



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het College van Bestuur van de Politieacademie:

alvorens negatief te besluiten over het gebruik van zijn diensten als freelance examiner, hem niet in staat heeft gesteld te reageren op de aantijgingen zoals die vermeld staan in de brief van de manager competentiemeting van 8 juni 2007;

niet, zoals aangekondigd per brief van 19 juli 2007, zijn klacht heeft behandeld overeenkomstig de 'klachtenregeling politieacademie', door enerzijds niet binnen de gestelde termijnen te reageren en anderzijds door zijn klacht alleen summier te willen behandelen indien hij vooraf schriftelijk aan zou geven de uitslag onvoorwaardelijk te accepteren.

Beoordeling

Historie

1. Uit de informatie die verzoeker en het College van Bestuur van de Politieacademie (College van Bestuur, of de Politieacademie) ter beschikking hebben gesteld blijkt het volgende. Verzoeker is politieambtenaar bij een van de regionale politiekorpsen waar hij werkt als wijkchef. Hij vervult tevens diensten als hulpofficier van justitie.
2. Verzoeker werkte vanaf november 1991 tot en met oktober 1997 fulltime voor de Politieacademie in de functie van docent aan de opleidingsschool. Verzoeker werkte op basis van detachering vanuit de eigen werkgever.
3. Vanaf oktober 1997 tot eind 2001 werkte verzoeker, één dag in de week als docent aan de Politieacademie. Vanaf het begin van 2002 is verzoeker betrokken bij de ontwikkeling van de examinering van de zogenaamde 'werkstudenten initiële opleiding'. Dit is de nieuwe aanwas naar de politiekorpsen.
4. Sinds de invoering van het nieuwe politieonderwijs in 2002 werkte verzoeker voor de Politieacademie, vanaf januari 2002 als zogenaamd trajectbegeleider, wat wil zeggen dat hij nieuwe studenten begeleidde die hun praktijkstage lopen bij het politiekorps waar zij werkzaam zijn. Vanaf oktober 2002 begon hij, op verzoek van het toenmalige hoofd examinering van de Politieacademie, als examiner. Dit gebeurde omdat vanaf dat moment de examens voor de proeven van bekwaamheid niet meer bemand konden worden door vast personeel van het examenbureau.
5. Examinatoren zijn doorgaans werkzaam in een regionaal korps en parttime beschikbaar voor het examineren van kandidaten binnen hun eigen vakgebied. Hierbij is regel dat examinatoren geen examens afnemen van kandidaten die uit het eigen korps komen. Een examiner is verantwoordelijk voor het afnemen van examens en het inhoudelijk

beoordelen van examenopdrachten van het Bureau Examinering, onderdeel van het Centrum voor Competentiemeting en Monitoring (CCM) van de Politieacademie. Examinatoren zijn verantwoordelijk voor het beoordelen van kandidaten, hierbij zijn geen andere beoordelaars betrokken.

6. Verzoeker is vanaf 2003 tevens werkzaam geweest als mentor dan wel opleider van nieuwe examinatoren. Tot op dit moment verrichtte verzoeker deze werkzaamheden in dienst van de Politieacademie. Echter, vanaf eind januari 2004 werkte verzoeker niet meer in loondienst maar als zelfstandige zonder personeel (ZZP-er). Hij is hier ondermeer op gewezen door de Politieacademie.

I. Ten aanzien van de beëindiging van de diensten als freelance examinerator

Bevindingen

1. Op 8 juni 2007 stuurde RC., de manager CCM, een brief aan verzoeker. Deze brief luidde als volgt:

"Bureau Examinering stelt hoge eisen aan haar examinatoren. Eén van deze eisen is dat de examinatoren een scheiding kunnen maken tussen hun reguliere functie in het korps en de functie van examinerator van Bureau Examinering. Dit geldt zeker voor trajectbegeleiders, die in hun functie als trajectbegeleider ook aanwezig zijn bij examens die door anderen worden afgenomen. Wij verwachten dan dat de trajectbegeleider in kwestie zich onthoudt van uitspraken en activiteiten die wel van hem worden verwacht als hij in de functie van examinerator optreedt.

De laatste tijd bereiken ons van diverse kanten klachten omtrent uw optreden als trajectbegeleider bij examens. U betwist volgens diverse examinatoren in het bijzijn van kandidaten, regelmatig de uitslag van het examen. Daarnaast heeft u een aantal examinatoren te verstaan gegeven dat u zelf ook examinerator bent en dat u de examinerator in kwestie meer dan kritisch bekijkt. In één geval voelde de examinerator zich bedreigd door uw opmerking "dat u in zijn regio soepel bent, en dat dan ook van hem verwacht". Daarnaast maakt u regelmatig niet terzake doende opmerkingen over de kandidaat in kwestie. Examinatoren geven aan dat zij dit voelen als een poging de objectiviteit van de examinerator te beïnvloeden.

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het slagingspercentage van de afgelopen twee jaar van door u afgenomen examens significant hoger is dan gemiddeld. Waar gemiddeld 85% van de kandidaten slaagt voor de proeve, is het slagingspercentage bij u 97%. Dit geeft de indruk dat u zich niet houdt aan de gemaakte beoordelingsafspraken.

Op grond van bovenstaande heb ik besloten u met ingang van 17 juni 2007 niet meer in te zetten als examinerator."

2. Op 11 juni 2007 maakte verzoeker een afspraak om deze brief op 13 juni 2007 te bespreken met RC. Bij dit gesprek was ook JB, 'coördinator examinering CCM' aanwezig. Navraag bij de Politieacademie leerde de Nationale ombudsman dat er geen verslag is gemaakt van dit gesprek.

Op 13 juli 2007 stuurde RC verzoeker een brief waarin het volgende stond vermeld:

"Naar aanleiding van het gesprek van 13 juni jl., waarin ik u gehoord heb inzake uw verweer op mijn besluit van 8 juni jl. om u niet meer in te zetten als freelance-examinator, deel ik u het volgende mede.

Uw verweer en het door mij ingestelde onderzoek hebben mij niet tot een ander inzicht geleid en daarmee handhaaf ik mijn eerder genomen beslissing om u niet langer in te zetten als freelance examiner."

Op 13 juli 2007 diende verzoeker een klacht in bij het College van Bestuur van de Politieacademie.

In zijn brief aan het College van Bestuur gaf verzoeker nog de volgende relevante zaken aan:

"De laatste anderhalf jaar ben ik voor kwaliteitscontrole door vaste examinatoren beoordeeld [namen controleurs]. Zij waren unaniem van mening dat ik als examiner prettig overkom en beschik over een uitstraling die goed overkomt bij de kandidaten, op de hoogte ben van de nodige inhoudelijke kennis van de door mij afgenomen examens, ruim voldoende op de hoogte ben van de werkwijze van de proeven en deze ook op de juiste wijze interpreteer. Het verbaasde mij dat het slagingspercentage van invloed is op het feit dat ik mij in deze niet zou houden aan de gemaakte beoordelingsafspraken, terwijl de kwaliteitscontroleerende examinatoren hier nimmer op of aanmerkingen over hebben gehad ofschoon zij hiervan toch op de hoogte moeten zijn geweest bij hun bezoeken.

Sinds twee maanden ben ik gecertificeerd als examiner en op het beoordelingsformulier welke is opgemaakt door de vaste examiner, zijn geen op- of aanmerkingen geplaatst. In het feedback gesprek kreeg ik uitsluitend positieve feedback."

6. De Politieacademie heeft dit niet weerlegd.

Tijdens de interne klachtbehandeling stelde de interimdirecteur CCM op 20 november 2007 het volgende:

"...Ik constateer dat CCM niet correct gehandeld heeft inzake het besluit u niet langer in te zetten als freelance examiner. Daarmee doel ik onder andere op het in eerste instantie niet toepassen van het hoor- en wederhoorprincipe. Tevens is geen gelegenheid geboden om gedragsverbetering toe te passen. Nu zijn dit geen juridische principes, daar u

freelancer bent, edoch de inzet die u voor CCM de afgelopen jaar heeft verricht maakt dat dit wel adequaat zou zijn geweest. Tot slot ben ik niet gelukkig met de toonzetting en formuleringen van de door ons aan u verzonden brief van 9 juni 2007. Ik begrijp dat deze als zeer onplezierig ervaren is.

In totaal zijn 13 incidenten over u gemeld, waarvan zeven in dit jaar. De gemelde incidenten zijn divers. Enerzijds komen meldingen voor als zijnde dat u zich communicatief onhandig, onverstandig en dreigend heeft uitgedrukt en dat deze uitingen leiden tot gevoelens als geïntimideerd zijn, onveiligheid, etc., klachten die gedragsverbetering noodzakelijk maken. Anderzijds zijn er twee meldingen van dien aard dat deze aanleiding zouden zijn uw inzet per direct te beëindigen. Ik heb op dit moment geen verklaring voor handen waarom dit op dat moment niet is gebeurd.

Een van deze incidenten is uitvoerig beschreven, en geeft een situatie van begin dit jaar weer waarbij diverse personen met verschillende belangen zijn betrokken. Een melding die goed objectief te analyseren is.

Tot slot constateer ik dat er sprake is van een verstoorde verhouding.

Conclusie:

Het is voor mij niet mogelijk om op dit moment een oordeel te geven over het waarheidsgehalte van de meldingen. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig. Het aantal meldingen is echter relatief hoog. Ondanks dat er geen sprake is van een dienstverband en de politieacademie in principe niet gehouden is aan een onderzoek, wil ik u een laatste voorstel doen. Ik heb ons bureau Integriteit en Veiligheid bereid gevonden om een objectief onderzoek te doen naar deze incidenten.

Ik zou willen voorstellen om het onderzoek zich te laten beperken op het serieuze gemelde incident waarover ik hierboven berichtte. Voorwaarde is wel door u schriftelijk aangegeven onvoorwaardelijke acceptatie van de uitslag. Mocht de uitslag positief in uw voordeel uitvallen dan wil ik u vooraf eveneens berichten dat dit niet automatisch zal leiden tot hernieuwde inzet..."

8. Op 7 december 2007 reageerde verzoeker, ondermeer, als volgt:

"...Ik verzoek u de meldingen die tegen mij zijn gedaan objectief te laten onderzoeken door personeel van uw bureau Integriteit en Veiligheid, waarbij ik in de gelegenheid wordt gesteld om mij hierover te verantwoorden. Op deze wijze wordt voor mij een en ander in ieder geval duidelijk waar en wanneer ik iets onheus zou hebben gedaan als politiefunctionaris/trajectbegeleider ten opzichte van collega examinatoren.

(...)

Gezien het bovenstaande hoop ik dat u kunt begrijpen dat ik niet in kan gaan op uw voorstel om vooraf schriftelijk onvoorwaardelijk de uitslag van zo een onderzoek te accepteren ook al valt dit positief in mijn voordeel uit... "

9. Op 18 december 2007 berichtte de Politieacademie dat zij, gezien verzoekers reactie om geen gebruik te maken van het voorstel, de klacht niet verder in behandeling nemen.

10. Verzoeker wendde zich vervolgens op 30 december 2007 tot de Nationale ombudsman. In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman stukken opgevraagd en een aantal vragen gesteld. De Nationale ombudsman ontving de 'Handleiding Freelance Examinatoren' ('handleiding').

11. Verzoeker reageerde op de antwoorden van de Politieacademie. Hieronder zijn, voor zover relevant voor het oordeel van de Nationale ombudsman, de vragen, het antwoord en verzoekers reactie daarop weergegeven dan wel samengevat.

Op welke wijze is de overeenkomst tussen verzoeker en de Politieacademie voor de uitvoering van diensten vastgelegd? Hoe zijn aspecten als werkafspraken en vergoeding vastgelegd tussen beide partijen? Indien het antwoord op deze vraag is dat dit is vastgelegd in de handleiding, op welk moment ontvangen examinatoren deze en op welke manier worden ze erop gewezen worden dat dit de overeenkomst betreft die hun freelance werk voor de Politieacademie omschrijft?

Antwoord politieacademie

De Politieacademie stelde dat verzoeker zijn werkzaamheden als freelance- examiner verrichtte op basis van een overeenkomst tot opdracht als bedoeld in artikel 7:400 van het Burgerlijk Wetboek. Het gaat hierbij volgens de politieacademie om een mondelinge overeenkomst. De wijze van de uitvoering van de diensten, werkafspraken en de vergoeding zijn vastgelegd in de handleiding. De freelance-examinatoren ontvangen deze handleiding voordat zij met hun werkzaam heden beginnen en daarna elke keer wanneer er een nieuwe versie uitkomt, laatstelijk in december 2006.

Reactie verzoeker

Verzoeker gaf aan dat de handleiding bij het begin van zijn werkzaamheden als freelance-examinator niet bestond en dat deze later is ingevoerd.

Vanaf welke datum verricht verzoeker diensten voor de Politieacademie. Kunt u per jaar aangeven hoeveel uur verzoeker heeft gedeclareerd voor zijn werkzaamheden?

Antwoord Politieacademie

De Politieacademie antwoordde dat verzoeker al langere tijd verschillende werkzaamheden verricht voor de Politieacademie. Vanaf 1 oktober 2002 is hij ook ingezet als freelance-examinator. Voor de overige informatie werd verwezen naar verzoeker.

Reactie verzoeker

Verzoeker gaf aan dat hij respectievelijk 55 dagen, 75 dagen, 93 dagen, 93 dagen en 57 dagen declareerde voor de jaren 2003, 2004, 2005, 2006, en januari tot en met juni 2007.

U hebt aan verzoeker meegedeeld dat er over hem klachten zijn binnengekomen. Hoe hebben deze klachten u bereikt? Hoe hebt u gereageerd op deze klachten naar de personen die deze klachten hebben ingediend? Is de meldingsregeling zoals die op pagina 10, onder 4.6, van de door u toegestuurde handleiding (zie Achtergrond, onder 3) volgens u van toepassing, en kunt u dit uitleggen?

Antwoord Politieacademie

De klachten over verzoeker betreffen zijn gedrag en houding als examinator en in zijn functie van trajectbegeleider bij het afnemen van examens van door hem begeleide studenten. Deze klachten zijn afkomstig van andere deelnemers aan de examens, te weten examinatoren, gecommitteerden en rollenspelers/acteurs. Naar deze mensen is daarop gereageerd met de mededeling dat hun opmerkingen zouden worden onderzocht en zondig ter harte zouden worden genomen, zoals ook gebeurd is. Deze manier past in de wijze van omgaan met informele signalen en opmerkingen zoals bedoeld op pagina 10, onder 4.6, handleiding.

Reactie verzoeker

Verzoeker geeft aan dat hij nooit is aangesproken over of in kennis is gesteld van klachten. Als er klachten waren die, zoals de interimdirecteur op 20 november 2007 schrijft, zouden moeten leiden tot een onmiddellijk stopzetten van zijn inzet begrijpt hij niet waarom hij, of zijn werkgever, ook daarvan niet in kennis is gesteld.

Waarom is er niet voor gekozen om bij binnenkomst van de klachten over verzoeker deze klachten aan hem voor te leggen, opdat hij zijn (vermeende) gedrag zou kunnen verbeteren?

Antwoord Politieacademie

Freelance examinatoren worden ingezet voor incidentele opdrachten op basis van een overeenkomst tot opdracht. Op basis van uitgevoerde opdrachten ontstaat geen aanspraak op een nieuwe inzet. Voor elke nieuwe inzet wordt een afspraak gemaakt en opdracht verleend. Wanneer er klachten zijn over de houding en het gedrag van een examinator die leiden tot een minder goede verstandhouding met andere bij de examinering betrokken

personen of bij onze klanten (de korpsen of de kandidaten) is dat voldoende reden om hem niet opnieuw in te zetten, ongeacht hoe hij inhoudelijk zijn opdrachten vervulde.

Dit is hetzelfde als de schilder die heel goed schildert, maar ruzie maakt met de burens; ook hij krijgt geen nieuwe opdracht. Daarbij hoeft hem geen gelegenheid tot verbetering te worden gegeven en evenmin is de termijn waarop dit wordt meegedeeld van belang.

Reactie verzoeker

Verzoeker gaf aan dat freelancers op jaarbasis beschikbare dagen opgeven voor het afnemen van examens. Dit deed hij ook, zijn vaste dagen waren de woensdag en donderdag. Daarnaast werd verzoeker wekelijks door de planners van het examenbureau gebeld met de vraag om extra inzet te doen bij de examens op andere dagen dan die hij van te voren had opgegeven. Zo werden tekorten aan examinatoren opgevuld.

Bij zijn hoofdwerkgever zorgde hij voor een planning die zijn vaste dagen bij de Politieacademie vrijhield. De overige plotselinge inzet moest vaak gebeuren met het ruilen van diensten met collega's bij het regionale politiekorps.

Verzoeker vindt de vergelijking met een schilder mank gaan.

Waarom is er gekozen voor de relatief korte periode tussen de aankondiging op 8 juni 2007 dat de overeenkomst werd beëindigd en de ingangsdatum van die beëindiging op 17 juni 2007.

Antwoord Politieacademie

Zie vraag 4 .

Op basis van welke specifieke informatie en waarom is de interimdirecteur CCM, in haar brief van 20 november 2007 tot de conclusie gekomen dat het CCM niet correct heeft gehandeld inzake het besluit verzoeker niet langer in te zetten als freelance examinator?

Antwoord Politieacademie

Met het niet correct handelen is bedoeld dat het niet netjes was om verzoeker op basis van de klachten niet meer in te zetten, zonder hem in de gelegenheid te stellen zijn mening daarover te geven. Nadat verzoeker daarop had gewezen, is deze omissie hersteld en heeft hij die gelegenheid wel gekregen in een gesprek met het hoofd van het bureau examinering, de heer RC, en de coördinator examinering, JB. Dit gesprek vond plaats op 13 juni 2007. Dit gesprek heeft niet tot een ander inzicht geleid bij RC. en JB. Daarom is ook het besluit verzoeker niet meer in te zetten ongewijzigd gebleven.

Reactie verzoeker

Verzoeker stelde dat dit antwoord niet klopt. Hij zei dat RC en JB geen toelichting wilden geven op de gestelde klachten c.q. bedreigingen. Er werd slechts meegedeeld dat er meerdere klachten/bedreigingen waren over geruimere tijd. Voorts werd hem gezegd, dat hij het dan maar hoger op moest zoeken maar van RC en JB kreeg hij geen mededelingen waar, wanneer en op welke plaats hij zich onbehoorlijk zou hebben gedragen als trajectbegeleider in relatie tot zijn collegae examinatoren.

Verzoeker gaf tevens aan dat hij in de gehele procedure die volgde niet zijn mening heeft kunnen geven, omdat hij niet op de hoogte is van de betreffende klachten of gebeurtenissen.

Waarom oordeelt de interimdirecteur in diezelfde brief dat het niet mogelijk is om op dit moment een oordeel te geven over het waarheidsgehalte van de meldingen terwijl op basis van diezelfde meldingen de freelance overeenkomst met verzoeker is beëindigd?

Antwoord Politieacademie

Verzoeker is niet meer ingezet nadat was vastgesteld dat zijn houding en gedrag tot irritatie leidde bij de andere bij de examinering betrokken personen en klanten. Een nader onderzoek naar, of een oordeel over het waarheidsgehalte van de meldingen doet daaraan niet af en was daarom niet nodig.

Reactie verzoeker

Verzoeker gaf hierbij aan zich juist af te vragen over welke feiten en omstandigheden het hier gaat.

12. Navraag bij de Politieacademie leerde de Nationale ombudsman dat de eerste versie van de handleiding dateert van begin 2005.

In de handleiding staat onder andere dat:

"Indien er voor de Manager Competentiemeting aanleiding bestaat een freelancer niet meer in te zetten, deelt hij dit schriftelijk aan de betreffende freelancer mee, onder vermelding van de reden. Hij draagt er eveneens zorg voor dat de betreffende freelancer van de lijst wordt verwijderd."

Beoordeling

13. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord. Dit brengt onder andere met zich mee dat, in bepaalde omstandigheden, de overheid als opdrachtgever, een opdrachtnemer ook de kans geeft om te worden gehoord alvorens wordt overgegaan tot beëindiging van een overeenkomst.

14. De Nationale ombudsman stelt vast dat verzoeker niet betwist dat de overeenkomst tussen hem en de Politieacademie er één is van opdracht. De Nationale ombudsman neemt daarom ten behoeve van de beoordeling van de klacht dit als uitgangspunt.

15. De overheid heeft in dit geval een overeenkomst gesloten met verzoeker voor de uitvoering van diensten, te weten de examinering van studenten aan de Politieacademie. In algemene zin zijn zulke overeenkomsten geregeld in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Op grond van artikel 408, Boek 7 BW kan de opdrachtgever, in dit geval de overheid, te allen tijde de overeenkomst opzeggen. In zoverre is de vergelijking met de schilder, zoals het College van Bestuur die maakt, correct.

16. Echter, de Nationale ombudsman is van mening dat aan de overheid als opdrachtgever in sommige gevallen bijzondere eisen mogen worden gesteld vanwege het algemene belang dat zij behartigt en de speciale positie die zij als overheid inneemt.

17. De Politieacademie is bij de 'Wet op het LSOP en het politieonderwijs' ingesteld en daarmee een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1.1 van de Awb.

18. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft in artikel 3.1 voor dat op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten, (algemeen verbindende voorschriften), de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 van overeenkomstige toepassing zijn, voor zover de aard van de handeling zich daartegen niet verzet. Deze afdelingen omvatten de beginselen van behoorlijk bestuur.

19. In de Memorie van Toelichting van de Awb wordt opgemerkt dat het een juiste ontwikkeling is dat "aan deze (privaatrechtelijke) handelingen dezelfde eisen worden gesteld als aan besluiten. (...) Niet zozeer de vorm van het overheidsoptreden dient bepalend te zijn voor het antwoord op de vraag met welke belangen de overheid rekening dient te houden en met welke mate van zorgvuldigheid zij op dient te treden, als wel de specifieke situatie waarin van de overheid optreden verlangd wordt, in welke vorm dan ook."

20. De Nationale ombudsman overweegt daarbij dat artikel 14, Boek 3 BW voorschrijft dat een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.

21. Kortom, dat er sprake is van een freelance overeenkomst betekent dat niet dat er geen toetsing plaats mag vinden op basis van beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het beginsel van hoor en wederhoor.

22. Dit geldt te meer nu ook privaatrechtelijk handelen onderworpen is aan het externe klachtrecht van de Nationale ombudsman en langs die weg relevant is of gehandeld is in strijd met een van de behoorlijksnormen.

23. De vraag die nu rijst is of verzoekers situatie in aanmerking komt voor toepassing van deze beginselen.

24. De Nationale ombudsman stelt vast dat verzoeker gedurende lange tijd, met regelmaat een aanzienlijk deel van zijn inkomen verdiende bij de Politieacademie. Verzoeker is in het verleden voor de uitvoering van dezelfde taken in dienstverband geweest bij de Politieacademie. De Nationale ombudsman stelt tevens vast dat de interimdirecteur CCM van mening was dat het adequaat zou zijn geweest, gezien de inzet van verzoeker voor de politieacademie, om naast juridische principes ook andere principes te laten gelden.

25. De Nationale ombudsman is daarom van oordeel dat gelet op de jarenlange relatie tussen verzoeker en de politieacademie het passend zou zijn geweest om ter zake van de vaststelling van feiten die relevant zijn voor die relatie zo nodig hoor en wederhoor toe te passen en zich op die wijze adequaat van informatie te voorzien.

26. De Nationale ombudsman stelt vast dat op geen moment, ook niet na de brief van 8 juni 2007, verzoeker de kans is geboden om daadwerkelijk en inhoudelijk te reageren op de op hem betrekking hebbende gemelde incidenten. Het bevreemdt de Nationale ombudsman dat bij kwaliteitscontroles het vermeende gedrag van verzoeker niet besproken is of naar voren kwam. Ook merkt de Nationale ombudsman op dat er geen verklaring kan worden gegeven waarom er door de Politieacademie geen gevolg is gegeven aan die meldingen die normaliter zouden leiden tot onmiddellijke beëindiging van de overeenkomst. Verzoeker is niet de kans geboden om, als daar na hoor en wederhoor ook aanleiding toe was, zijn gedrag aan te passen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

27. Voor alle duidelijkheid vermeldt de Nationale ombudsman dat hiermee geen oordeel is gegeven over de rechtmatigheid van de beëindiging, maar slechts over de behoorlijkheid van de gevolgde procedure. De rechtmatigheid is aan de civiele rechter om te toetsen. De Nationale ombudsman kan de meldingen niet beoordelen en ook niet of hoor en wederhoor had moeten leiden tot een ander resultaat aangezien dit aan de rechter is om vast te stellen.

II Ten aanzien van de klachtbehandeling

Bevindingen

1. De bevindingen met betrekking tot dit klachtonderdeel I. worden voor zover relevant, hier aangehaald. Daarnaast stelt de Nationale ombudsman het volgende vast.
2. De ontvangst van de klacht die verzoeker op 13 juli 2007 indiende werd op 19 juli bevestigd door de Politieacademie. In de klachtbrief verzocht verzoeker om een onderzoek

in te stellen naar de beschuldigingen.

3. In de bevestigingsbrief stond dat de klacht volgens de klachtenregeling in behandeling zou worden genomen en dat hij binnen zes weken een reactie tegemoet zou zien .

4. Op 12 september 2007 stuurde verzoeker een herinnering naar de Politieacademie. Verzoeker ontving tot op dit moment geen reactie.

5. Op 19 september 2007 belde de waarnemend directeur CCM, JZ met verzoeker.

6. Op 27 september 2007 stuurde verzoeker een tweede herinnering. Hij ontving tot op dat moment nog geen schriftelijke reactie van het College van Bestuur van de Politieacademie

7. Op 3 oktober 2007 werd verzoeker gebeld door de secretaresse van JZ voor het maken van een afspraak met RC om de klacht te bespreken. JZ was door het College van Bestuur aangewezen als klachtbehandelaar. Verzoeker reageerde afwijzend op het voorstel om met RC te spreken aangezien hij al tweemaal met hem had gesproken in het voortraject en ook omdat de klacht onder andere RC betrof. In reactie hierop stelde de JZ voor om op 11 oktober 2007 een gesprek te houden. Verzoeker stelde voor om dit gesprek plaats te laten vinden op een plek tussen de politieacademie en zijn woonplaats in. JZ wees dit voorstel af.

8. Op 5 oktober 2007 schreef verzoeker het College van Bestuur. Hij bevestigde zijn beschikbaarheid voor 11 oktober 2007 en herhaalde zijn voorstel om deze afspraak op een locatie tussen Apeldoorn en Nieuwegein te laten plaatsvinden. Verzoeker wees tevens op de lange duur van de klachtbehandeling.

9. Op 10 oktober 2007 schreef de voorzitter van het College van Bestuur verzoeker met de mededeling dat het normaal is dat gesprekken met de directeur van een organisatieonderdeel plaatsvinden op diens kantoor. Bij volharding van verzoekers weigering om het gesprek aan te gaan met JZ zou zijn klacht niet in behandeling genomen worden. Wat betreft de duur van de klachtbehandeling vermeldde de voorzitter het volgende. Deze was enerzijds veroorzaakt door de vakantieperiode en anderzijds door het verloop van de communicatie, "waaruit blijkt dat alleen al het maken van een afspraak voor een gesprek 4 weken in beslag neemt".

10. Verzoeker maakte op 10 oktober 2007 een afspraak met de JZ., welke zou plaatsvinden op 6 november 2007. Dit gesprek vond uiteindelijk plaats met de nieuwe interimdirecteur, die naar aanleiding van het gesprek verzoeker op 20 november 2007 een brief stuurde (zie eerste klachtonderdeel voor meer informatie).

11. Na deze brief volgende een briefwisseling tussen verzoeker en de Politieacademie, wat ertoe leidde dat op 18 december 2007 de klachtbehandeling werd gestopt (zie eerste klachtonderdeel voor meer informatie onder I.7. en verder).

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman ook een aantal vragen gesteld met betrekking tot het tweede klachtonderdeel. Verzoeker reageerde op de antwoorden van de Politieacademie. Hieronder zijn, voor zover relevant voor het oordeel van de Nationale ombudsman, de vragen, het antwoord en verzoekers reactie daarop weergegeven dan wel samengevat.

Waarom oordeelt de interimdirecteur in haar brief van 20 november 2007 dat de Politieacademie niet gehouden is tot het doen van een onderzoek?

Antwoord Politieacademie

Omdat, zoals hiervoor aangegeven, op basis van de juridische verhouding besloten kon worden tot het niet verder inzetten van verzoeker op basis van de vast gestelde irritatie bij de andere bij de examinering betrokken personen en klanten. Een verder onderzoek was daar niet voor nodig.

Reactie verzoeker

Verzoeker gaf hierbij aan zich juist af te vragen over welke feiten en omstandigheden het hier gaat.

Heeft de interimdirecteur, bij het communiceren van de boodschap in diezelfde brief dat een mogelijk positieve uitslag van het onderzoek voor verzoeker niet automatisch zal leiden tot een hernieuwde inzet, bepaald onder welke voorwaarden dit dan wel kan gebeuren?

Antwoord Politieacademie

Ook hiermee is bedoeld aan te zeggen dat ongeacht wat uit een nader onderzoek over de meldingen naar voren zou komen, blijft staan dat het gedrag en de houding van verzoeker irritatie opwekt bij andere bij de examinering betrokken personen waardoor onze relatie met onze klanten schade lijdt. Dat is de reden waarom wij hem niet meer als examiner inzetten, zoals wij ook de schilder die door zijn houding en gedrag irritatie opwekt bij onze klanten niet meer inzetten.

Beoordeling

1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.
2. Voor de behandeling van klachten stelt de Politieacademie in haar eigen klachtenregeling een termijn van zes weken, met een mogelijk vertraging van vier weken, welke schriftelijk moet worden meegedeeld, een en ander conform de in de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijnen. De termijn van zes weken liep af op 20 augustus 2007.

Er is geen mededeling gedaan van een vertraging. De eerste reactie van de politieacademie is van 19 september 2007. Als de vakantieperiode al een reden zou zijn om vertraging op te lopen in de klachtbehandeling dan had het in de rede gelegen om in ieder geval een vertragingbericht te sturen. Dit is echter niet gebeurd.

3. De Nationale ombudsman stelt vast de behandeling van de klacht buiten de wettelijke termijnen van hoofdstuk 9 van de Awb en de klachtenregeling van de Politieacademie heeft plaatsgevonden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

4. Voor wat betreft de inhoudelijke behandeling van de klacht overweegt de Nationale ombudsman als volgt.

5. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit brengt onder andere met zich mee dat een overheidsinstantie geen andere voorwaarden stelt aan verzoekers tijdens de klachtenbehandeling dan volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht is toegestaan.

6. De Nationale ombudsman stelt vast dat de Politieacademie de klacht van verzoeker feitelijk gegrond verklaarde per brief van 20 november 2007, namelijk door te zeggen dat het niet toepassen van het principe van hoor en wederhoor en het niet mogelijk maken van gedragsaanpassing niet correct was. Echter, de klacht werd nooit formeel, dat wil zeggen door het College van Bestuur, gegrond verklaard.

7. De reactie van 20 november komt in zekere mate tegemoet aan verzoekers wens om de geuite beschuldigingen te onderzoeken. Echter, uit die brief en het latere antwoord op vragen van de Nationale ombudsman blijkt dat ook een onderzoek niet had geleid tot een herziening van het besluit om de overeenkomst te beëindigen. Gelet hierop, en gezien het feit dat niet naar alle beschuldigingen een onderzoek werd verricht, acht de Nationale ombudsman het ongelukkig dat werd aangeboden om een onderzoek te laten uitvoeren.

8. Nu de Politieacademie heeft voorgesteld om een onderzoek uit te laten voeren, is het niet redelijk om daarbij te eisen dat verzoeker de uitslag onvoorwaardelijk accepteert en bij weigering om dat te doen de behandeling van de klacht te staken. Gelet op een mogelijke toetsing door de burgerlijke rechter van de rechtmatigheid van de beëindiging van de overeenkomst is het niet redelijk om deze voorwaarde te stellen. Daarnaast onthoudt het College van Bestuur verzoeker hiermee van een oordeel op zijn klacht.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Politieacademie te Apeldoorn, is

gegrond ten aanzien van

het verzoeker niet in staat stellen te reageren op de jegens hem geuite beschuldigen wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor;

een overschrijding van de termijnen voor de klachtbehandeling wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;

het eisen van onvoorwaardelijk acceptatie van de uitkomsten van het onderzoek naar de beschuldigingen wegens schending van het beginsel van fair play.

Onderzoek

Op 30 december 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer P te Nieuwegein, met een klacht over een gedraging van de Politieacademie te Apeldoorn. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het College van Bestuur van de Politieacademie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het College van Bestuur van de Politieacademie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de Politieacademie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd aan het College van Bestuur een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de Politieacademie gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

Correspondentie tijdens de interne klachtbehandeling

Brief van de Politieacademie aan verzoeker, 8 juni 2007.

Brief van de Politieacademie aan verzoeker, 13 juni 2007.

Brief van verzoeker aan de Politieacademie, 13 juli 2007.

Brief van de Politieacademie aan verzoeker, 19 juli 2007.

Brief van verzoeker aan de Politieacademie, 12 september 2007.

Brief van verzoeker aan de Politieacademie, 27 september 2007.

Brief van verzoeker aan de Politieacademie, 5 oktober 2007.

Brief van de Politieacademie aan verzoeker, 10 oktober 2007.

Brief van de Politieacademie aan verzoeker, 20 november 2007.

Brief van verzoeker aan de Politieacademie, 7 december 2007.

Brief van de Politieacademie aan verzoeker, 18 december 2007.

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman, 30 december 2007

Aanvulling op verzoekschrift van 28 januari 2008.

Antwoord College van Bestuur van de Politieacademie op vragen, 30 juli 2008.

Reactie verzoeker op het antwoord van het College van Bestuur, 11 augustus 2008.

Handleiding examinering freelancers

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Art. 1:1

"Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed."

Art. 3:1

"Op besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften:

is afdeling 3.2 slechts van toepassing, voor zover de aard van de besluiten zich daartegen niet verzet;

zijn de afdelingen 3.6 en 3.7 niet van toepassing.

Op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten zijn de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet."

Artikel 9:11

"Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.1.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft."

Artikel 9:12

"Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen."

2. Burgerlijk Wetboek

Boek 3, Artikel 14

Een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.

Boek 7: artikel 408

"De opdrachtgever kan te allen tijde de overeenkomst opzeggen.

De opdrachtnemer die de overeenkomst is aangegaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf, kan, behoudens gewichtige redenen, de overeenkomst slechts opzeggen, indien zij voor onbepaalde duur geldt en niet door volbrenging eindigt.

Een natuurlijk persoon die een opdracht heeft verstrekt anders dan in de uitoefening van een beroep of bedrijf, is, onverminderd artikel 406, ter zake van een opzegging geen schadevergoeding verschuldigd."

3. Klachtenregeling Politieacademie

Artikel 2. Indiening van klachten

"Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop de Politieacademie zich jegens hem heeft gedragen, schriftelijk of mondeling een klacht in te dienen bij het College van Bestuur van de Politieacademie..."

Artikel 7. Termijn van behandeling

"De klachteigenaar handelt een klacht af binnen zes weken na ontvangst. Dit proces wordt bewaakt door het Informatiepunt.

De klachteigenaar kan wegens bijzondere omstandigheden de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen.

Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.

De mededeling van verdaging vermeldt de reden van de verdaging en de nieuwe termijn waarbinnen de afhandeling van de klacht naar verwachting zal kunnen plaatsvinden."

Artikel 8. Bevindingen en conclusies

"De klachteigenaar stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht en van de eventuele conclusies die zij daaraan verbindt.

De klachteigenaar wijst de klager in deze kennisgeving op de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. ..."

4. Handleiding Examinering Freelancers

4.5 Kwaliteitsbewaking

"Alle freelancers die worden ingezet door Bureau Examinering zijn verantwoordelijk voor het op peil houden van hun competenties, eventueel met ondersteuning van Bureau Examinering. Wanneer een freelancer wordt ingezet streeft Bureau Examinering ernaar contact te onderhouden en het functioneren van de freelancer te evalueren.

Groepsbegeleiding

Bureau Examinering verzorgt periodiek intervisiebijeenkomsten voor de freelance examinatoren en correctoren. Tijdens deze bijeenkomsten komt het volgende aan bod:

procesmatige aspecten (bijvoorbeeld vragen over de planning of mededelingen over ontwikkelingen binnen Bureau Examinering);

inhoudelijke aspecten (bijvoorbeeld vragen over de inhoud van de proeve van bekwaamheid

of discussie over de wijze van beoordeling);

ervaringen delen en afstemming.

De intervisiebijeenkomsten zijn zoveel mogelijk vragen gestuurd. Dat betekent dat vooral zal worden ingegaan op wat bij de freelance examinatoren of correctoren leeft. Dit kunnen zij aangeven bij de coördinator examinering van Bureau Examinering. De bijeenkomsten hebben als doel de proeve van bekwaamheid en het examineren te evalueren en waar nodig te verbeteren.

De deelname aan deze bijeenkomsten is één keer per jaar verplicht, de deelname wordt geregistreerd. Voor gecommitteerden en rollenspelers geldt dat intervisiebijeenkomsten worden gepland wanneer daarvoor aanleiding is.

(...)

4.6 Kwaliteitsverbetering naar aanleiding van klachten

(...)

Meldingen (informele klachten)

Een meldingsregeling (informele klachten) is een laagdrempelige manier voor elke betrokkene om een signaal, opmerking of klacht over zaken rondom examinering aan Bureau Examinering door te geven.

In alle gevallen proberen we samen met de betrokkene tot een goede oplossing te komen. Met deze meldingsregeling wil Bureau Examinering kandidaten, examinatoren, rollenspelers, gecommitteerden, trajectbegeleiders, docenten, etc. de mogelijkheid geven om op gestructureerde wijze een signaal/informele klachten en meldingen met betrekking tot het afgelegde examen in te dienen bij Bureau Examinering.

(...)

Formele klacht

Voor formele klachten heeft de Politieacademie een klachtenregeling in het leven geroepen die garandeert dat de Politieacademie zorgvuldig de klacht afhandelt. Deze formele klachtenregeling is bedoeld voor alle onderdelen van de Politieacademie, dus ook voor Bureau Examinering. Een formele klacht dient schriftelijk te worden ingezonden bij het College van Bestuur van de Politieacademie. Dat kan per brief, maar ook per email: info@politieacademie.nl. ..."