

## **Beslissing ten aanzien van klacht over het LOWI 2018, nr. 2**

Besluit van het LOWI van 2 oktober 2018 ten aanzien van de klacht van ..., bij het LOWI ingediend op 4 augustus 2018 en betreffende meerdere verzoeken, ingediend bij het LOWI in de periode mei tot en met augustus 2018 waarbij ... in de hoedanigheid van Verzoeker is betrokken.

### **1. De procedure**

Op 4 augustus 2018 heeft ... (verder: Klager) per e-mail een klacht ingediend bij een aantal leden van het LOWI. Deze klacht is door het LOWI besproken in de eerstvolgende vergadering van 12 september 2018 en nadien nader besproken.

### **2. De klacht**

De klacht is gericht op ..., adjunct-secretaris van het LOWI (verder: adjunct-secretaris). De klacht volgt op vijf verzoeken die Klager in de periode mei tot en met augustus 2018 bij het LOWI heeft ingediend. Het klaagschrift van 4 pagina's bestaat uit een inleiding en 16 randnummers. Aan het klaagschrift zijn als bijlagen toegevoegd verschillende citaten uit e-mails van de adjunct-secretaris van het LOWI, gericht aan Klager. Klager heeft verwoord waarom hij vindt dat hij onheus is bejegend. Verder heeft Klager conclusies getrokken uit het uitblijven van een reactie op een aantal verzoeken en voorstellen van hem, waarover hij zich eveneens beklagt.

### **3. Bevindingen van het onderzoek**

Er heeft een dossieronderzoek plaatsgevonden, bestaande uit de bestudering van het klaagschrift van 4 augustus 2018. Eveneens zijn bestudeerd de vijf verzoekschriften die Klager in de periode mei tot en met augustus 2018 heeft ingediend bij het LOWI. De klacht is, net als de verzoeken, besproken in de LOWI-vergadering van 12 september 2018 en nadien nader besproken. Het LOWI heeft besloten dat de klacht, net als de verzoeken, niet voor (verdere) behandeling in aanmerking komt. Dit besluit wordt hieronder toegelicht.

### **4. Overwegingen van het LOWI**

Het LOWI is geen bestuursorgaan, hetgeen volgt uit de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 17 juli 2015 (zie ECLI:NL:RBAMS:2015:4472). Dat betekent dat de Awb niet van toepassing is en dat de Nationale ombudsman niet bevoegd is in klachten over het LOWI (zie rapport 2015/140).

Op grond van artikel 16, eerste lid, van het Reglement LOWI 2018 worden klachten over het LOWI behandeld naar analogie van titel 9.1 van de Awb. Dat brengt een begrensde toetsingskader met zich mee. Een (besluit inzake) een klacht kan niet leiden tot een andersluidend oordeel over een aanhangig of reeds behandeld verzoek. Een (besluit inzake) een klacht kan ook niet leiden tot het afwijken van de (procedure)voorschriften die zijn neergelegd in het Reglement LOWI 2018.

Verder is het volgende van belang.

De onderhavige klacht (klacht over het LOWI 2018, nr. 2) is niet het enige stuk dat Klager ter beoordeling aan het LOWI heeft voorgelegd. In de periode mei tot en met augustus 2018 heeft Klager vijf verzoeken ingediend bij het LOWI (met dossiernummers 2018-11, 2018-12, 2018-13, 2018-14 en 2018-15).

Het komt een enkele keer voor dat een en dezelfde persoon meer verzoeken indient bij het LOWI, maar een aantal van vijf verzoeken met bovendien een klacht kent geen precedent, behalve Klager zelf. In een eerdere periode (2013/2014) heeft Klager zeven verzoeken ingediend, alsmede een klacht over de toenmalige ambtelijk secretaris van het LOWI.

De veelheid aan verzoeken, hun onderlinge samenhang en de inhoud ervan heeft de vraag doen rijzen of het gebruik dat Klager maakt van de verzoekprocedure bij het LOWI in overeenstemming is met het doel waarvoor deze procedure bij het LOWI in het leven is geroepen. Na bestudering van de verzoeken van Klager is het LOWI tot het oordeel gekomen dat Klager de bevoegdheid om een verzoek in te dienen gebruikt met een ander doel dan waarvoor deze bevoegdheid is verleend. Dat wordt aangemerkt als misbruik van bevoegdheid. In het verlengde daarvan ligt nu de vraag voor of Klager ook de bevoegdheid om een klacht in te dienen gebruikt met een ander doel dan waarvoor deze bevoegdheid is verleend.

#### *Misbruik van bevoegdheid: relevante bepalingen*

Bevoegdheden kunnen worden misbruikt. Dat kan leiden tot schade aan individuele belangen of aan algemene belangen. Er zijn verschillende mogelijkheden om misbruik van bevoegdheid tegen te gaan. In dit verband zijn de volgende (wettelijke) bepalingen van belang.

Artikel 3:13 BW luidt:

- 1. Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt.*
- 2. Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen.*
- 3. Uit de aard van een bevoegdheid kan voortvloeien dat zij niet kan worden misbruikt.*

Uit deze bepaling volgt dat een bevoegdheid niet kan worden ingeroepen wanneer ze wordt misbruikt. Het gebruik van de term "onder meer" geeft aan dat de gegeven opsomming van drie vormen van misbruik van bevoegdheid in artikel 3:13 BW niet uitputtend is. Verder is niet bepaald wat de consequenties van misbruik van bevoegdheid zijn. In diverse (rechterlijke) uitspraken over misbruik van bevoegdheid komen drie mogelijke consequenties voor: een veroordeling in de (proces)kosten, het niet-ontvankelijk verklaren van het verzoek, of het in het ongelijk stellen van de verzoeker.

Artikel 3:15 BW luidt:

*De artikelen 11-14 vinden buiten het vermogensrecht toepassing, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.*

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie bijvoorbeeld ABRS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129) volgt dat niet alleen in het civiele recht, maar ook in het bestuursrecht ruimte is voor het oordeel dat sprake is van misbruik van bevoegdheid én dat dit oordeel consequenties heeft voor de behandeling van een zaak. De aard van de klachtrechtelijke rechtsbetrekking verzet zich niet tegen de toepassing van artikel 3:13 BW.

Artikel 9:8, tweede lid, van de Awb luidt:

*Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.*

Uit deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 3:13 BW, volgt dat het LOWI kan besluiten om een klacht niet in behandeling te nemen wanneer het van oordeel is dat sprake is van misbruik van bevoegdheid. Het LOWI kan reeds bij ontvangst van het klaagschrift tot dit oordeel komen, of op een later moment in de klachtprocedure. Het besluit om een klacht buiten behandeling te laten omdat de klacht kennelijk ongegrond is, doet de procedure eindigen zonder dat een klager wordt gehoord (artikel 9:10, tweede lid, van de Awb).

#### *Misbruik van bevoegdheid: terughoudend met kwalificatie*

Onder omstandigheden kan het indienen van een klacht bij het LOWI worden gekwalificeerd als misbruik van bevoegdheid. Het LOWI gaat hier zeer terughoudend mee om. Voor het beperken van de bevoegdheid om te klagen moeten zwaarwichtige gronden aanwezig zijn, omdat de betrokken klager in feite de toegang tot het klachtrecht wordt ontzegd. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in dit verband overwogen “dat zwaarwichtige gronden onder meer aanwezig zijn indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verleend, dat het gebruik van die rechten of bevoegdheden blijf geeft van kwade trouw.”

Bij een klacht bij het LOWI zijn niet alleen de belangen van de klager relevant. Ook moet worden meegewogen dat een klacht over een lid dan wel medewerker van het LOWI belastend kan zijn voor de betrokkene. Gebruik van het klachtrecht dat niet te goeder trouw is, moet derhalve worden tegengegaan. Dat is niet alleen omwille van het individu. Het is óók van groot belang dat de wetenschappelijke gemeenschap en de maatschappij vertrouwen kunnen hebben in klachtprocedures. Dat vertrouwen wordt geschaad als het LOWI zich laat lenen voor klachtprocedures die manipulatief of malicieus zijn.

#### *Misbruik van bevoegdheid: gedragspatroon Klager*

Zoals hierboven al is vermeld, heeft Klager in een eerdere periode zeven verzoeken ingediend bij het LOWI, alsmede een klacht over de toenmalige ambtelijk secretaris van het LOWI. Thans heeft Klager vijf verzoeken ingediend bij het LOWI, alsmede een klacht over de adjunct-secretaris van het LOWI. Een dergelijke veelheid aan verzoeken en klachten door één persoon komt alleen voor bij Klager.

Klager toont een gedragspatroon met een sneeuwbaaleffect: Klager dient een klacht in over persoon of instantie X, waarna de behandeling van die klacht door persoon of instantie Y regelmatig leidt tot een nieuwe klacht van Verzoeker, maar dan over persoon of instantie Y, enzovoorts. De

verschillende verzoeken bij het LOWI vloeien voort uit dit patroon. Hetzelfde geldt voor de onderhavige klacht over de adjunct-secretaris.

Het LOWI is een organisatie van vrijwilligers en wordt ondersteund door een kleine staf. De (personele) capaciteit van het LOWI blijft achter bij de capaciteit van een bestuursorgaan of van een reguliere bezwaar-, beroeps- of klachtinstantie. Voor het behandelen van Klagers extensieve verzoeken en zijn daaropvolgende diverse tussentijdse berichten is een menskracht nodig die bij het LOWI niet beschikbaar is. Klager legt met zijn veelheid aan verzoeken een zodanig groot beslag op de beperkte capaciteit van het LOWI dat de zorgvuldige behandeling van de verzoeken van anderen in gevaar komt. De proceshouding van Klager, zoals die ook blijkt uit het onderhavige klaagschrift, verergert dit. Wanneer procedurele instructies worden gegeven om een en ander zo veel mogelijk in goede banen te leiden, houdt Klager zich daar niet aan. Verder heeft het geven van de instructies geleid tot het indienen van de onderhavige klacht.

Het voorgaande betekent dat sprake is van onevenredigheid tussen het belang dat zou kunnen worden gediend met de behandeling van de verzoeken en de klacht en de structurele grote belasting die dit oplevert voor de betrokken LOWI-leden (zie ook ABRs 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2478). In samenhang met hetgeen hieronder verder wordt overwogen, leidt dit tot de conclusie van misbruik van bevoegdheid door Klager.

#### *Misbruik van bevoegdheid: doel van de verzoeken en de klacht*

Uit de stukken in de verschillende verzoeken is gebleken dat Klager in binnen- en buitenland diverse personen en instanties benadert teneinde iets van hen gedaan te krijgen. Regelmatig heeft dit betrekking op een bepaalde wetenschappelijke publicatie (verder: publicatie) die volgens Klager frauduleus is en die volgens hem zou moeten worden teruggetrokken. Klager probeert dit op verschillende manieren te bewerkstelligen en uit de verzoeken komt het beeld naar voren dat het indienen van klachten over diverse wetenschappers één van die manieren is. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat geen van de wetenschappers die door Klager zijn betrokken in zijn vijf verzoeken (co)auteur is van de publicatie of betrokken was bij de totstandkoming van de publicatie. Hetzelfde geldt voor het LOWI. In verschillende verzoeken heeft Klager echter zijn bezwaren tegen de publicatie onderdeel gemaakt van het verzoek. Ook heeft Klager meermalen laten weten dat een 'minnelijke schikking' mogelijk is, maar pas wanneer de publicatie is teruggetrokken en geheel is voldaan aan de voorstellen die Klager hierover heeft voorgelegd. Ook uit de onderhavige klacht blijkt Klagers gerichtheid op de gewraakte publicatie. Klager gebruikt het klachtrecht mede met het oog op die publicatie en op de door Klager gewenste ruwe data. Daarmee wordt het klachtrecht gebruikt met een ander doel dan waarvoor het in het leven is geroepen. Dat levert misbruik van bevoegdheid op.

Los van de gerichtheid op de publicatie, bevatten de stukken in de verschillende verzoeken vragen en voorstellen aan het LOWI die de kaders van de verzoekprocedure te buiten gaan. Zo probeert Klager om via het LOWI de beschikking te krijgen over informatie of stukken die hem eerder door anderen zijn geweigerd, vraagt hij het LOWI om onderzoek te doen naar onderwerpen die geen (rechtstreeks) verband houden met het onderwerp van de oorspronkelijke klacht en waartoe het LOWI niet bevoegd is, stelt hij het LOWI voor om door hem gewenste acties te ondernemen ten aanzien van door hem aangewezen personen, et cetera. Ook op deze manier gebruikt Klager de

bevoegdheid om een verzoek in te dienen voor een ander doel dan waarvoor zij is verleend. Dat levert misbruik van bevoegdheid op. Dit is eveneens aan de orde bij de onderhavige klacht.

Daarnaast dient het starten van procedures kennelijk nog een ander oogmerk. Wanneer Klager niet of naar zijn smaak onvoldoende wordt tegemoet gekomen of wanneer hij meent dat hij onheus wordt bejegend, reageert hij regelmatig met het starten van een klachtprocedure tegen de betrokken persoon. De onderhavige klacht over het LOWI 2018, nr. 2 is daar een voorbeeld van. Andere reacties van Klager komen ook voor. De verschillende reacties van Klager hebben met elkaar gemeen dat de ander ermee kan worden geschaad. Klager gaat hierin zo ver, dat hem te verstaan wordt gegeven dat rechtsmiddelen tegen hem (moeten) worden ingezet. Het LOWI kan niet anders dan concluderen dat Klager de bevoegdheid om een verzoek in te dienen gebruikt als pressiemiddel, hetgeen misbruik van bevoegdheid oplevert. Dit is eveneens aan de orde bij de onderhavige klacht.

#### *De klacht over het LOWI 2018, nr. 2*

Voor de klacht over het LOWI 2018, nr. 2 wordt ter illustratie nog op het volgende gewezen.

De klacht is een uitvloeisel en een illustratie van het bovengenoemde gedragspatroon met een sneeuwbaaleffect. De behandeling van de verzoeken van Klager door het LOWI verloopt anders dan Klager wenselijk acht. Dat heeft geresulteerd in een klacht over de adjunct-secretaris van het LOWI. Ook in de eerdere periode met diverse verzoeken aan het LOWI verliep de behandeling door het LOWI anders dan Klager wenselijk achtte en heeft hij een klacht ingediend over de toenmalige ambtelijk secretaris.

Onder meer heeft Klager zich beklagd over mededelingen van de adjunct-secretaris, gedaan in opdracht van het LOWI. Kort samengevat is Klager gemeld dat (andere) tussentijdse berichten van hem (dan die waartoe hij wordt uitgenodigd) worden genegeerd en is Klager gezegd dat berichten van hem aan andere adressen dan aan het adres van het LOWI-secretariaat worden beschouwd als een schending van de geheimhoudingsplicht. De achtergrond van deze mededelingen is als volgt.

Het Reglement LOWI 2018 voorziet in een beperkt aantal contactmomenten met het LOWI. Uitgezonderd de indiening van het verzoekschrift, dat het standpunt van de Verzoeker bevat en geacht wordt compleet te zijn op het moment van indiening (artikel 7 van het Reglement LOWI 2018), vindt contact plaats op uitnodiging van het LOWI en niet op initiatief van partijen. Als het verzoek in behandeling is genomen, wordt de betreffende Verzoeker nog éénmaal in de gelegenheid gesteld om zijn standpunt schriftelijk uiteen te zetten. Dat is naar aanleiding van het verweer op zijn verzoek (artikel 10, derde lid, van het Reglement LOWI 2018). Het Reglement LOWI 2018 voorziet niet in meer schriftelijke contactmomenten tussen een Verzoeker en het LOWI.

Deze procedurele gang van zaken is ingegeven door de eerder genoemde beperkte capaciteit van het LOWI en door de taak van het LOWI. Het LOWI heeft tot taak om het Bestuur te adviseren over zijn (aanvankelijk) oordeel over een vermoede schending van wetenschappelijke integriteit. Het LOWI is geen belangenbehartiger en heeft niet de rol van raadsman van partijen. De taak van de adjunct-secretaris is om de procedurele gang van zaken te bewaken.

De ervaring met Klager is dat hij om (veel) meer contact vraagt dan waarin is voorzien. Daarnaast vraagt Klager om werkzaamheden en acties die, gelet op de adviserende taak van het LOWI, niet passend zijn. Niet alleen het aantal verzoeken van Klager leidt tot een onevenredige belasting van

het LOWI, maar ook Klagers proceshouding zorgt voor een bovenmatig beroep op de beschikbare capaciteit. Klager heeft de gewoonte om naast de formeel geregelde contactmomenten diverse ongevraagde berichten met uiteenlopende inhoud te sturen en te persisteren (al dan niet door het stellen van een ultimatum) in de behandeling van deze berichten. Mede hierom, en vanwege geconstateerde eerdere schendingen van de geheimhoudingsplicht door Klager (in de verzoeken met dossiernummers 2018-11 en 2018-12), heeft het LOWI de adjunct-secretaris gevraagd om Klager de gewraakte mededelingen te doen.

Het LOWI is van oordeel dat deze mededelingen in redelijkheid geen grond kunnen vormen voor een klacht. Het belang van Klager en het gewicht van de gewraakte gedragingen is kennelijk onvoldoende. Reeds hierom is de klacht kennelijk ongegrond. Daarnaast heeft het LOWI geconstateerd dat bij de klacht, net als bij de verzoeken, sprake is van het gebruik van de bevoegdheid met een ander doel dan waarvoor deze is verleend. Ook om die reden moet de klacht ongegrond worden verklaard.

In dat kader is onder meer relevant dat ook de klacht tegen de adjunct-secretaris, net als de verschillende verzoeken, blijkt geeft van Klagers gerichtheid op de wetenschappelijke publicatie waarvan hij de intrekking wil bereiken. De disclaimer onder het klaagschrift verwijst hiernaar en het klaagschrift verwijst naar ruwe data waarover Klager wenst te beschikken. Klager stelt voor dat de adjunct-secretaris hem (en anderen) binnen één week de gevraagde set ruwe data overhandigt en Klager deelt mede dat een 'minnelijke schikking' tot de mogelijkheden behoort. Klager gebruikt het klachtrecht om het LOWI ertoe te bewegen hem de gewenste ruwe data te verschaffen. Hiervoor is het klachtrecht niet bedoeld.

Verder heeft Klager onder meer verwoord welke werkzaamheden en benadering hij verwacht van de adjunct-secretaris. Zoals eerder opgemerkt, vraagt Klager om werkzaamheden die niet passend zijn vanwege de adviserende taak van het LOWI. Klager heeft ter onderbouwing van zijn klacht rapport 2015/140 van de Nationale ombudsman aangehaald. Rapport 2015/140 ziet echter niet op de positie van Klager, maar gaat over de positie waarin Klager anderen brengt: namelijk de positie van Beklaagde, te weten de individuele wetenschapper die onderwerp is van een onderzoek naar wetenschappelijke integriteit. Klager gebruikt het klachtrecht om het LOWI ertoe te bewegen buiten zijn adviserende taak te treden en om Klager te benaderen alsof hij Beklaagde is. Hiervoor is het klachtrecht niet bedoeld.

Op 1 augustus 2018 heeft Klager zijn vijfde verzoek, met dossiernummer 2018-15, bij het LOWI ingediend. In het verzoekschrift heeft Klager gesteld dat de adjunct-secretaris zich moet verschonen. Het Reglement LOWI 2018 bevat geen verschoningsbepaling ten aanzien van medewerkers van het LOWI, maar alleen ten aanzien van leden van het LOWI. Daarnaast is Klagers stelling dat de adjunct-secretaris zich moet verschonen niet onderbouwd. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat er geen sprake van is dat de adjunct-secretaris op enigerlei wijze is betrokken bij een van de zaken die Klager heeft aangedragen bij het LOWI (artikel 3, eerste lid, van het Reglement LOWI 2018). Het is evident dat Klagers verzoek om verschoning, gedaan op 1 augustus 2018, niet voor toewijzing in aanmerking komt. De onderhavige klacht tegen de adjunct-secretaris is vervolgens ingediend op 4 augustus 2018. Ook in het klaagschrift stelt Klager dat de adjunct-secretaris zich moet verschonen. Klager gebruikt het klachtrecht om het LOWI ertoe te bewegen om zijn ongegronde verzoek om verschoning te honoreren. Hiervoor is het klachtrecht niet bedoeld.

Ook heeft Klager gesteld dat de adjunct-secretaris heeft geweigerd om een bepaalde persoon aan te merken als Betrokkene bij één van Klagers verzoeken. Zoals hierboven gemeld, kan een klacht niet leiden tot het afwijken van de (procedure)voorschriften die zijn neergelegd in het Reglement LOWI 2018. Klager gebruikt het klachtrecht om het LOWI ertoe te bewegen om meer personen te betrekken bij zijn verzoeken dan op basis van de regels mogelijk is. Hiervoor is het klachtrecht niet bedoeld.

Tot slot stelt Klager dat hij opkomt voor een 'groep van zeer kwetsbare klagers', onder meer bestaande uit studenten, postdocs en promovendi. Deze groep zou worden afgeschrikt door de door Klager beschreven bejegening door het LOWI. Klager gebruik het klachtrecht om andermans veronderstelde belang te behartigen. Hiervoor is het klachtrecht niet bedoeld.

### *Conclusie*

Uit artikel 3:13 BW en uit de daarop gebaseerde rechtspraak volgt dat er verschillende vormen van misbruik van bevoegdheid mogelijk zijn. De verzoeken met dossiernummers 2018-11, 2018-12, 2018-13, 2018-14 en 2018-15, alsmede de onderhavige klacht over de adjunct-secretaris van het LOWI moeten, in onderlinge samenhang en ook op zichzelf bezien, worden gekwalificeerd als misbruik van bevoegdheid.

De klacht en de veelheid aan verzoeken leiden tot onevenredigheid tussen het belang dat zou kunnen worden gediend met de behandeling ervan en de grote structurele belasting die dit oplevert voor de betrokken LOWI-leden. Verder is gebleken dat de klacht en de verzoeken zijn ingediend met een ander doel dan waarvoor de verschillende procedures zijn bedoeld.

Gelet op het bovenstaande wordt de onderhavige klacht over het LOWI 2018, nr. 2 niet (verder) in behandeling genomen. Hetzelfde geldt voor de verzoeken met de dossiernummers 2018-11, 2018-12, 2018-13, 2018-14 en 2018-15. Klager en de bij die andere verzoeken betrokken Besturen worden hierover separaat bericht.

### **5. Besluit van het LOWI**

De klacht is kennelijk ongegrond en wordt niet (verder) in behandeling genomen.

Het LOWI zal eventuele toekomstige verzoeken en klachten van Klager beoordelen met inachtneming van artikel 3:13 BW.

Prof. mr. dr. R. Fernhout, Voorzitter

mr. H.M.L. Frons, Ambtelijk Secretaris