

Beslissing ten aanzien van klacht over het LOWI 2015, nr. 1

Beslissing van het LOWI van 24 november 2015 ten aanzien van de klacht van A, bij het LOWI ingediend op 22 april 2015 betreffende de verzoekschriftenprocedure bij het LOWI in 2013/2014 waarbij A in de hoedanigheid van Verzoeker betrokken was.

1. De procedure

Op 22 april 2015 heeft A (verder: Klager) een klacht ingediend bij het LOWI over de eerdere verzoekschriftenprocedure bij het LOWI, waarbij Klager in de hoedanigheid van Verzoeker was betrokken (verder: klacht). Op 13 mei 2015 heeft het LOWI de klacht onder verwijzing naar artikel 9:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) doorgezonden aan de Nationale ombudsman en hem verzocht om de klacht in behandeling te nemen.

Op 2 oktober 2015 heeft de Nationale ombudsman aan het LOWI gemeld dat hij zich onbevoegd acht om de klacht in behandeling te nemen, aangezien op 17 juli 2015 door de rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2015:4472) is geoordeeld dat het LOWI geen bestuursorgaan is. Naar aanleiding daarvan heeft het LOWI op 7 oktober 2015 aan Klager laten weten de klacht in behandeling te nemen, naar analogie van titel 9.1 van de Awb.

Conform artikel 9:10 van de Awb is Klager in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. De hoorzitting heeft op 11 november 2015 plaatsgevonden. Daarbij was Klager aanwezig. Namens het LOWI waren aanwezig prof. mr. dr. R. Fernhout (Voorzitter), prof. dr. J.W.M. van der Meer, mr. dr. E.G. van Arkel en mr. H.M.L. Frons. Klager heeft zijn standpunt nader toegelicht en vragen van het LOWI beantwoord. Het verslag van de hoorzitting is aan deze beslissing gehecht.

2. De klacht

De klacht betreft de eerdere verzoekschriftenprocedure uit 2013/2014 bij het LOWI (verder: eerdere procedure), die is begonnen met een klacht bij het Bestuur van een aangesloten instelling (verder: eerdere klacht) en heeft geresulteerd in een advies van het LOWI van 24 april 2014 (verder: eerdere advies).

Klager heeft aangevoerd dat hij de eerdere procedure niet voor niets heeft gestart. Omdat de einduitkomst daarvan was dat Klager ongelijk heeft gekregen, meent Klager dat er iets mis was met de eerdere procedure. Klager voelt zich tekort gedaan door zowel het destijds bevoegde Bestuur, als het LOWI. De klacht bestaat uit de volgende klachtonderdelen.

1. De CWI en het Bestuur hebben niet de juiste procedure gevolgd bij de afhandeling van de eerdere klacht.

2. Het LOWI heeft te vroeg besloten voldoende geïnformeerd te zijn. Er had een hoorzitting moeten plaatsvinden.
3. Het LOWI heeft ten onrechte geoordeeld dat het voornamelijk om laster ging en heeft daarom onvoldoende getoetst of de wetenschappelijke integriteit is geschonden, terwijl Klager daar expliciet op had gewezen.
4. Het LOWI had Klager vooraf een concept van het eerdere advies moeten laten lezen, zodat hij had kunnen wijzen op deze onjuiste interpretatie door het LOWI. Een hoorzitting was daarvoor ook geschikt geweest.
5. Het was voor een ter zake deskundige duidelijk dat de review geen echte review was en dat de reviewer kwade opzet had. Noch het Bestuur, noch het LOWI heeft een deskundige gevraagd om naar het gereviewde boek te kijken om zo de bedoeling van de zogenaamde review te controleren.

3. Bevindingen van het onderzoek

Er heeft een dossieronderzoek plaatsgevonden. Daarbij zijn betrokken het klaagschrift van 22 april 2015 en de aanvulling daarop die Klager op 11 november 2015 aan het LOWI heeft doen toekomen, evenals het dossier van de eerdere procedure. Klager is op 11 november 2015 gehoord. De klacht is besproken in de LOWI-vergadering van 11 november 2015.

4. Overwegingen van het LOWI

Analoge toepassing van de Algemene wet bestuursrecht

Vooropgesteld moet worden dat het LOWI geen bestuursorgaan is, hetgeen volgt uit de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 17 juli 2015 (ECLI:NL:RBAMS:2015:4472). Dat betekent dat de Awb niet van toepassing is.

De verzoekschriftenprocedure bij het LOWI, zoals die eerder door Klager in de hoedanigheid van Verzoeker is gevolgd, kan worden aangemerkt als een vorm van extern klachtrecht. Om die reden heeft het LOWI eerder (zie bijvoorbeeld LOWI-advies 2015-05) al besloten om titel 9.2 van de Awb, waarin het externe klachtrecht is geregeld, naar analogie toe te passen. Naar aanleiding van de huidige klacht van Klager heeft het LOWI daarnaast eveneens besloten om ook titel 9.1 van de Awb, waarin het interne klachtrecht is geregeld, naar analogie toe te passen.

Beoordelingskader

Ten eerste moet worden opgemerkt dat analoge toepassing van titel 9.1 van de Awb niet met zich meebrengt dat het LOWI bevoegd is om een klacht over gedragingen van het Bestuur van een aangesloten instelling in behandeling te nemen. Het LOWI kan zich alleen uitlaten over de vraag of de gedragingen van het LOWI aan de daaraan te stellen behoorlijkheidseisen voldoen.

Dat betekent dat klachtonderdeel 1, dat ziet op het handelen van de CWI en het Bestuur, niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Ten tweede is de vaste lijn, die blijkt uit de LOWI-adviezen 2015-05/06 en LOWI-besluit 2015-08, relevant. Kort samengevat luidt deze vaste lijn als volgt. Een procedure eindigt definitief met het definitieve besluit van een Bestuur. Een ten behoeve van dat definitieve besluit gegeven LOWI-advies kan niet meer ter discussie worden gesteld, bijvoorbeeld door over hetzelfde onderwerp een herhaalde klacht in te dienen bij een Bestuur of een herhaald verzoek om advies te doen bij het LOWI. Analoge toepassing van de relevante bepalingen uit de Awb en vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, brengt met zich mee dat herhaalde klachten of verzoeken alleen in behandeling worden genomen als sprake is van zogenaamde nova, die bovendien van zodanige aard zijn dat zij aanleiding kunnen geven voor een andere beslissing. Deze vaste lijn heeft ook te gelden voor de hier aan de orde zijnde analoge toepassing van het interne klachtrecht. Het LOWI wijst in dit verband tevens op artikel 9:8, eerste lid onder a, van de Awb. Er zijn geen nova aangevoerd of gebleken, zodat – zoals ook ter zitting met Klager is besproken- het eerdere advies van het LOWI niet ter discussie kan staan.

Dat betekent dat klachtonderdeel 3, dat (uitsluitend) ziet op het eerdere advies, niet-ontvankelijk moet worden verklaard en dat de klachtonderdelen 4 en 5, voor zover zij zien op het eerdere advies, niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

Het LOWI zal zich in deze klachtprocedure derhalve buigen over de vraag of de beslissingen in de eerdere procedure om geen hoorzitting te houden, Klager niet een conceptadvies voor te leggen en geen deskundige in te schakelen, voldoen aan de behoorlijkheidseisen. Ten overvloede wordt daarbij opgemerkt dat – zoals ook ter zitting met Klager is besproken- de reikwijdte van het interne klachtrecht niet zo ruim is dat een eventuele gegrondverklaring van de klacht ertoe zou kunnen leiden dat de eerdere procedure moet worden overgedaan of dat het eerdere advies moet worden herzien.

Geen hoorzitting

Het uitgangspunt van het externe klachtrecht van titel 9.2 van de Awb, dat naar analogie wordt toegepast op de verzoekschriftenprocedure bij het LOWI, is dat bestuursorgaan en verzoeker in de gelegenheid worden gesteld hun standpunt toe te lichten en dat het LOWI beslist of de toelichting schriftelijk of mondeling wordt gegeven (artikel 9:39 van de Awb). Anders dan in het interne klachtrecht (artikel 9:10 van de Awb) is in het externe klachtrecht een hoorzitting niet verplicht voorgeschreven. Er is geborgd dat wordt voldaan aan het beginsel van hoor en wederhoor door de uitwisseling van stukken en door de mogelijkheid voor partijen om schriftelijk op elkaars standpunt te reageren. Wanneer het LOWI zich naar aanleiding daarvan voldoende geïnformeerd acht, wordt een zaak op de stukken afgedaan.

De gestelde bijzondere gevoeligheid van kwesties van wetenschappelijke integriteit, brengt niet met zich mee dat het LOWI moet afwijken van het bovenbeschreven uitgangspunt. Er is geen reden om op dit punt de verzoekschriftenprocedure bij het LOWI anders te beoordelen dan bijvoorbeeld de verzoekschriftenprocedure bij een ombudsman. Het meer algemene standpunt van Klager dat de regel bij het LOWI zou moeten zijn dat - op verzoek van een Verzoeker - een hoorzitting wordt gehouden, kan dan ook niet worden gevolgd. Dat Klager – die destijds overigens niet heeft verzocht om gehoord te

worden - het niet eens is met uitkomst van de eerdere procedure, is geen reden voor het oordeel dat moest worden afgeweken van het uitgangspunt dat het LOWI zelf bepaalt of al dan niet een hoorzitting wordt gehouden. Het LOWI kon op basis van het onderzoek in de eerdere procedure zonder meer besluiten om de zaak op de stukken af te doen.

Dat betekent dat klachtonderdeel 2 ongegrond moet worden verklaard.

Geen conceptadvies

Kort gezegd is het standpunt van Klager dat het LOWI hem een conceptadvies had moeten voorleggen, onder meer opdat Klager kon reageren op de voor hem onverwachte overweging met betrekking tot laster. Daarnaast vindt Klager meer algemeen dat – op verzoek van een Verzoeker - een conceptadvies beschikbaar zou moeten worden gesteld.

Klager kan hierin niet worden gevolgd. In de praktijk van het externe klachtrecht komt het eenvoudig niet voor dat een oordelende instantie zijn conceptoordeel voorlegt aan (één der) partijen en partijen krijgen ook zeker niet de gelegenheid om desgewenst nog te reageren op voorgenomen overwegingen van een oordelende instantie. In die zin bestaat inderdaad de mogelijkheid dat de uitkomst teleurstellend of onverwacht is voor (één der) partijen, maar dit is inherent aan het volgen van een procedure waarbij een geschil ter beoordeling wordt voorgelegd aan een derde.

Hoofdstuk 9 van de Awb bevat geen enkel aanknopingspunt voor de opvatting dat wél een conceptadvies zou moeten worden voorgelegd. Eerder is het tegendeel het geval. De procedure is juist zo ingericht dat er voldoende distantie bestaat tussen partijen en oordelende instantie. Partijen brengen hun standpunt naar voren en krijgen de gelegenheid om op elkaars argumenten te reageren. Na de afronding van het onderzoek behoren partijen geen inbreng meer te hebben in de procedure. Het is vervolgens aan de oordelende instantie om zich te beraden over het geschil en een beslissing te nemen over de standpunten van partijen. De oordelende instantie dient dit in volstrekte onafhankelijkheid te kunnen doen, net zoals dat in de rechtspraak gebeurt. Het voorleggen van een concept aan (één der) partijen, zou die onafhankelijkheid ernstig aantasten. Daarmee zouden gegeven oordelen en adviezen uiteindelijk ook aan gezag verliezen.

Dat betekent dat klachtonderdeel 4, voor zover het ziet op de beslissing om geen conceptadvies voor te leggen, ongegrond moet worden verklaard.

Geen deskundigen

In lijn met artikel 9:32 van de Awb, bepaalt artikel 5 van het Reglement LOWI dat het LOWI kan besluiten om één of meer deskundigen in te schakelen voor de behandeling van een zaak. Het LOWI wijst erop dat het gaat om een discretionaire bevoegdheid. Of van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, is aan het LOWI.

In de praktijk beoordeelt het LOWI in zijn multidisciplinaire samenstelling of het nodig is om een deskundige te consulteren. In casu was die noodzaak er niet. Hetgeen Klager in dit verband heeft aangevoerd, namelijk dat een deskundige zijn standpunt had kunnen bevestigen, is onvoldoende reden om een deskundige in te schakelen. Klager heeft geen feiten of omstandigheden aangedragen op grond waarvan het LOWI redelijkerwijs had moeten besluiten om een deskundige in te schakelen.

Dat betekent dat klachtonderdeel 5, voor zover het ziet op de beslissing om geen deskundige in te schakelen, ongegrond moet worden verklaard.

5. Beslissing van het LOWI

Gelet op het bovenstaande komt het LOWI tot de volgende beslissing:

- Klachtonderdelen 1 en 3 zijn niet-ontvankelijk;
- Klachtonderdelen 4 en 5 zijn niet-ontvankelijk voor zover zij zien op het eerdere advies en voor het overige ongegrond;
- Klachtonderdeel 2 is ongegrond.

prof. mr. dr. R. Fernhout, Voorzitter

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