



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: ABRvS 2009-02-25

Ouden, W. den; Rijn Van Alkemade, J.M.J. van

Citation

Ouden, W. den, & Rijn Van Alkemade, J. M. J. van. (2009). Annotation: ABRvS 2009-02-25. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15103>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15103>

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

AB 2009/222**RAAD VAN STATE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK (MEERVOUDIGE KAMER)**

25 februari 2009, nr. 200801355/1

(Mrs. M. Vlasblom, W. van den Brink, C.H.M. van Altena)

m.nt. W. den Ouden en J.M.J. van Rijn van Alkemade NOOT *

LJ/N BH3950

Awb art. 3:2, art. 3:9, art. 7:12

[Essentie] **Weigering onderzoekssubsidie na vergelijkende toets; zorgvuldigheid selectieprocedure; ondeugdelijke motivering van beslissing op bezwaar nu het onderzoek van de bezwaarcommissie niet zorgvuldig was.**

Naar de rechtbank terecht onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling (uitspraak van 15 maart 2006 in zaak nr. 200504394/1) heeft overwogen, komt het algemeen bestuur bij het toekennen van een subsidie in het kader van Veni - Vidi - Vici, Vernieuwingsimpuls, Subsidieronde 2006 beleidsvrijheid toe en dient aanwending daarvan door de rechter terughoudend te worden getoetst. Slechts indien geoordeeld moet worden dat het algemeen bestuur niet in redelijkheid tot voormeld besluit heeft kunnen komen dan wel dat het besluit is genomen in strijd met de wet of in strijd met enig algemeen rechtsbeginsel, is plaats voor vernietiging van dat besluit. Hieruit vloeit voort dat de rechter wel de zorgvuldigheid van de gevolgde selectieprocedure in zijn oordeel dient te betrekken. (...)

Op grond van kennisneming van het transcript van het interview met appelland, constateert de Afdeling dat het verloop daarvan overwegend is bepaald door een lid van de commissie, dat dit lid reeds bij de aanvang van het interview te kennen heeft gegeven een score van 3 voor appelland voor ogen te hebben en dat zijn vraagstelling niet op alle onderdelen blijkt geeft van de zakelijke afstandelijkheid en de helderheid die in het kader van een interview als dit verwacht mag worden.

Gelet hierop, op het verschil in score tussen de fasen I en II en fase III en de gemotiveerde bezwaren die appelland tegen de gang van zaken tijdens het interview in de bezwaarfase naar voren heeft gebracht, is de Afdeling van oordeel dat de bezwaarcommissie zich er te zeer toe heeft bepaald de door de commissie op basis van het interview verwoorde kritiek op het onderzoeksplan en de presentatie daarvan door appelland te beklemtonen. De zorgvuldigheid bracht evenwel mee dat zij nader had behoren te onderzoeken en motiveren of de gang van zaken tijdens het interview, in het bijzonder de kwaliteit en de afstandelijke objectiviteit van de vraagstelling rechtvaardigen dat het resultaat van het interview van doorslaggevende invloed was op de eindscore van appelland. (...)

[Tekst] Appelland, te X., tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 15 januari 2008 in zaak nr. 07/168 in het geding tussen:

appelland, en het algemeen bestuur van de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO).

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2006 heeft het algemeen bestuur van de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) (hierna: het algemeen bestuur) de aanvraag van appelland om subsidie voor zijn onderzoeksvorstel "The spatio-temporal pattern of sensory information processing, as revealed by intracranial electrical stimulation of the brain in awake patients" afgewezen.

Bij besluit van 9 november 2006 heeft het algemeen bestuur het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 januari 2008, verzonden op 21 januari 2008, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft appelland bij brief, bij de Raad van State ingekomen per faxbericht op 22 februari 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 7 april 2008.

Het algemeen bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

Appelland heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 december 2008, waar appelland in persoon, en het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door mr. L.J.M. van der Valk, werkzaam bij de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (hierna: de Wet op de NWO) is er een organisatie, genaamd Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, heeft de organisatie tot taak het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek.

Ingevolge het tweede lid voert de organisatie haar taak uit in het bijzonder door het toewijzen van middelen.

Ingevolge artikel 4 behoort aan het algemeen bestuur de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de organisatie, voor zover die niet bij of krachtens deze wet aan de gebiedsbesturen is opgedragen. Ingevolge artikel 9, eerste lid, wordt bij reglement vastgesteld voor welke wetenschapsgebieden er gebiedsbesturen zijn.

Ingevolge artikel 15 worden het bestuur en de inrichting van de organisatie alsmede de bestuurlijke betrekkingen van de organisatie tot de onderzoekorganisaties voor zover daaraan krachtens deze wet middelen worden toegewezen, nader bij reglement geregeld.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, wordt het reglement vastgesteld door het algemeen bestuur.

Het reglement, bedoeld in de voormelde artikelen 9, eerste lid, 15 en 16, eerste lid, van de Wet op de NWO, is het gewijzigd "Reglement NWO 2002" (hierna: het reglement). Van dit reglement zijn hier de volgende artikelen van belang:

"Artikel 2.1 Taken en bevoegdheden

(...)

5. Het Algemeen Bestuur geeft, gehoord de betrokken gebiedsbesturen, algemene richtlijnen voor de wijze van beoordeling van subsidieaanvragen.

(...)

Artikel 3.1 Gebiedsindeling

Er zijn gebiedsbesturen voor:

(...)

f. de medische wetenschappen

(...)

Artikel 3.2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gebiedsbesturen

1. De gebiedsbesturen stellen voor hun gebied beleid vast.

2. De gebiedsbesturen nemen bij de vaststelling van hun beleid en de toewijzing van middelen het door het Algemeen Bestuur vastgestelde algemene beleid en de voor het desbetreffende gebied goedgekeurde begroting in acht.

3. Een gebiedsbestuur let op het aspect van coördinatie binnen zijn gebied en bevordert deze waar nodig. Het Algemeen Bestuur kan, na overleg met de betrokken gebiedsbesturen, één of meer gebiedsbesturen belasten met de coördinatie van het beleid ten aanzien van een onderdeel van wetenschapsbeoefening dat zich uitstrekt tot meer dan één gebied.

4. Een gebiedsbestuur besteedt bijzondere aandacht aan onderdelen van zijn gebied die zodanige raakvlakken vertonen met onderdelen van andere gebieden dat speciale aandacht voor coördinatie of bevordering van inter- of multidisciplinaire aspecten nodig is. Een gebiedsbestuur doet zo nodig voorstellen ter zake aan het Algemeen Bestuur.

(...)

Artikel 12.2 Nieuwe typen bestuursorganen

1. In geval bevoegdheden van bestaande NWO-organen worden gemandateerd aan een orgaan, dat niet past binnen de opsomming van artikel 2.1 van dit reglement, maar wel gedeeltelijk past binnen de NWO-organisatie, vermeldt het tweede artikellid:

- de namen van de betrokken organen;

- waar van toepassing, de naam van de organisatie waarvan de mandans deel uitmaakt;

- het document, dat het mandaat bevat. 2. Een orgaan als bedoeld in het eerste lid is: De organisatie ZonMw, voortgekomen uit een integratie tussen het onder de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ressorterende zelfstandige bestuursorgaan ZON en het Gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO, tezamen vormend het bestuursorgaan ZonMw. Het desbetreffend mandaat is opgenomen in de Samenwerkingsovereenkomst tussen ZON en NWO van mei 2001."

2.2. Appellant wenst in aanmerking te komen voor een zogenoemde Veni-subsidie. Blijkens de brochure "Veni - Vidi - Vici, Vernieuwingsimpuls, Subsidieronde 2006" (hierna: de brochure) biedt de Veni-subsidievorm de pas gepromoveerde onderzoeker de mogelijkheid om gedurende drie jaren in Nederland of deels ook in het buitenland zijn of haar ideeën verder te ontwikkelen. De subsidie bedraagt maximaal € 208.000 voor een periode van drie jaar.

2.3. In paragraaf 1.8 van de brochure is beschreven hoe de selectieprocedure voor de drie subsidievormen Veni - Vidi - Vici verloopt. Voor de Veni-subsidievorm geldt dat het behandelende NWO-gebiedsbestuur een voorselectie kan maken op basis van de uitgewerkte aanvragen. Bij de voorselectie worden alle aanvragen door een breed samengestelde beoordelingscommissie aan de hand van de criteria vergelijkenderwijs besproken en vervolgens geprioriteerd naar kansrijkheid. De geselecteerde uitgewerkte aanvragen worden ter beoordeling aan externe adviseurs voorgelegd. Vervolgens krijgt de kandidaat de geanonimiseerde adviezen toegezonden en heeft hij de mogelijkheid hierop te reageren. Tenslotte vindt een interview met de aldus door voormelde commissie geselecteerde meest kansrijke kandidaten plaats, waarna de commissie tot een advies komt. Dit advies gaat naar het betrokken gebiedsbestuur. Alleen voorstellen met een eindoordeel "zeer goed" of "excellent" worden subsidiabel geacht.

Het gebiedsbestuur maakt een selectie van te honoreren kandidaten en legt deze voor aan het algemeen bestuur van het NWO. Vanwege budgettaire beperkingen kan gewoonlijk slechts een beperkt aantal subsidiabele voorstellen worden gehonoreerd. Het algemeen bestuur neemt uiteindelijk het definitieve besluit tot toekenning.

In paragraaf 2.3 van de brochure is vermeld op basis van welke criteria de kandidaten en de voorgestelde onderzoeksplannen voor een Veni-subsidie worden beoordeeld.

De kwaliteit van de onderzoeker wordt beoordeeld aan de hand van:

- passendheid qua profiel in de Veni-doelgroep;
- wetenschappelijke uitnemendheid blijkend onder meer uit proefschrift, publicaties en/of andere wetenschappelijke verwoorvenheden;
- duidelijke indicatie dat de onderzoeker een opvallend talent bezit voor het doen van wetenschappelijk onderzoek en tot de beste 10-20% van zijn/haar populatie behoort;
- aanstekelijke fascinatie voor onderzoek of technologie;
- overtuigingskracht

De onderzoeksplannen worden beoordeeld naar het innovatieve karakter van het voorgestelde onderzoek:

- originaliteit van de vraagstelling;
- wetenschappelijk vernieuwende elementen
- potentie tot belangrijke bijdragen aan wetenschap of technologie.

2.4. Het dagelijks bestuur heeft ten aanzien van de onderhavige subsidieaanvraag de hierboven onder 2.3 beschreven procedure gevolgd. Op 13 juni 2006 heeft de Veni-commissie van ZonMw (hierna: de Veni-commissie) appellant geïnterviewd. Zijn voorstel is daarna door de Veni-commissie met 2,3 punten gehonoreerd. De Veni-commissie heeft zijn aanvraag in de beoordelingslijst van aanvragen op een gedeelde 23e tot en met 31e plaats gezet.

Bij besluit van 6 juli 2006 heeft het dagelijks bestuur appellant meegedeeld dat is besloten 22 van de in totaal 84 ingediende Veni-voorstellen te honoreren en dat het voorstel van appellant niet voor subsidie in aanmerking komt. Ter motivering van dit besluit heeft het dagelijks bestuur verwezen naar de bijgevoegde toelichting op de beoordeling door de Veni-commissie. Hierin wordt verwezen naar de opgestelde referentierapporten en is het volgende vermeld:

- het CV is zeer goed; de kandidaat heeft een goede publicatielijst en buitenlandervaring, is cum laude gepromoveerd en heeft twee beurzen gekregen;
- de presentatie tijdens het interview viel tegen; de kandidaat is erg gedreven, maar heeft moeite het onderzoek helder te verkopen en laat zich door zijn enthousiasme meeslepen;
- het onderzoeksvoorstel is innovatief op het punt van het in vivo invasief meten van humane hersenactiviteit; het onderzoek zal bij succes een directe klinische relevantie hebben voor de behandeling van epilepsie;
- in het onderzoeksvoorstel wordt erg weinig detail gegeven over de feitelijke experimenten en hoewel hier wel in het weerwoord op wordt ingegaan, blijven er onduidelijkheden;
- het is niet helemaal duidelijk hoe goed de samenwerkingen, die een essentieel onderdeel vormen van het project, rondom dit project zijn georganiseerd.

2.4.1. De commissie bezwaar- en beroepschriften NWO (hierna: de bezwaarcommissie) heeft naar aanleiding van het door appellant gemaakte bezwaar geadviseerd het besluit van 6 juli 2006 in stand te laten. De bezwaarcommissie heeft zich op het standpunt gesteld dat de ten behoeve van het besluit van 6 juli 2006 gevolgde procedure niet onzorgvuldig is verlopen en dat de Veni-commissie terecht heeft geadviseerd het onderzoek van appellant niet voor subsidiëring in aanmerking te laten komen. Hierbij heeft de Veni-commissie in aanmerking genomen dat relatief kleine tekortkomingen in het voorstel of bij de persoon van de onderzoeker aanzienlijke effecten kunnen laten zien op de uitkomst van de procedure. Tevens maakt de wijze van interviewen van een van de leden van de beoordelingscommissie - wat daarvan in dit geval zij - nog niet de gehele oordeelsvorming door de beoordelingscommissie onzorgvuldig.

Het dagelijks bestuur heeft het advies van de bezwaarcommissie overgenomen en aan zijn besluit van 9 november 2006 ten grondslag gelegd.

2.5. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Veni-commissie bij de beoordeling van zijn aanvraag niet onzorgvuldig heeft gehandeld. Hij voert daartoe aan dat één van de commissieleden in het interview jegens hem geen onbevooroordeelde houding had. Hij veronderstelt door de commissie kritischer te zijn behandeld dan andere aanvragers van een Veni-subsidie. Hij motiveert dit met een door hem uitgewerkte vergelijking van de score van zijn onderzoeksvoorstel met de scores van andere onderzoeksvoorstellen voor en na de interviewronde. Zijn onderzoeksvoorstel heeft na de interviewronde onevenredig lager gescoord ten opzichte van die andere voorstellen en in vergelijking met de onderscheidenlijke scores in eerdere fasen van de selectie. Het dagelijks bestuur had daarom het advies van de Veni-commissie niet aan zijn besluit tot afwijzing van zijn aanvraag voor subsidie ten grondslag mogen leggen, aldus appellant.

2.5.1. Naar de rechtbank terecht onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling (uitspraak van 15 maart 2006 in zaak nr. 200504394/1) heeft overwogen, komt het algemeen bestuur bij het toekennen van een subsidie in het kader van Veni - Vidi - Vici, Vernieuwingsimpuls, Subsidieronde 2006 beleidsvrijheid toe en dient aanwending daarvan door de rechter terughoudend te worden getoetst. Slechts indien geoordeeld moet worden dat het algemeen bestuur niet in redelijkheid tot voormeld besluit heeft kunnen komen dan wel dat het besluit is genomen in strijd met de wet of in strijd met enig algemeen rechtsbeginsel, is plaats voor vernietiging van dat besluit. Hieruit vloeit voort dat de rechter wel de zorgvuldigheid van de gevolgde selectieprocedure in zijn oordeel dient te betrekken.

2.5.2. Uit het advies van 31 oktober 2006 blijkt dat de bezwaarcommissie in de bezwaren van appellant geen aanleiding heeft gezien te onderzoeken of aan het interview het juiste gewicht is toegekend en of een tweede

interview door een al dan niet in samenstelling gewijzigde Veni-commissie in de rede gelegen zou hebben, teneinde het besluit over de subsidie-aanvraag beter te kunnen motiveren. Dienaangaande overweegt de Afdeling als volgt.

Uit de stukken blijkt dat appelland na afronding van fase I en fase II van de hiervoor beschreven selectieprocedure op de schaal 1 (hoog) tot 5 (laag) een bijzonder kansrijke score van 1,9 had behaald en dat de beoordeling die daaraan ten grondslag lag mede was gebaseerd op het onderzoeksplan, neergelegd in de uitgewerkte aanvraag van appelland. De beoordeling was verricht door bij uitstek deskundige referenten.

Voorts blijkt dat ten gevolge van het resultaat van het interview de eindscore van appelland is gedaald tot een kansloze 2,3 en dat, naar valt op te maken uit de toelichting bij het primaire besluit, de beoordeling van het interview, naast kritiek op het onderzoeksplan dat ook in de voorafgaande fasen is beoordeeld, in relevante mate is ingegeven door de wijze van presentatie van appelland.

Op grond van kennisneming van het transcript van het interview met appelland, constateert de Afdeling dat het verloop daarvan overwegend is bepaald door een lid van de commissie, dat dit lid reeds bij de aanvang van het interview te kennen heeft gegeven een score van 3 voor appelland voor ogen te hebben en dat zijn vraagstelling niet op alle onderdelen blijkt geeft van de zakelijke afstandelijkheid en de helderheid die in het kader van een interview als dit verwacht mag worden.

Gelet hierop, op het verschil in score tussen de fasen I en II en fase III en de gemotiveerde bezwaren die appelland tegen de gang van zaken tijdens het interview in de bezwaarfase naar voren heeft gebracht, is de Afdeling van oordeel dat de bezwaarcommissie zich er te zeer toe heeft bepaald de door de commissie op basis van het interview verwoorde kritiek op het onderzoeksplan en de presentatie daarvan door appelland te beklemtonen. De zorgvuldigheid bracht evenwel mee dat zij nader had behoren te onderzoeken en motiveren of de gang van zaken tijdens het interview, in het bijzonder de kwaliteit en de afstandelijke objectiviteit van de vraagstelling rechtvaardigen dat het resultaat van het interview van doorslaggevende invloed was op de eindscore van appelland. Daarmede had zij inzichtelijk kunnen maken waarom zij zich op het standpunt heeft gesteld dat appelland op basis van de vraagstelling de ruimte heeft gekregen zijn onderzoeksplan toe te lichten. De stellingname van de commissie dat appelland geen omstandigheden heeft aangevoerd die tot een andere score hadden kunnen leiden, gaat voorbij aan de bezwaren die appelland heeft aangevoerd tegen de wijze van totstandkoming van zijn eindscore. Dat ook door de externe referenten kritiek op het onderzoeksplan was geuit, laat onverlet dat appelland na fase II een bijzonder kansrijke score van 1,9 had behaald.

Op grond van het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het advies van de bezwaarcommissie niet gebaseerd is op een volledig en gedegen onderzoek van de aangevoerde bezwaren en dat het dagelijks bestuur het advies van de bezwaarcommissie niet zonder meer aan zijn besluit van 9 november 2006 ten grondslag mocht leggen. Doordat zij dit wel heeft gedaan, ontbeert dit besluit een deugdelijke motivering. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank niet onderkend dat het besluit van 9 november 2006 in zoverre in strijd is genomen met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het betoog slaagt.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van het college van 9 november 2006 alsnog gegrond verklaren. Het dagelijks bestuur dient een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Hetgeen appelland overigens in hoger beroep heeft aangevoerd, behoeft gezien het vorenstaande geen bespreking.

2.7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

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

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 15 januari 2008 in zaak nr. 07/168;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond.

IV. gelast dat de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek aan appelland het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 357 (zegge: driehonderdzevenenvijftig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. In deze zaak staat opnieuw een door de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) gevolgde procedure voor de selectie van subsidieontvangers ter discussie (zie eerder bijv. Rb. Arnhem 5 januari 2009, *LJN* nr. BH0797; Rb. Arnhem 21 januari 2008, *AB* 2008, 46, m.nt. F.C.M.A. Michiels, *JB* 2008, 51, m.nt. R.J.N. Schlössels; Rb. 's-Hertogenbosch 3 december 2007, *LJN* nr. BC0319 en BC0321; ABRvS 7 februari 2007, *AB* 2008, 86, m.nt. N. Verheij; ABRvS 15 maart 2006, *LJN* nr. BH3950 en ABRvS 19 mei 2004, *LJN* nr. AO9737. Zie ook: F.C.M.A. Michiels en R.J.N. Schlössels, *Ernstige gebreken in NWO-subsidieprocedure: tijd voor verandering!* *NJB* 2008 p. 888-889). NWO is een publiekrechtelijke rechtspersoon (art. 2 lid 2 Wet op de NWO), met als taak de bevordering van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek en de stimulering van nieuwe ontwikkelingen (art. 3 lid 1 Wet op de NWO). Dat doet zij in het bijzonder door subsidies te verstrekken (art. 3 lid 2 Wet op de NWO); in 2009 was daarvoor een budget van ruim € 400 mln beschikbaar (zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VIII, nr. 1 en 2). NWO is daarmee een van de belangrijkste financiers van het wetenschappelijk onderzoek in Nederland. Het is dus begrijpelijk dat de

wetenschappers - voor wie de toekenning van NWO-subsidies door kortingen op het reguliere budget steeds belangrijker wordt - kritisch kijken naar de gehanteerde toewijzingsmethoden en zo nodig onregelmatigheden aan de kaak stellen. Uit de hier opgenomen uitspraak blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in dergelijke gevallen bereid is de gevolgde selectieprocedure en de concrete uitkomsten daarvan met de nodige precisie te bekijken. Uit de uitspraak blijkt echter ook dat wanneer zij in zo'n geval tot het oordeel komt dat de procedure niet zorgvuldig is verlopen, dat niet per definitie leidt tot een uitspraak waaraan de appellatant iets heeft.

2. Laten wij eerst een korte schets geven van de feiten. Het hoger beroep is ingesteld door een medische wetenschapper, die met zijn onderzoeksvorstel, getiteld "The spatio-temporal pattern of sensory information processing, as revealed by intracranial electrical stimulation of the brain in awake patients", meedong naar een zogenaamde "Veni-subsidie". Deze subsidie, die maximaal € 250.000 bedraagt, biedt pas gepromoveerde onderzoekers de mogelijkheid om gedurende drie jaren hun ideeën verder te ontwikkelen. Vanwege het gelimiteerde budget kan jaarlijks slechts een beperkt aantal Veni-aanvragen worden gehonoreerd, veel minder dan het aantal aanvragen dat normaliter wordt ingediend. NWO selecteert door de ingediende onderzoeksvorstellen te vergelijken op vooraf bepaalde kwaliteitscriteria, zoals de kwaliteit en de presentatievaardigheden van de onderzoeker en de originaliteit van het onderzoeksvorstel. Het verloop van deze verdelingsprocedure kent vier fasen: (I) vergelijkenderwijze bespreking van alle uitgewerkte aanvragen door een interdisciplinair samengestelde beoordelingscommissie, uitmondend in een prioritering van aanvragen op kansrijkheid (II) beoordeling van de in fase I voorgeselecteerde aanvragen door externe adviseurs, waarbij kandidaten de mogelijkheid krijgen om te reageren op de geanonimiseerde adviezen van de externe adviseurs (III) interviewronde, waarin de beoordelingscommissie interviews houdt met de door haar als meest kansrijk geselecteerde kandidaten (IV) toewijzing van subsidies door het algemeen bestuur van NWO op basis van een advies van de beoordelingscommissie. Voor toewijzing komen alleen voorstellen met een eindoordeel "zeer goed" of "excellent" in aanmerking.

In het geval van appellatant was deze procedure inderdaad gevolgd, maar niet vlekkeloos verlopen. Na afronding van fase I en II had appellatant op een schaal van 1 (hoog) tot 5 (laag) de bijzonder kansrijke score van 1,9 behaald. Deze beoordeling was bovendien gegeven door bij uitstek deskundige referenten. Na de interviewronde was zijn score echter gedaald tot een kansloze 2,3. Daarmee was zijn voorstel er na fase III aanzienlijk meer op achteruit gegaan dan andere voorstellen, in vergelijking met de scores in eerdere fasen van de selectie, zo had appellatant zelf uitgerekend en uitgewerkt (zie r.o. 2.5). Hij wijt deze discrepantie tussen zijn scores voor en na de interviewronde aan de vooringenomenheid van een van de interviewers. Hij veronderstelt kritischer te zijn behandeld dan de andere aanvragers en stelt op die grond dat de behandeling van zijn aanvraag onzorgvuldig is geweest. Het dagelijks bestuur van NWO had het advies van de beoordelingscommissie daarom niet ten grondslag mogen leggen aan het besluit tot afwijzing van zijn aanvraag, aldus appellatant.

3. Een selectieprocedure zoals hier door NWO gevolgd, waarbij alleen aanvragen gehonoreerd worden die na onderlinge vergelijking op bepaalde (vooraf vastgestelde) criteria als de besten uit de bus komen, wordt een vergelijkende toets of ook wel een *beauty contest* genoemd. Rond de uitvoering van dergelijke procedures en de toetsing van de uitkomsten daarvan door de bestuursrechter speelt een aantal lastige rechtsbeschermingsproblemen. Zo is problematisch dat de identiteit van de referenten, aan wier oordeel in de selectieprocedure veel waarde wordt gehecht door NWO, geheim wordt gehouden omdat er anders geen beoordelaars meer gevonden zouden kunnen worden (zie daarover ABRvS 7 februari 2007, hiervoor genoemd). Dat betekent dat een afgewezen aanvrager niet kan nagaan of de referent die oordeelde over zijn voorstel werkelijk deskundig en onpartijdig kan worden genoemd. Een ander punt dat in de praktijk tot veel discussie leidt is het feit dat NWO geen inzage wil geven in concurrerende aanvragen omdat de belangen van de betreffende aanvragers beschermd moeten worden (zie daarover Rb. Arnhem 21 januari 2008, hiervoor genoemd); zij worden door haar niet gerekend tot de "op de zaak betrekking hebbende stukken" als bedoeld in art. 7:4, 7:18 en 8:42 Awb. Dat maakt het voor een afgewezen aanvrager vrijwel ondoenlijk om te bewijzen dat zijn aanvraag ten onrechte relatief laag is gewaardeerd.

4. In deze casus stelt de appellatant als gezegd dat zijn aanvraag relatief laag werd gewaardeerd door de vooringenomenheid van de interviewer. De bezwaarcommissie van NWO stelde dat voor zover de wijze van interviewen niet zorgvuldig zou zijn geweest, dat nog niet de gehele besluitvorming door de beoordelingscommissie onzorgvuldig zou maken en adviseerde het bezwaarschrift ongegrond te verklaren. De Rechtbank overwoog ten aanzien van de interviewer slechts dat er sprake was van een commissielid met een kritische houding (Rb Den Haag 21 januari 2008, rolnr. AWB 07/168 BESLU). De Afdeling ziet dat anders. Hoewel zij voorop stelt dat de toekenning van subsidies door het algemeen bestuur van NWO een discretionaire bevoegdheid betreft die noopt tot een terughoudende toetsing van subsidiebesluiten door de bestuursrechter, is het volgens de Afdeling wel de taak van de rechter om de zorgvuldigheid van de gevolgde selectieprocedure te beoordelen. In dat verband stelt zij vast dat ondanks een kansrijke beoordeling door bij uitstek deskundige referenten, na het interview de score van de aanvrager is gedaald tot een kansloze positie. Daarbij heeft de presentatie van de aanvrager tijdens het interview blijkens de motivering van het afwijzingsbesluit een relevante rol gespeeld. Dat leidt de Afdeling tot een nadere verkenning van de gang van zaken tijdens het interview. Op basis van het transcript constateert zij dat het verloop van het interview "overwegend is bepaald door een lid van de commissie, dat dit lid reeds bij de aanvang van het interview te kennen heeft gegeven een score van 3 voor appellatant voor ogen te hebben en dat zijn vraagstelling niet op

alle onderdelen blijkt geeft van de zakelijke afstandelijkheid en de helderheid die in het kader van een interview als dit verwacht mag worden." Op basis van deze bewoordingen lijkt veilig te kunnen worden vastgesteld dat de Afdeling de gang van zaken tijdens het interview niet zorgvuldig acht.

Toch volgt er geen vernietiging van de rechtbankuitspraak omdat de rechtbank niet heeft ingezien dat het afwijzingsbesluit niet zorgvuldig is voorbereid (art. 3:2 Awb). De Afdeling kiest een andere route en stelt dat het op de weg van de bezwaarcommissie had gelegen om te onderzoeken en te motiveren of het interview, gezien de feitelijke gang van zaken, van doorslaggevend belang mocht zijn voor de eindscore van de aanvrager. Nu de bezwaarcommissie dat niet heeft gedaan, is haar onderzoek niet zorgvuldig geweest en had het dagelijks bestuur dit advies niet zonder meer aan de beslissing op bezwaar ten grondslag mogen leggen (vgl. art. 3:9 Awb). De rechtbank had de beslissing op bezwaar derhalve moeten vernietigen op grond van strijd met art. 7:12 Awb, tweede lid, dat bepaalt dat de beslissing op bezwaar deugdelijk gemotiveerd dient te worden.

5. Deze meer indirecte benadering maakt het in theorie mogelijk voor het dagelijks bestuur van NWO om in de nieuw te nemen beslissing op bezwaar alsnog een argumentatie op te nemen inhoudende dat de interviewresultaten wel gerechtvaardigd de eindscore van de aanvrager op een beslissende wijze mochten beïnvloeden. Er wordt dus een kans geboden aan NWO om met behulp van een verbeterde motivering te "ontkomen" aan het organiseren van een nieuw interview. Gezien de onderzoeksresultaten van Van der Valk (*Bezwaar en beroep in de praktijk van NWO* (diss. UvA), Den Haag: Bju 2008, p. 270 e.v.) lijkt het ons zelfs waarschijnlijk dat dit zal gebeuren. Van der Valk toont aan dat bezwaren over een te grote discrepantie tussen referenten- en commissieoordeel en incorrecte interviewpraktijken binnen NWO zelden leiden tot een herroeping van het primaire besluit; steeds opnieuw stelt NWO dat de beoordelingscommissie een eigen, vergelijkende taak heeft en dus niet gebonden is aan de oordelen van de referenten, die slechts een onderzoeksvoorstel onder ogen krijgen. Tegen de nieuwe beslissing op bezwaar moet de appelland in dat geval opnieuw beroep bij de rechtbank instellen, waarna eventueel hoger beroep kan volgen bij de Afdeling. Een weinig aantrekkelijk perspectief voor de appelland die waarschijnlijk niet voor 2011 weer bij de Afdeling staat om opnieuw te bepleiten dat het interview zo oneerlijk is verlopen dat de beoordeling daarvan niet mag meetellen voor zijn eindscore.

6. Dat roept de vraag op waarom de Afdeling er niet voor koos om het ongelukkige interview in strijd te oordelen met art. 3:2 Awb, wat voor het bestuursorgaan aanleiding had moeten zijn tot een herroeping van het afwijzingsbesluit. In dat geval zouden de interviewresultaten immers niet mee mogen tellen en dat lijkt wel zo rechtvaardig. Maar ontbrekende interviewresultaten leiden ook direct tot problemen. Immers, dan kan aan een van de criteria waaraan volgens de subsidieregeling moet zijn voldaan, te weten goede presentatievaardigheden, niet worden getoetst. Het wordt dan heel lastig om het voorstel van appelland in relatie tot andere voorstellen in de betreffende subsidieronde in een rangorde te plaatsen. Een nieuw interview organiseren, wat de Afdeling als een mogelijkheid lijkt te zien (vgl. r.o. 2.5.2) is echter verre van eenvoudig. Buiten het feit dat de toenmalige leden van de beoordelingscommissie, doorgaans gerenommeerde wetenschappers, drukke agenda's hebben en regelmatig in het buitenland verblijven, is het bijna niet voorstelbaar dat zij de resultaten van een nieuw interview nog zouden kunnen afzetten tegen de interviewresultaten van de andere kandidaten in de zomer van 2006, terwijl van hen een relatief oordeel wordt verwacht. Bovendien kan het heel goed zo zijn dat het onderzoeksvoorstel van appelland inmiddels (ruim drie jaar later) niet meer als heel vernieuwend kan gelden, waardoor het lastig wordt daarover een enthousiasmerend verhaal te houden of zinnige vragen te stellen.

7. Duidelijk mag zijn dat reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming, die tweeënhalf jaar na het afwijzingsbesluit leidt tot een definitief oordeel van de bestuursrechter over de zorgvuldigheid van de gevolgde procedure, de appelland weinig reële rechtsbescherming biedt. Bij besluiten over schaarse begunstigende beschikkingen die op basis van een vergelijkende toets worden verdeeld komt het oordeel van de bestuursrechter vaak als mosterd na de maaltijd. Nu steeds meer schaarse begunstigende beschikkingen op deze manier onder gegadigden worden verdeeld is het wenselijk dat wordt gestudeerd op een oplossing voor deze problematiek.

W. den Ouden en J.M.J. van Rijn van Alkemade

Voetnoot verwijzingen

NOOT*:

Willemien den Ouden is lid van de bezwaarcommissie van NWO, maar was bij deze zaak niet betrokken. Mr. J.M.J. van Rijn van Alkemade is onderwijs- en onderzoeksmedewerker aan de Afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.