



Universiteit
Leiden
The Netherlands

AB 2013/356

Drahmann, A.

Citation

Drahmann, A. (2013). AB 2013/356. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/68088>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/68088>

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

Onvolledige subsidieaanvraag. Appellant kan onvolledigheid van de aanvraag niet worden tegengeworpen als het vastgestelde aanvraagformulier correct i...

ABRvS 29-05-2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1381, m.nt. A. Drahmman

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

29 mei 2013

Magistraten

Mrs. D.A.C. Slump, A.B.M. Hent, J. Kramer

Zaaknummer

201207465/1/A2.

Noot

A. Drahmman

LJN

CA1381

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2013:CA1381, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29 mei 2013

Wetingang

Art. 4:5, 4:25 Awb

Essentie

Appellant kan de onvolledigheid van de ingediende aanvraag niet worden tegengeworpen. Duidelijkheid omtrent de over te leggen gegevens is van belang, nu een aanvrager maar één kans heeft een succesvolle aanvraag in te dienen, omdat het subsidieplafond veelal is bereikt op het moment dat een onvolledige subsidieaanvraag wordt aangevuld.

Samenvatting

Niet in geschil is dat aan de kassen ingrijpende werkzaamheden zullen worden verricht. Gelet op paragraaf 5 van hoofdstuk 2 van de Leidraad, was appellant daarom gehouden post 25 in de instandhoudingsplannen nader te specificeren. (...) Dat appellant dit niet heeft gedaan, kan hem evenwel niet worden tegengeworpen. (...) Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de regelgever met het Brim een heldere en eenvoudige aanvraagprocedure voor ogen heeft gehad en dat, zoals appellant ter zitting onweersproken heeft gesteld, vergelijkbare aanvragen van hem onder de vigeur van aan het Brim voorafgaande regelingen wel in behandeling werden genomen. In dit verband wordt verwezen naar de geschiedenis van de totstandkoming van het Brim, waarin is toegelicht dat subsidieaanvragers op voorhand zekerheid moeten hebben over de vereisten bij de subsidieaanvraag en dat het Brim strekt tot vermindering van regeldruk en vereenvoudiging en verbetering van de vorige instandhoudingsregeling (nota van toelichting, p. 12 en 30, Stb. 2010, 708). Ten slotte wordt in aanmerking genomen dat duidelijkheid omtrent de bij de aanvraag over te leggen gegevens des te meer van belang is, nu een aanvrager feitelijk maar één kans heeft een succesvolle aanvraag in te dienen, omdat het subsidieplafond veelal is bereikt op het moment dat een onvolledige subsidieaanvraag wordt aangevuld.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant A en appellant B (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant), tegen de uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 15 juni 2012 in zaak nr. 11/2609 in het geding tussen:

appellant

en

de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (thans: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 4 mei 2011 heeft de staatssecretaris de aanvraag van appellant om hem subsidie te verlenen ten behoeve van de instandhouding van vijf op het landgoed Eyckenstein gelegen beschermde monumenten, buiten behandeling gelaten.

Bij besluit van 5 juli 2011 heeft de staatssecretaris het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 juni 2012 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

appellant en de minister hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 maart 2013, waar appellant B, bijgestaan door mr. B. van Eijk, en de minister, vertegenwoordigd door mr. K.B.M.B.A. El Addouti en ir. G.J. Luijendijk, beiden werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 kan de minister subsidie verstrekken ten behoeve van de instandhouding van beschermde monumenten. Onder instandhouding wordt verstaan de onderhoudswerkzaamheden aan een beschermd monument alsmede werkzaamheden die het normale onderhoud te boven gaan en die voor het herstel van het monument noodzakelijk zijn.

Ingevolge het derde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot het verstrekken van subsidie, bedoeld in het eerste lid. Deze regels kunnen betrekking hebben op:

[...];

b. de wijze waarop het subsidiebedrag wordt bepaald.

[...];

d. de aanvraag van een subsidie;

[...].

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Besluit rijkssubsiëring instandhouding monumenten 2011 (hierna: het Brim) kan de minister voor een periode van zes kalenderjaren aan de eigenaar van een beschermd monument of een zelfstandig onderdeel subsidie verstrekken ten behoeve van de instandhouding van een beschermd monument of een zelfstandig onderdeel.

Ingevolge het tweede lid worden bij ministeriële regeling voorschriften gegeven omtrent de subsidiabele kosten.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, wordt de subsidieaanvraag ingediend op een door de minister vastgesteld formulier.

Ingevolge het tweede lid gaat de subsidieaanvraag in ieder geval vergezeld van:

a. een actueel inspectierapport per beschermd monument of per zelfstandig onderdeel, en

b. een instandhoudingsplan per beschermd monument of per zelfstandig onderdeel, of een gecombineerd instandhoudingsplan als bedoeld in artikel 34.

Ingevolge het derde lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over andere bij de aanvraag te overleggen bescheiden.

Ingevolge artikel 11, derde lid, wordt het instandhoudingsplan ingediend volgens een door de minister vastgesteld model.

Ingevolge artikel 2 van de Regeling rijkssubsiëring instandhouding monumenten 2011 (hierna: de Rrim) zijn subsidiabel de kosten van werkzaamheden, maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de instandhouding van beschermde monumenten of zelfstandige onderdelen, als bedoeld in de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten Brim 2011 (hierna: de Leidraad), opgenomen als bijlage bij deze regeling.

Ingevolge artikel 5, aanhef en onder d. kunnen voor het geval het instandhoudingsplan ingrijpende werkzaamheden bevat in het aanvraagformulier de volgende aanvullende bescheiden worden gevraagd:

[...];

2°. tekeningen van de bestaande toestand van het beschermd monument of zelfstandig onderdeel, en tekeningen waarop de voorgenomen werkzaamheden of wijzigingen van het beschermd monument of zelfstandig onderdeel staan aangegeven, en

[...].

In hoofdstuk 2, paragraaf 5 'Grondslagen voor de opbouw van de algemene bouwplaatskosten', van de Leidraad is onder

meer bepaald:

“Omvatten de instandhoudingswerkzaamheden ook ingrijpender herstel en/of grote ingrepen dan dient de begroting van de aannemer dan wel de architect, archeoloog of ingenieur voor de beoordeling van de subsidiabele kosten, gespecificeerd te zijn in onder andere eenheden, uren, materiaal- en materieelkosten, stel- en verrekenposten.”

Het opstellen van een instandhoudingsplan overeenkomstig het door de minister vastgestelde model als bedoeld in artikel 11 van het Brim vindt plaats aan de hand van de ‘Invoer Handwijzer’. Volgens punt 8 daarvan dient een aanvrager voor ingrijpende werkzaamheden de kolommen D, F, H en J te gebruiken. Kolom D vermeldt de post arbeid in uren, kolom F de post materiaal, kolom H de post onderaanneming en kolom J de post stelposten.

2.

appellant heeft op 15 januari 2011 een subsidie aangevraagd ten behoeve van de instandhouding van vijf op het landgoed Eyckenstein gelegen beschermde monumenten, waaronder een kleine kas en een moestuinensemble, bestaande uit een grote kas, orangerie en tuinmuur.

Bij brief van 18 maart 2011 heeft de staatssecretaris appellant geïnformeerd dat de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen. Daarbij is toegelicht dat van de kassen geen opnametekeningen zijn overgelegd waarop de exacte locatie, aard en omvang van de gebreken zijn aangegeven. Verder is in de instandhoudingsplannen voor deze kassen post nummer 25 ‘demontieren, restaureren en monteren metaalconstructiewerk’ onvoldoende gespecificeerd, nu daarin slechts een totaalbedrag voor de uitvoering van het werk door een onderaannemer is opgenomen. De staatssecretaris heeft appellant in de gelegenheid gesteld de aanvraag op deze punten aan te vullen.

Bij brief van 6 april 2011 heeft appellant opnametekeningen en door zijn aannemer opgestelde begrotingen overgelegd. Bij het besluit van 4 mei 2011, gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 5 juli 2011, heeft de staatssecretaris de aanvraag buiten behandeling gelaten, omdat ook in de overgelegde begrotingen onder post 25 slechts een totaalbedrag voor onderaanneming is opgenomen. Omdat aan de kassen ingrijpende herstelwerkzaamheden zullen plaatsvinden, is volgens de Leidraad specificatie van dit bedrag vereist. Verder heeft de staatssecretaris appellant te kennen gegeven dat het subsidieplafond op 6 april 2011 reeds was bereikt, zodat hij geen aanspraak op subsidie zou hebben gehad indien post 25 op dat moment wel voldoende was gespecificeerd.

3.

De rechtbank heeft haar beoordeling beperkt tot de vraag of appellant bij het indienen van de aanvraag op 15 januari 2011 voldoende gegevens en bescheiden heeft overgelegd, omdat hij ter zitting heeft aangegeven dat hij geen belang meer heeft bij een oordeel over de vraag of zijn aanvraag op 6 april 2011 voldoende was aangevuld, aangezien het subsidieplafond op dat moment inmiddels was bereikt.

De rechtbank heeft geoordeeld dat appellant bij het indienen van de aanvraag onvoldoende gegevens heeft overgelegd, omdat post 25 in de instandhoudingsplannen niet is gespecificeerd. Gelet hierop behoeft het betoog van appellant dat hij bij het indienen van zijn aanvraag alle benodigde tekeningen heeft overgelegd geen bespreking, aldus de rechtbank.

4.

appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris reeds op het moment van ontvangst van de aanvraag over voldoende gegevens en bescheiden beschikte om daarop een besluit te kunnen nemen. Hij voert daartoe aan dat hij alle gegevens en bescheiden heeft overgelegd die volgens het aanvraagformulier en de bijbehorende toelichting voor de beoordeling van de aanvraag benodigd zijn. De instandhoudingsplannen zijn opgesteld volgens het door de minister vastgestelde model en de aanwijzingen in de bijbehorende Handwijzer. Hieruit bleek niet dat ook de kosten voor de werkzaamheden die door een onderaannemer worden uitgevoerd, moesten worden gespecificeerd. Verder betoogt hij dat de Leidraad niet van belang is voor de wijze waarop een aanvraag moet worden ingericht. Voor zover dat anders is, voert hij aan dat ook daaruit niet blijkt dat de kosten voor door een onderaannemer uit te voeren werkzaamheden moeten worden gespecificeerd. Bovendien wordt in de Handwijzer niet naar de Leidraad verwezen, aldus appellant.

4.1.

Niet in geschil is dat aan de kassen ingrijpende werkzaamheden zullen worden verricht. Gelet op paragraaf 5 van hoofdstuk 2 van de Leidraad, was appellant daarom gehouden post 25 in de instandhoudingsplannen nader te specificeren. Dat in die paragraaf de onderaannemer niet uitdrukkelijk wordt genoemd, doet daar, anders dan appellant betoogt, niet aan af. Het ligt in de rede dat de verplichting tot het specificeren van de kosten voor ingrijpende werkzaamheden ook geldt voor zover die werkzaamheden door een onderaannemer worden uitgevoerd. Dat appellant dit niet heeft gedaan, kan hem evenwel niet worden tegengeworpen. Daartoe wordt het volgende overwogen.

4.2.

Ingevolge artikel 11, derde lid, van het Brim dient een subsidieaanvrager een instandhoudingsplan in te richten overeenkomstig een door de minister vastgesteld model. Daarbij dienen de aanwijzingen in de Handwijzer te worden gevolgd. In punt 8 van de Handwijzer is voorgescreven dat ingeval van ingrijpende werkzaamheden de posten D (arbeid in uren), F (materiaal), H (onderaanneming) en J. (stelposten) moeten worden gebruikt. Appellant betoogt terecht dat aldus de indruk wordt gewekt dat, zoals hij heeft gedaan, post H uitsluitend moet worden ingevuld wanneer het werk wordt uitgevoerd door een onderaannemer, nu onderaanneming een afzonderlijke post in het model is. Daar komt bij dat in de Handwijzer niet naar de Leidraad wordt verwezen. Verder voert hij terecht aan dat het uitsplitsen van de kosten voor onderaanneming over de vier posten tot een dubbelrekening in het totaal zou leiden, hetgeen tot gevolg heeft dat dan meer subsidie wordt gevraagd dan benodigd is. Dat post H uitsluitend moet worden ingevuld, indien slechts een gedeelte van alle werkzaamheden door een onderaannemer worden uitgevoerd, zoals de minister ter zitting heeft toegelicht, kan uit de Handwijzer noch uit de toelichting bij het Brim of de Rim worden afgeleid.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, was het appellant dan ook onvoldoende duidelijk dat hij post 25 nader had moeten specificeren. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de regelgever met het Brim een heldere en eenvoudige aanvraagprocedure voor ogen heeft gehad en dat, zoals appellant ter zitting onweersproken heeft gesteld, vergelijkbare aanvragen van hem onder de vigeur van aan het Brim voorafgaande regelingen wel in behandeling werden genomen. In dit verband wordt verwezen naar de geschiedenis van de totstandkoming van het Brim, waarin is toegelicht dat subsidieaanvragers op voorhand zekerheid moeten hebben over de vereisten bij de subsidieaanvraag en dat het Brim strekt tot vermindering van regeldruk en vereenvoudiging en verbetering van de vorige instandhoudingsregeling (nota van toelichting, p. 12 en 30, *Stb.* 2010, 708). Ten slotte wordt in aanmerking genomen dat duidelijkheid omtrent de bij de aanvraag over te leggen gegevens des te meer van belang is, nu een aanvrager feitelijk maar één kans heeft een succesvolle aanvraag in te dienen, omdat het subsidieplafond veelal is bereikt op het moment dat een onvolledige subsidieaanvraag wordt aangevuld.

Het betoog slaagt.

5.

Gelet op het vorenstaande is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de overige bij de rechtbank aangevoerde beroepsgronden beoordelen.

6.

Appellant heeft betoogd dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat hij bij het indienen van de aanvraag opnametekeningen had moeten overleggen, waarop de exacte locatie, aard en omvang van de gebreken zijn aangegeven. Hij voert daartoe aan dat uit de toelichting bij artikel 5 van de Rim volgt dat die tekeningen alleen hoeven te worden overgelegd, voor zover ze noodzakelijk zijn voor de uitvoering of de beoordeling van de in het instandhoudingsplan opgenomen werkzaamheden. Gelet op de door hem overgelegde gegevens, waren opnametekeningen in dit geval niet noodzakelijk, aldus appellant.

6.1.

Ingevolge artikel 5, aanhef en onder d. en 2°, van de Rim dienen bij een aanvraag, indien het instandhoudingsplan ingrijpende werkzaamheden bevat, onder meer tekeningen te worden overgelegd waarop de bestaande toestand van het beschermd monument staat aangegeven. In het aanvraagformulier is dit tot uitdrukking gebracht in vraag R9.02, onderdeel 12.o+p. De toelichting bij deze vraag vermeldt dat dergelijke opnametekeningen de plaats, de omvang en de ernst van de gebreken aangeven.

Nu niet in geschil is dat de instandhoudingsplannen ingrijpende werkzaamheden bevatten, was appellant gehouden bij zijn aanvraag de hiervoor bedoelde opnametekeningen te overleggen. Anders dan hij betoogt, kan uit de toelichting bij artikel 5 van de Rim niet worden afgeleid dat opnametekeningen slechts moeten worden overgelegd, voor zover die noodzakelijk zijn voor de beoordeling of uitvoering van de in het instandhoudingsplan opgenomen werkzaamheden. De passage uit de toelichting waaraan hij refereert (p. 27, *Staatscourant* 2010, nr. 15667), heeft geen betrekking op instandhoudingsplannen zelf, maar op de aanvullende rapporten genoemd in artikel 5, aanhef en onder d. en 3°, van de Rim.

Het betoog faalt.

7.

Voor zover appellant heeft betoogd dat hij door het buiten behandeling laten van zijn aanvraag onevenredig in zijn belangen is geschaad, faalt dat betoog evenzeer. Een aanvraag dient te worden beoordeeld zoals die is ingediend. Dat brengt met zich dat een aanvraag om subsidie die ziet op meerdere monumenten, niet in behandeling wordt genomen indien ten aanzien van één of enkele van die monumenten onvoldoende gegevens zijn overgelegd. Anders dan appellant betoogt, is dit niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, zoals de minister ter zitting heeft toegelicht, een subsidieaanvrager voor een hogere subsidie in aanmerking kan komen wanneer hij met het oog op de

instandhouding van meerdere monumenten kiest voor het indienen van één subsidieaanvraag in plaats van afzonderlijke subsidieaanvragen.

8.

Ten slotte faalt ook het betoog dat de staatssecretaris, door de aanvraag buiten behandeling te laten, in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. De in behandeling genomen aanvraag uit het verleden waarnaar appelland verwijst, was ingediend onder de vigeur van het Besluit rijkssubsidiëring historische buitenplaatsen, een voorloper van het Brim. De minister heeft ter zitting toegelicht dat daarvoor een andere aanvraagprocedure gold, waarbij slechts een globale begroting hoefde te worden overgelegd. Gelet hierop deed zich geen rechtens vergelijkbaar geval voor waarin de staatssecretaris aanleiding had moeten zien de aanvraag van appelland in behandeling te nemen.

9.

Het bij de rechtbank ingestelde beroep is ongegrond.

10.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 15 juni 2012 in zaak nr. 11/2609;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;
- IV. gelast dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan appelland A en appelland B het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 232 (zegge: tweehonderdtweëndertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Noot

Auteur: A. Drahmänn

1.

Als voor een subsidieregeling een subsidieplafond wordt vastgesteld is een verdelingsstelsel nodig. Vaak worden subsidies dan verleend op volgorde van binnenkomst van volledige aanvragen. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat een ingediende aanvraag weliswaar onvolledig was, maar dat dit niet aan de aanvrager kan worden tegengeworpen voor zover hij een standaardformulier heeft gebruikt. Hierna zal ingegaan worden op de rol die een door het bestuursorgaan vastgesteld aanvraagformulier met toelichting speelt (onder 4 e.v.), maar eerst zullen kort de casus en het wettelijk kader worden geschetst (onder 2 en 3).

2.

Appelland heeft bij de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een subsidieaanvraag ingediend ten behoeve van de instandhouding van vijf op het landgoed Eyckenstein gelegen beschermde monumenten. De staatssecretaris heeft appelland geïnformeerd dat de aanvraag onvolledig was, omdat geen opnametekeningen waren overgelegd en in de instandhoudingsplannen een post onvoldoende gespecificeerd was. Appelland heeft vervolgens de aanvraag aangevuld, maar de aanvraag is daarna toch buiten behandeling gelaten, omdat de nadere specificatie nog altijd onvoldoende zou zijn. Bovendien kwam de aanvulling pas op het moment dat het subsidieplafond reeds was bereikt, hetgeen ook reden is om een (complete) aanvraag te weigeren.

De grondslag voor subsidieverlening is in casu gelegen in artikel 34 Monumentenwet 1988, het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011 (Brim) en de Regeling rijkssubsidiëring instandhouding monumenten 2011 (Rrim). Op grond van het Brim en Rrim heeft de staatssecretaris een aanvraagformulier met toelichting vastgesteld en een model voor een instandhoudingsplan dat kan worden ingevuld met behulp van een Handwijzer. Verder is ook de Leidraad subsidiabele instandhoudingskosten Brim 2011 (Leidraad) vastgesteld.

Zie voor een andere uitspraak over de verdeling van de Brim 2011-subsidies: ABRvS 3 april 2013, AB 2013/319, m.nt. C.J. Wolswinkel. Uit die uitspraak blijkt dat de keuze voor een loting als aanvullende verdelingsprocedure de rechterlijke toetsing aan algemene rechtsbeginselen kan doorstaan.

3.

Appellant betoogt dat zijn aanvraag volledig was, omdat hij alle gegevens en bescheiden heeft overgelegd die volgens het aanvraagformulier en de bijbehorende toelichting benodigd zijn en de instandhoudingsplannen zijn opgesteld volgens het door de minister vastgestelde model en de aanwijzingen in de bijbehorende Handwijzer.

De Afdeling constateert dat gelet op de Leidraad appellant gehouden was post 25 in de instandhoudingsplannen nader te specificeren. De aanvraag was dus onvolledig. De Afdeling oordeelt echter vervolgens dat appellant niet kan worden tegengeworpen dat de post niet was gespecificeerd. Op grond van artikel 11 Brim dient een subsidieaanvrager namelijk een instandhoudingsplan in te richten overeenkomstig het door de minister vastgesteld model en de aanwijzingen in de Handwijzer. De Afdeling is het met appellant eens dat in de Handwijzer de indruk wordt gewekt dat post H uitsluitend moet worden ingevuld wanneer het werk wordt uitgevoerd door een onderaannemer, nu onderaanneming een afzonderlijke post in het model is. De Afdeling acht daarbij van belang dat in de Handwijzer niet naar de Leidraad wordt verwezen. Ook zou het uitsplitsen van de kosten voor onderaanneming over de vier posten tot een dubbeltelling in het totaal leiden, hetgeen tot gevolg zou hebben dat dan meer subsidie zou worden gevraagd dan benodigd. Verder neemt de Afdeling in aanmerking dat de regelgever met het Brim een heldere en eenvoudige aanvraagprocedure voor ogen heeft gehad. In de nota van toelichting bij het Brim (*Stb.* 2010, 708) is ook toegelicht dat subsidieaanvragers op voorhand zekerheid moeten hebben over de vereisten bij de subsidieaanvraag. Ten slotte neemt de Afdeling in aanmerking dat duidelijkheid omtrent de bij de aanvraag over te leggen gegevens des te meer van belang is, nu een aanvrager feitelijk maar één kans heeft een succesvolle aanvraag in te dienen, omdat het subsidieplafond veelal is bereikt op het moment dat een onvolledige subsidieaanvraag wordt aangevuld.

4.

Deze uitspraak is voor de praktijk van belang, omdat hieruit volgt dat als een bestuursorgaan een formulier of model vaststelt dat de aanvrager verplicht moet gebruiken (wat vaak gebeurt met het oog op een efficiënte afhandeling van de aanvragen) dus gevolgen kan hebben voor de beoordeling van de (volledigheid van de) aanvraag. Het bestuursorgaan moet er voor zorgen dat het vastgestelde formulier volledig, correct en voldoende duidelijk is. Als dit niet het geval is dan kan dit de aanvrager 'niet worden tegengeworpen'. Het vaststellen van een standaardformulier is immers bedoeld om het zowel de aanvrager als het bestuursorgaan makkelijker te maken. Voor het bestuursorgaan, omdat de ingediende aanvragen eenvoudiger te beoordelen en onderling te vergelijken zijn. Voor de aanvrager, omdat de relevante wet- en regelgeving vaak niet eenvoudig te doorgronden is: subsidieaanvragers moeten op voorhand zekerheid hebben over de vereisten bij de subsidieaanvraag, aldus de nota van toelichting bij het Brim.

5.

De vraag is nog wel of deze uitspraak ook van belang is voor alle begunstigende besluiten waarvoor vooraf een plafond is vastgesteld. Er zijn immers veel meer zogenaamde 'schaarse' besluiten; er wordt bijvoorbeeld ook heel regelmatig een vergunningenplafond vastgesteld. Mijs inziens is deze uitspraak relevant voor alle besluitvorming waarbij een plafond is vastgesteld, omdat de door de Afdeling gegeven reden dat een aanvrager feitelijk maar één kans heeft, hierop evenzeer van toepassing is.

Het gaat waarschijnlijk een stap te ver om te stellen dat iedere aanvrager altijd — dus ook als er in het geheel geen sprake is van een vastgesteld plafond — er in beginsel op mag vertrouwen dat als hij een vastgesteld aanvraagformulier correct invult zijn aanvraag volledig is. De herstellmogelijkheid van artikel 4:5 Awb zal in een dergelijk geval de kansen van de aanvrager op de besluitvorming immers niet (nadelig) beïnvloeden.

6.

Interessant is ten slotte nog de vraag wat de gevolgen zijn als de onvolledigheid van de aanvraag appellant niet kan worden tegengeworpen. Betekent dit dat het bestuursorgaan de aanvrager in de gelegenheid moet stellen om de aanvraag aan te vullen, maar de oorspronkelijke indieningsdatum als datum voor de rangschikking moet hanteren? Of betekent dit dat het bestuursorgaan de subsidieaanvraag moet behandelen alsof de aanvraag volledig is ingediend? Dat laatste lijkt mij niet goed mogelijk, omdat de ontbrekende gegevens nodig zullen zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen. Het hanteren van de oorspronkelijke indieningsdatum als datum voor de rangschikking lijkt dat ook logischer, maar dit blijkt niet expliciet uit de uitspraak.

7.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het vaststellen en verplicht voorschrijven van een formulier of model door een bestuursorgaan niet zonder juridische betekenis is. In ieder geval bij subsidieverlening waarvoor een plafond is vastgesteld, kan een onduidelijk formulier ertoe leiden dat voor onvolledige aanvragen andere regels gelden dan hetgeen het geval is als geen plafond is vastgesteld. Mijs inziens zou dit uitgangspunt ook toegepast moeten worden bij vergunningverlening

waarvoor een plafond is vastgesteld, maar een uitspraak van de Afdeling zal hierover uitsluitend moeten geven. Als een subsidie- of vergunningenplafond wordt vastgesteld, creëert het bestuursorgaan namelijk een vorm van schaarste en daarmee een vorm van concurrentie tussen de aanvragers. In de woorden van de Afdeling: de aanvragers hebben feitelijk maar één kans om een succesvolle aanvraag in te dienen. Het is in dergelijke gevallen van belang dat alle (potentiële) aanvragers gelijke kansen hebben om voor de subsidie of vergunning in aanmerking te komen. Het bestuursorgaan dient hiermee bij de informatieverstrekking over de besluitvorming rekening te houden. Dat de Afdeling in dit geval oordeelt dat een onduidelijk standaardformulier als een plafond is vastgesteld niet aan de aanvrager kan worden tegengeworpen, is dan ook een goede ontwikkeling.

Voetnoten

[*]

Annemarie Drahmman is promovenda aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en senior Professional Support Lawyer bij Stibbe.