeling beantwoordt die vraag bevestigend onder verwijzing naar het "stelsel van de regeling" (de aanvullingsdatumregel) en de uitkomst die de handelwijze

van de minister in dit concrete geval heeft voor de Vereniging. In het licht van de aanvullingsdatumregel zou naar het oordeel van de Afdeling wijziging van de aanvraag zoals de Vereniging die wenste, slechts mogelijk zijn wanneer de datum van ontvangst van de aanvraag ook zou worden aangepast. De aanvullingsdatumsregel moet dus analoog worden toegepast op door de aanvrager uit eigen beweging aangebrachte wijzigingen in de aanvraag. De Afdeling licht dit oordeel verder niet toe. Vastgesteld kan worden dat haar oordeel rijmt met de gedachte dat binnen een "wie het eerst komt, het eerst maalt"-systeem degenen die meteen een volledige en correcte aanvraag hebben ingediend en dus hun "huiswerk" tijdig en goed hebben gedaan niet mogen worden benadeeld door wijzigingsmogelijkheden voor aanvragers die in eerste instantie minder zorgvuldig tewerk gingen. Het achterwege laten van een sanctie op het aanbrengen van een wijziging in de aanvraag op eigen initiatief zou bovendien onrechtvaardig kunnen worden geacht tegenover degenen die hun aanvraag completeren op instigatie van het bestuursorgaan dat toepassing geeft aan artikel 4:5 Awb en die wel met de sanctie van een lagere plaats in de rangorde worden geconfronteerd.

8.

In de onderhavige zaak merkte de minister de wijziging in de aanvraag aan als nieuwe aanvraag én beoordeelde hij de oorspronkelijke aanvraag naar de datum van ontvangst daarvan. De Vereniging mag blij zijn met deze creatieve aanpak, want de uitspraak laat zien dat indien de fax zou zijn aangemerkt als een wijziging, de gewijzigde aanvraag geheel zou zijn afgewezen. Immers, de gewijzigde aanvraag zou volgens de aanvullingsdatumregel een aangepaste datum hebben gekregen, een datum waarop het subsidieplafond reeds was bereikt. De door de minister gekozen oplossing pakt dus gunstiger uit voor de Vereniging en leidt dan ook niet tot het oordeel dat de minister te weinig subsidie heeft verleend.

J.H.A. van der Grinten en W. den Ouden

### Voetnoot verwijzingen

---

#### NOOT \*:

Mr. J.H.A. van der Grinten is advocaat bij Kennedy Van der Laan en docent aan de Afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden.