



# Rapport

**Datum: 26 juli 2000**

**Rapportnummer: 2000/248**

## Klacht

Op 29 november 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Bergen op Zoom, met een klacht over een gedraging van het bestuur van het Nederlands bureau brandweerexamens te Capelle aan den IJssel.

Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de wijze waarop het bestuur van het Nederlands bureau brandweerexamens zijn bezwaarschrift van 7 juli 1999 tegen de vaststelling van de uitslag van zijn examen Operationeel Management van 31 mei 1999 heeft behandeld.

Met name klaagt hij erover dat het bestuur blijkens de beslissing van 27 juli 1999 op het bezwaarschrift:

- stellingen in verzoekers bezwaarschrift heeft gelezen die er niet staan;
- op ongeloofwaardige wijze heeft gesteld dat verzoekers antwoorden op de examenvragen door een derde nakijker zijn beoordeeld;
- de beslissing op het bezwaarschrift op verschillende punten onjuist heeft gemotiveerd.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat het bestuur van het Nederlands bureau brandweerexamens zijn klacht van 10 augustus 1999 tegen de ongegrondverklaring van zijn bezwaarschrift niet voortvarend en inhoudelijk onzorgvuldig heeft behandeld.

## Achtergrond

### 1. Brandweerwet 1985 (Wet van 30 januari 1985, Stb. 87)

Artikel 15, eerste lid:

"Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke opleidingen worden afgesloten met een rijksexamen. Onze Minister van Binnenlandse Zaken stelt het examenreglement vast en geeft het diploma af."

Artikel 18g:

"1. Er is een Nederlands bureau brandweerexamens dat rechtspersoonlijkheid bezit.

2. Het bureau heeft tot taak:

- a. te zorgen voor de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en de afneming van een rijksexamen als bedoeld in artikel 15;
- b. het afgeven van vrijstellingen en certificaten;
- c. het vaststellen van de uitslag van een examen en het adviseren aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken over het afgeven van een diploma.

(...)

7. Het bestuur stelt bij reglement regels met betrekking tot de uitvoering, de organisatie en de afneming van een rijksexamen als bedoeld in artikel 15..."

**2. Besluit rijksexamen brandweeropleidingen** (Koninklijk besluit van 17 november 1988, Stb. 545)

Artikel 1:

"Als opleidingen, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Brandweerwet 1985 worden aangewezen:

- a. de basisopleidingen:

(...) 6. adjunct-hoofdbrandmeester..."

**3. Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester 1993** (Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 1 juli 1993, nr. EB93/1404, Stcrt. 142)

Artikel 2:

"De opleiding (tot adjunct-hoofdbrandmeester; N.o.) bestaat uit negen modules:

- a. organisatie (verplichte module);

(...)

- c. operationeel management (verplichte module)..."

Artikel 5:

"1. Het module-examen organisatie bestaat uit een schriftelijk deel.

(...)

3. Het cijfer voor het module-examen organisatie is gelijk aan het cijfer voor het schriftelijk deel, waarbij een half punt of meer naar boven en minder dan een half punt naar beneden

wordt afgerond."

Artikel 7:

"1. Het module-examen operationeel management bestaat uit een schriftelijk deel en een projectopdracht.

2. Het schriftelijk deel bestaat uit het beantwoorden van vragen en het schriftelijk uitwerken van opdrachten over de onderwerpen, bedoeld in deel C van de bij deze ministeriële regeling behorende bijlage.

3. De projectopdracht bestaat uit het uitvoeren van opdrachten met betrekking tot de onderwerpen, bedoeld in deel C van de bij deze ministeriële regeling behorende bijlage.

4. Het cijfer voor het module-examen operationeel management is gelijk aan het gemiddelde van het cijfer behaald voor het schriftelijk deel en het cijfer behaald voor de projectopdracht, waarbij een half punt of meer naar boven en minder dan een half punt naar beneden wordt afgerond."

**4. Algemeen brandweereexamenreglement 1994** (Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 11 maart 1994, nr. EB94/803, Stcrt. 54)

Artikel 2, eerste lid:

"Er is een examencommissie die tot taak heeft de kennis en de vaardigheden van de kandidaten te beoordelen."

Artikel 8:

"1. Indien het cijfer voor het schriftelijk deel, het praktisch deel of de projectopdracht van het module-examen ten minste vijf-komma-vijf bedraagt, behoudt het gedurende vijf jaar zijn geldigheid, gerekend vanaf de datum waarop het betreffende deel van het module-examen is afgelegd.

2. Het cijfer voor het module-examen is het resultaat van een rekenkundige bewerking van de cijfers, bedoeld in het eerste lid, toegekend voor het schriftelijk deel, het praktisch deel, de projectopdracht of een combinatie daarvan zoals omschreven in het examenreglement voor de betreffende opleiding."

Artikel 9, eerste en tweede lid:

"1. De kandidaat ontvangt van het bestuur een certificaat voor het module-examen dat hij met ten minste het cijfer zes heeft afgesloten.

2. Een certificaat heeft een onbeperkte geldigheidsduur."

Artikel 10:

"Tegen besluiten van het bestuur en de behandeling tijdens examens staat bezwaar en beroep krachtens de Algemene wet bestuursrecht open."

Artikel 10, zoals hiervoor geciteerd, is bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 2 juli 1998 (nr. EB98/1105, Stcrt. 131) in het Algemeen brandweereexamenreglement opgenomen. In de toelichting op deze nieuwe tekst van artikel 10 is het volgende gesteld:

"Het bestuur van het Nederlands bureau brandweereexamens is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en tegen zijn besluiten staat derhalve bezwaar en beroep krachtens deze wet open. In artikel 10, dat reeds voorzag in de mogelijkheid bezwaar te maken tegen een aantal besluiten van het bestuur en de behandeling tijdens een module-examen, wordt thans expliciet gewezen op de toepasselijkheid van de Awb."

**5. Uitvoeringsreglement brandweereexamens** (Besluit van het Nederlands bureau brandweereexamens van 9 mei 1996, nummer NBBE/96/B/OOI)

Artikel 1:

"In dit reglement wordt verstaan onder:

(...)

b. het bureau: het Nederland bureau brandweereexamens, bedoeld in artikel 18g, eerste lid, van de Brandweerwet 1985;

c. het bestuur: het bestuur van het bureau;

d. de commissie: de examencommissie, bedoeld in artikel 2 van het Algemeen brandweereexamenreglement 1994;

(...)

n. het scoringsvoorschrift: de voorafgaand aan het module-examen vastgestelde berekeningswijze volgens welke het door een kandidaat behaalde puntenaantal wordt omgezet in een cijfer;

(...)"

Artikel 6, zesde en zevende lid:

"6. Voor ieder deel van het module-examen stelt het bestuur het cijfer vast aan de hand van het scoringsvoorschrift.

7. Indien het cijfer voor elk deel van het module-examen ten minste vijf-komma-vijf bedraagt, stelt het bestuur voor het module-examen een cijfer vast."

Artikel 9, derde en vierde lid:

"3. Indien een schriftelijk deel van het module-examen bestaat uit open vragen, geschiedt de correctie daarvan aan de hand van de beoordelingsinstructie door ten minste twee leden van de commissie.

4. Indien de twee leden van de commissie, bedoeld in het derde lid, niet tot een eensluidend oordeel kunnen komen, beslist het bestuur."

Artikel 24:

"1. De kandidaat heeft op verzoek recht op inzage in het door hem gemaakte werk en een toelichting op de beoordelingsinstructie. De kandidaat kan van het door hem gemaakte werk tegen vergoeding van de kosten een afschrift verkrijgen.

2. Een verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt binnen zes weken na de examendatum schriftelijk ingediend bij het bestuur."

Artikel 25:

"Een belanghebbende kan tegen een besluit van het bestuur met betrekking tot de toelating tot een module-examen, de uitslag van een module-examen of tegen de behandeling tijdens een module-examen bezwaar maken."

Artikel 26:

"Het bestuur kan, indien daartoe gegronde redenen bestaan en uitsluitend indien dit in het voordeel strekt van betrokkene, afwijken van de in dit reglement gestelde regels."

In de toelichting bij het Uitvoeringsreglement brandweerexamens is met betrekking tot het scoringsvoorschrift (zie artikel 1, onder n.) het volgende opgemerkt:

"...Aan de hand van de beoordelingsinstructie kent het commissielid aan de kandidaat het totaal aantal behaalde punten toe. Dit aantal punten dient te worden omgezet in een cijfer voor het betreffende deel van het module-examen.

De rekenkundige bewerking die op de puntenaantallen toegepast dient te worden om tot het eindcijfer voor het betreffende deel van het module-examen te komen is het scoringsvoorschrift.

Dit scoringsvoorschrift wordt in principe voorafgaand aan het examen opgesteld, naast de beoordelingsinstructie. Met het scoringsvoorschrift wordt daardoor de grens tussen

voldoende en onvoldoende bepaald. In een enkel geval kan het scoringsvoorschrift achteraf worden gewijzigd, bijvoorbeeld omdat blijkt dat een vraag onjuist is gesteld en dient te vervallen..."

## **6. Scoringsvoorschrift**

Ter vaststelling van het in artikel 1, onder n., van het Uitvoeringsreglement brandweereexamens bedoelde scoringsvoorschrift heeft het Nederland Bureau Brandweereexamens in mei 1999 een boekje uitgegeven met het opschrift "Cijfertoekenning bij examens met open vragen". Blijkens deze cijfertoekenning dienen bij een examen met open vragen waarvoor in totaal honderd punten kunnen worden behaald, minstens zestig punten te worden behaald om een cijfer zes of hoger te krijgen. Bij een score van 48 tot en met 59 punten wordt het cijfer vijf toegekend.

## **7. Algemene wet bestuursrecht**

Artikel 1:3, eerste lid:

"Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling."

Artikel 7:1:

"1. Degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken (...)

2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt."

Artikel 8:1, eerste lid:

"Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank."

Artikel 8:4:

"Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:

(...)

e. inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing..."

Het op 1 juli 1999 in werking getreden hoofdstuk 9 van de Awb bevat een regeling van een aantal minimumvereisten waaraan de interne behandeling van klachten door bestuursorganen moet voldoen.

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd het bestuur van het Nederlands bureau brandweerexamens verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarbij werd het bestuur een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Zowel het bestuur van het Nederland bureau brandweerexamens als verzoeker liet weten zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Verzoeker nam op 31 mei 1999 deel aan het schriftelijk examen voor de module 'operationeel management'. Deze module is een verplicht onderdeel van de opleiding tot adjunct-hoofdbrandmeester. Het examen voor deze module bestaat naast het schriftelijke deel uit een projectopdracht (zie achtergrond, onder 3.). Verzoekers projectopdracht werd met een acht gewaardeerd.

Het schriftelijke examen van 31 mei 1999, waarvoor in totaal honderd punten konden worden behaald, werd door twee nakijkers beoordeeld. De ene nakijker kwam in verzoekers geval tot 55 punten, de andere nakijker kwam tot 61 punten. De uitslag werd door het bestuur van het Nederlands bureau brandweerexamens (NBBe) bepaald op een vijf.

2. Verzoeker maakte bij brief van 7 juli 1999 bij het bestuur van het NBBe bezwaar tegen de uitslag van bedoeld examen. In zijn brief stelde hij het volgende:

"...Om enig inzicht te krijgen in wat nu precies verkeerd gegaan was heb ik inzage in mijn werk aangevraagd. Tijdens deze inzage op 6 juli jl. heeft de heer (een medewerker van het



NBBe; N.o.) mij duidelijk gemaakt wat de nakijkinstructie voor de examinatoren was en hoe de beoordeling van de vragen is gegaan.

Met name bij de beoordeling van vraag vijf maak ik bezwaar.

(...)

Verder is de beoordeling van vraag twee aan de lage kant.

(...)

Mede door de lage puntentoekening van deze antwoorden kwam het totaal aantal te behalen punten slechts op 55. Het punt werd vastgesteld op een 5. In het Algemeen brandweereexamenreglement artikel 8 lid 1 staat vermeld dat indien het cijfer voor het schriftelijk deel tenminste een 5-komma-5 bedraagt, het gedurende vijf jaar zijn geldigheid behoudt. Dit betekent uiteraard dat een vijf-komma-vijf als voldoende wordt beschouwd. Er wordt hier dan ook van het Algemeen brandweereexamenreglement afgeweken. Bij toepassing van deze regel zou mijn behaald cijfer 'in plaats van een 5' een voldoende moeten zijn. Op grond van een kennelijk verkeerde toepassing van het Algemeen brandweereexamenreglement teken ik daarom, met inachtneming van artikel 10 van het Algemeen brandweereexamenreglement, bezwaar aan tegen uw besluit.

Op basis van een correcte toepassing van artikel 8 lid 1 van het Algemeen brandweereexamenreglement, verwacht ik dan ook dat mij alsnog een voldoende wordt toegewezen..."

3. Bij brief van 27 juli 1999 bevestigde de directeur van het NBBe de ontvangst van verzoekers brief van 7 juli 1999, en merkte de brief aan als een bezwaarschrift.

Bij besluit van eveneens 27 juli 1999 verklaarde het bestuur van het NBBe verzoekers bezwaarschrift ongegrond.

Het bestuur van het NBBe motiveerde zijn besluit als volgt:

"...U stelt in uw brief dat het aantal punten dat u voor de vragen 2 en 5 heeft gekregen te laag is en dat de uitslag van het examen niet conform artikel 5 lid 3 van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester is vastgesteld. U stelt dat bij de juiste toepassing van deze regel de uitslag van uw examen een zes zou zijn.

Ter behandeling van uw bezwaar tegen de puntentoekening hebben wij uw antwoorden van de betreffende vragen door een derde nakijker laten beoordelen. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van het aantal punten.

Ter behandeling van uw bezwaar tegen de puntentoekening van vraag 2 dient het volgende. (...)

Ten aanzien van uw bezwaar tegen de puntentoekenning van vraag 5 merken wij op dat u ook deze vraag niet juist beantwoordt. (...)

Ter behandeling van uw bezwaar tegen het niet hanteren van een vijf komma vijf dient het volgende.

Het cijfer voor het module-examen is het resultaat van een rekenkundige bewerking van de cijfers, toegekend voor het schriftelijk deel, het praktisch deel, de projectopdracht of een combinatie daarvan. Wij verwijzen hiervoor naar artikel 8 lid 1 en 2 van het Algemeen brandweereexamenreglement 1994. In artikel 5 lid 3 van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester staat dat het cijfer dat is behaald voor het schriftelijk deel van het module-examen organisatie, gelijk is aan het cijfer voor het (gehele) module-examen. Het artikel benadrukt dat het module-examen organisatie alleen uit een schriftelijk deel bestaat.

Het cijfer voor een deel van het module-examen wordt door ons vastgesteld conform het Uitvoeringsreglement brandweereexamens aan de hand van een scoringsvoorschrift. Het scoringsvoorschrift schrijft voor dat de kandidaat voor een voldoende 60% van het totaal aantal te behalen punten dient te verwerven. In deze systematiek is een bepaalde puntenrange gekoppeld aan het cijfer.

Wij stellen een cijfer voor het module-examen vast indien het cijfer voor elk deel van het module-examen ten minste een vijf komma vijf bedraagt. In de praktijk worden geen halve punten gegeven, zodat een cijfer voor het module-examen wordt vastgesteld indien een zes of hoger wordt gehaald.

Op grond van het bovenstaande kunnen wij ons niet vinden in uw stelling dat artikel 5 lid 3 van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester niet juist wordt toegepast.

Uw bezwaarschrift verklaren wij derhalve ongegrond. Wij handhaven de eerder door ons vastgestelde uitslag..."

4. Naar aanleiding van de ongegrondverklaring van zijn bezwaarschrift deelde verzoeker bij brief van 10 augustus 1999 het volgende mee aan het bestuur van het NBBE:

"...De volgende punten zijn mij hierbij (in de beslissing op verzoekers bezwaarschrift; N.o.) opgevallen:

1. U antwoordt mij dat ik in mijn bezwaarschrift stel dat de uitslag van het examen niet conform artikel 5 lid 3 van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester is vastgesteld. Verder zou ik gesteld hebben dat bij juiste toepassing van deze regel de uitslag van mijn examen een zes zou zijn.

(...)

4. Ter behandeling van het bezwaar tegen het hanteren van een vijf komma vijf dient het volgende: u gaat hier over tot het opsommen van artikelen met bijbehorend lid. Wederom stelt u dat geen vijf komma vijf wordt gegeven en dat voor een voldoende 60% van het totaal aantal punten verworven dient te worden. Op grond van deze punten kunt u uzelf niet vinden dat mijn stelling niet juist wordt toegepast. Derhalve wordt mijn bezwaarschrift ongegrond verklaard.

Op deze vier punten wil ik u het volgende onder de aandacht brengen:

1. Met geen enkel woord wordt in mijn bezwaarschrift verwezen naar artikel 5 lid 3. Verder wordt ook niet geschreven dat bij een juiste toepassing van deze regel de uitslag van mijn examen een zes zou zijn.

Artikel 5 lid 3 heeft immers niets te maken met de module operationeel management, maar alles met de module organisatie.

(...)

4. U noemt hier weer artikel 5 lid 3 van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester. Tevens schrijft u dat het module examen organisatie alleen uit een schriftelijk deel bestaat. De module organisatie heeft totaal niets te maken met mijn bezwaarschrift. (...)

In het uitvoeringsreglement brandweerexamens artikel 6 lid 7 wordt wel degelijk gesteld dat een vijf komma vijf gegeven kan worden.

Nergens is terug te vinden dat minimaal 60% gescoord dient te worden.

Nota bene op mijn niet genoemde stelling, dat artikel 5 lid 3 van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester niet juist zou worden toegepast, kunt u uzelf niet vinden en derhalve verklaart u mijn bezwaarschrift ongegrond. Dit komt mij vreemd voor.

U heeft kennelijk niet de moeite genomen een snel in elkaar gezette officiële brief op zijn juistheid te verifiëren.

Een en ander lijkt mij in te druisen tegen de zorgvuldigheid die van u, een officieel bestuursorgaan, verwacht mag worden. (...)

Ik verzoek u daarom mij alsnog op grond van deze gegevens een voldoende toe te kennen, samen met de 8 van de projectopdracht het eindcijfer te bepalen op een 7, en mij het certificaat operationeel management toe te sturen..."

5. Op 19 augustus 1999 stuurde de directeur van het NBBE verzoeker een bevestiging van de ontvangst van zijn brief van 10 augustus 1999.

6. Bij brief van 16 oktober 1999 deelde verzoeker het bestuur van het NBBE het volgende mee:

"...Op 10 augustus 1999 is door mij een brief over de afhandeling van mijn bezwaarschrift bij u ingediend en op 19 augustus 1999 heb ik een ontvangstbevestiging hiervan van u gekregen. (...) Tot op heden heb ik nog geen enkele verdere reactie van u ontvangen. Dit lijkt mij in te druisen tegen de zorgvuldigheid die van u, een officieel bestuursorgaan, verwacht mag worden. Ik verzoek u daarom mij uiterlijk voor 1 november 1999 te informeren over uw besluit..."

7. Het bestuur van het NBBE deelde bij brief van 21 oktober 1999 het volgende mee aan verzoeker:

"...Zoals u aangeeft in uw brief is in het antwoord op het bezwaarschrift een onjuistheid vermeld. Het relevante artikel uit het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester is artikel 7 lid 4, waarin staat dat het cijfer voor het module-examen operationeel management, gelijk is aan het gemiddelde van het cijfer voor het schriftelijk deel en het cijfer behaald voor de projectopdracht, waarbij een half punt of meer naar boven en minder dan een half punt naar beneden wordt afgerond. Voor het overige verwijzen wij u naar onze brief van 29 juli 1999.

Onze eerdere uitspraak dat wij ons niet kunnen vinden in uw stelling dat de regelgeving, daarmee bedoelend artikel 7 lid 4 van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester, niet juist wordt toegepast, blijft derhalve onverkort gehandhaafd.

Daar uw mogelijkheden om bezwaar dan wel beroep in te stellen tegen de uitslag van het examen van 31 mei jl. zijn uitgeput, verklaren wij uw brief niet-ontvankelijk..."

## B. Standpunt verzoeker

1. Verzoekers klacht is samengevat weergegeven onder klacht.

2. In zijn verzoekschrift stelde hij dat in de beslissing van het NBBE van 27 juli 1999 op zijn bezwaarschrift de volgende onjuistheden waren vermeld:

"... 1. Er wordt gesproken dat ik gesteld zou hebben dat een en ander niet conform artikel 5 lid 3 is vastgesteld. Hier heb ik nooit over gesproken in mijn bezwaarschrift.

2. Plotseling was het werk door een derde nakijker beoordeeld en dit had niet geleid tot aanpassing van het aantal punten.

(...)

4. Er wordt verwezen naar artikel 8 lid 1 en 2 van het Examenreglement. Juist in dit artikel staat dat een 5,5 een voldoende is.

5. Artikel 5 lid 3 wordt aangehaald. Dit artikel heeft totaal niets te maken het examen operationeel management,

6. Er wordt verwezen naar het uitvoeringsreglement brandweerexamens. Er wordt gesteld dat 60% gescoord dient te worden voor een voldoende. Hiervan is door mij niets terug te vinden in het uitvoeringsreglement. In artikel 6 lid 7 wordt vermeld dat bij tenminste een 5,5 een cijfer wordt vastgesteld.

7. Uitgerekend op grond van mijn niet genoemde stelling over artikel 5 lid 3 (wat overigens totaal niets te maken heeft met het examen operationeel management) wordt mijn bezwaarschrift ongegrond verklaard.

(...)

Op 21 oktober kreeg ik de definitieve niet-ontvankelijkverklaring van het NBBE. Groot was mijn verbazing dat verwezen wordt naar artikel 7 lid 4 (dit is niet relevant voor mijn bezwaar), maar dat niet werd ingegaan op de door mij genoemde aandachtspunten.

Het komt mij vreemd voor dat een officieel bestuursorgaan een klachtenprocedure op deze manier afhandelt..."

### **C. Standpunt bestuur nbbe**

1. Het bestuur van het NBBE deelde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman mee dat "het vaststellen van het resultaat voor het examenwerk wordt aangemerkt als zijnde een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht". Volgens het bestuur kan tegen een dergelijke vaststelling daarom een bezwaarschrift worden ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

2. Over de behandeling van dergelijke bezwaarschriften stelde het bestuur van het NBBE in algemene zin het volgende:

"... Het (...) bezwaarschrift wordt (...) ter behandeling voorgelegd aan de juridisch medewerker van het Nederlands Bureau Brandweerexamens (NBBE). Deze medewerker is een zogeheten staffunctionaris die niet is betrokken bij de totstandkoming van het examen alsmede de beoordeling van het examenwerk.

De behandeling van de juridisch medewerker begint met het onderzoeken naar de procedure, die is gevolgd bij de totstandkoming van het resultaat van het nakijkwerk.

Het nakijken van het schriftelijk werk geschiedt altijd door twee nakijkers, die onafhankelijk van elkaar het examenwerk beoordelen (artikel 9 lid 2 (bedoeld is kennelijk lid 3; N.o.) van het Uitvoeringsreglement brandweerexamens). Zij vullen de punten in op de daartoe bestemde formulieren, die vervolgens worden geretourneerd en worden onderzocht door

een beleidsmedewerker van de afdeling Examenbeleid. Onderzocht wordt onder andere in hoeverre de beide nakijkers afwijken in hun beoordeling. ..."

3. Met betrekking tot de behandeling van het bezwaarschrift van verzoeker van 7 juli 1999 deelde het bestuur van het NBBE het volgende mee:

"... In de onderhavige kwestie zijn de beoordelingen van beide nakijkers aan een nader onderzoek onderworpen (op de formulieren is aangegeven dat het gemiddelde van de beide beoordelingen gelijk is aan de uitslag van het examenwerk), gelet op de verschillen in de beoordelingen waarbij één beoordeling zou leiden tot de vaststelling van een voldoende resultaat terwijl de andere beoordeling zou leiden tot de vaststelling van een onvoldoende resultaat. De uitslag is vervolgens definitief vastgesteld door het hoofd van de afdeling Examenbeleid namens het bestuur.

Deze procedure is onderzocht door de juridisch medewerker, die constateerde dat de procedure in deze kwestie juist is gevolgd en dat de beoordelingen van de beide nakijkers nader onderzocht zijn alvorens de uitslag vast te stellen.

Gelet op het bezwaarschrift en het karakter van het module-examen heeft de juridisch medewerker een onderwijskundige van de afdeling Examenbeleid verzocht de antwoorden op de vragen, waarvan de beoordeling wordt betwist door de indiener, te beoordelen. Bij deze beoordeling zijn tevens de inhoudelijke argumenten, zoals opgenomen in zijn bezwaarschrift, beoordeeld.

Deze onderwijskundige is mevrouw G., die conform onze benoemingsprocedure voor de examencommissie bevoegd is om op te treden als nakijker. De uitkomst van deze (derde) beoordeling is mondeling doorgegeven aan de juridisch medewerker. Hiervan is geen beoordelingsformulier opgemaakt. Wanneer de beoordeling door mevrouw G. exact heeft plaatsgevonden is niet bekend. Waarschijnlijk heeft deze beoordeling plaatsgevonden omstreeks de dagtekening van het bezwaarschrift. De uitkomsten zijn middels het antwoord op het bezwaarschrift aan (verzoeker; N.o.) meegedeeld, waarmee de procedure is geëindigd.

Wij merken op dat deze beoordeling als een extra controle van de nakijkers kan worden gezien, gelet op het feit dat de procedure ter vaststelling van het resultaat van het resultaat van het examenwerk juist is gevolgd. ..."

4. Over de behandeling van verzoekers brief van 10 augustus 1999 merkte het bestuur van het NBBE het volgende op:

"... De onderhavige brief is niet aangemerkt als een klacht maar als een bezwaarschrift op het antwoord op zijn oorspronkelijke bezwaarschrift, gelet op de inhoudelijke argumenten die in de brief naar voren worden gebracht. Deze brief is niet-ontvankelijk verklaard vanwege het feit dat de mogelijkheden om bezwaar dan wel beroep in te stellen tegen de

uitslag van het examen uitgeput waren. Het bezwaarschrift was immers beantwoord. Op grond van artikel 8:4 sub e van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld.

(Verzoeker; N.o.) is hiervan op de hoogte gesteld middels de brief van 21 oktober 1999, waarmee de procedure is geëindigd. ..."

5. Het bestuur van het NBBE gaf de volgende reactie op de door verzoeker in zijn verzoekschrift gegeven opsomming van een aantal onjuistheden in de beslissing op zijn bezwaarschrift (zie onder **STANDPUNT VERZOEKER**):

"...1. De opmerking is juist. Dit heeft echter niet geleid tot een onvolledige of niet juiste behandeling van zijn bezwaarschrift. In het antwoord op zijn bezwaarschrift wordt immers uitvoerig ingegaan op de door hem genoemde artikelen.

2. De opmerking is juist. Wij verwijzen u naar de gevolgde procedure. Het klachtelement van deze opmerking is niet duidelijk.

(...)

4. De opmerking is niet juist. Artikel 8 lid 1 van het Algemeen brandweerexamenreglement geeft de minimum-grens aan. Het cijfer voor een deel van het module-examen wordt door ons vastgesteld conform het Uitvoeringsreglement brandweerexamens aan de hand van een scoringsvoorschrift. Het scoringsvoorschrift schrijft voor dat de kandidaat voor een voldoende 60% van het totaal aantal te behalen punten dient te verwerven.

5. De opmerking is juist. (Verzoeker; N.o.) is hiervan op de hoogte gesteld middels de brief van 21 oktober 1999.

6. De opmerking is niet juist. Het scoringsvoorschrift wordt genoemd in het Uitvoeringsreglement brandweerexamens en is door ons vastgesteld. (...) De regel dat 60% van het totaal aantal te behalen punten moet worden behaald voor een voldoende resultaat is bekend bij de brandweeropleidingsinstituten.

7. De opmerking is niet juist. Gelet op het bovenstaande behoeft deze opmerking geen verdere toelichting. ..."

6. Samenvattend merkte het bestuur van het NBBE het volgende op:

"...Gelet op de zorgvuldigheid, die is betracht bij zowel de vaststelling van de uitslag van het examenwerk alsmede de afdoening van het bezwaarschrift achten wij de klacht van (verzoeker; N.o.) op dit punt niet gegrond. De klacht van (verzoeker; N.o.) inzake de voortvarendheid van zijn brief van 10 augustus 1999 nemen wij ter harte..."

D. Reactie verzoeker

1. Verzoeker reageerde als volgt op het standpunt van het bestuur van het NBBE:

"... Het NBBE stelt dat het schriftelijk werk nagekeken wordt door twee nakijkers. Beide beoordelingen zijn aan een nader onderzoek onderworpen, en de uitslag van het examenwerk is gelijk aan het gemiddelde van beide beoordelingen. Dit gegeven is niet juist. Bij de inzage van mijn examenwerk op 6 juli is verteld dat het totaal aantal dat gescoord was 55 punten bedroeg. Dit is ook de basis van het bezwaarschrift van 7 juli 1999. Deze uitslag is het totaal gegeven aantal punten van één van de nakijkers. Het aantal gescoorde punten van de tweede nakijker (die het examen met 61 punten waardeerde en als zodanig voldoende ) is misschien gemakshalve weggelaten. Het kan en mag niet zo zijn dat de nakijker met het laagst gegeven aantal punten wordt aangehouden als definitieve eindbeoordeling. Is dit de juiste manier van het volgen van de procedure ter vaststelling van het resultaat? Mag hier enige twijfel over bestaan? Evengoed had men de nakijker met het hoogst gegeven aantal punten als eindbeoordeling kunnen aanhouden.

Gelet op het bezwaarschrift is het werk door een derde nakijker beoordeeld. Groot is mijn verbazing dat dit mondeling is geschied en dat hier geen beoordelingsformulier van is opgemaakt. Tevens is niet bekend wanneer dit heeft plaatsgevonden. Is dit de zorgvuldige manier van het afhandelen van een bezwaarschrift?

Wederom wordt de regel aangehaald dat 60% van het aantal te behalen punten moet worden behaald en dat dit bij de brandweeropleidingsinstituten bekend is. Bij het opleidingsinstituut Regionale brandweer G.S.V. Westelijk Noord-Brabant is hier echter niets van bekend. Ook niet bekend is op welke wettelijke grond dit is vastgesteld en waarom het afwijkt van het examenreglement.

Om deze redenen kan ik mezelf niet vinden in het antwoord van het NBBE. ..."

2. Verzoeker wees er voorts op dat de bezwaarprocedure van het NBBE ook door de Commissie Opleidingen Zuid-Nederland van de Regionale brandweerorganisaties Zeeland - Noord-Brabant -Limburg bij het bestuur van het NBBE aan de orde was gesteld, alsmede dat deze commissie het Overleg Regionaal Commandanten Zuid-Nederland had verzocht dit onderwerp op de agenda te plaatsen.

## **Beoordeling**

### **I. ALGEMEEN**

1. Verzoeker heeft op 31 mei 1999 deelgenomen aan het schriftelijk examen voor de module 'operationeel management' van de opleiding tot adjunct-hoofdbrandmeester.

De uitslag van dit examen werd door het bestuur van het Nederlands bureau brandweereexamens (NBBE) vastgesteld op een vijf.



Verzoeker heeft bij de Nationale ombudsman geklaagd over de wijze waarop het bestuur van het NBBE zijn bezwaarschrift tegen de vaststelling van de examenuitslag heeft behandeld, alsmede over de wijze waarop het bestuur van het NBBE vervolgens zijn klacht over de afhandeling van zijn bezwaarschrift heeft afgedaan.

Voordat deze twee onderdelen van verzoekers klacht worden behandeld, wordt eerst in algemene zin aandacht besteed aan de mogelijkheden van bezwaar en van beroep tegen besluiten van het bestuur van het NBBE waarbij de uitslagen van examens worden vastgesteld.

2. Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Brandweerwet 1985 (zie achtergrond, onder 1.) is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de opstelling van een examenreglement voor brandweeropleidingen die met een rijksexamen worden afgesloten. Tot deze opleidingen behoort die tot adjuncthoofdbrandmeester. De Minister heeft door middel van de vaststelling van het Algemeen brandweereexamenreglement 1994 (zie achtergrond, onder 4.) invulling gegeven aan deze verantwoordelijkheid.

3. In artikel 10 van het Algemeen brandweereexamenreglement is bepaald dat tegen besluiten van het bestuur van het NBBE bezwaar en beroep krachtens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) openstaat.

4. Op grond van artikel 8:4, onder e, van de Awb kan echter geen beroep bij de rechtbank worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat die ter zake is geëxamineerd (zie achtergrond, onder 7.).

Dit betekent dat tegen besluiten waarbij de uitslag van een examen wordt vastgesteld geen beroep bij de rechtbank - en dus ook geen bezwaar bij het bestuursorgaan - openstaat.

5. Bij het ontbreken van een formeel-wettelijke bepaling op grond waarvan de vaststelling van examenuitslagen door het bestuur van het NBBE van de toepasselijkheid van artikel 8:4, aanhef en onder e, Awb wordt uitgesloten, moet worden vastgesteld dat genoemd artikel 10 van het Algemeen brandweereexamenreglement in zoverre in strijd is met de Awb.

6. Het vorenstaande geeft aanleiding in dit rapport een aanbeveling op te nemen tot wijziging van artikel 10 van het Algemeen brandweereexamenreglement. Omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de inhoud van dit reglement, is deze aanbeveling aan hem gericht.

7. Nu het bestuur van de NBBE verzoekers brief van 7 juli 1999 ten onrechte heeft aangemerkt en behandeld als bezwaarschrift in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, is de onderzochte gedraging in zoverre niet behoorlijk.

## II. Ten aanzien van de behandeling van verzoekers bezwaarschrift van 7 juli 1999

1. Zoals hiervoor onder **I. ALGEMEEN** is overwogen, stonden tegen de vaststelling van de examenuitslag door het bestuur van het NBBE geen rechtsmiddelen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht open. Niettemin heeft verzoeker een bezwaarschrift ingediend, en heeft het bestuur van het NBBE dit bezwaarschrift in behandeling genomen. De Nationale ombudsman zal derhalve de wijze waarop het bestuur van de NBBE verzoekers bezwaarschrift tegen de vaststelling van de examenuitslag heeft behandeld aan een behoorlijkheidsoordeel onderwerpen.

2. Indien een belanghebbende bij een bestuursorgaan bezwaar maakt tegen een door dit bestuursorgaan vastgestelde examenuitslag, mag van dit bestuursorgaan worden verwacht dat het dit bezwaar serieus behandelt. Dit betekent onder meer dat het betrokken bestuursorgaan, bij een afwijzing van het bezwaar, de betrokkene de mogelijkheid biedt kennis te nemen van de resultaten van een eventuele herbeoordeling van zijn examenwerk, en dat het gemotiveerd aangeeft waarom het bezwaar niet tot een herziening van de uitslag heeft geleid.

3. Verzoeker klaagt in de eerste plaats over de wijze waarop het bestuur van het NBBE zijn bezwaarschrift van 7 juli 1999 tegen de door dat bestuur vastgestelde uitslag van zijn schriftelijke examen van 31 mei 1999 heeft behandeld. In dat verband heeft verzoeker gesteld dat het bestuur blijkens zijn beslissing op het bezwaarschrift stellingen heeft gelezen in dat bezwaarschrift die er niet staan, dat het bestuur op ongeloofwaardige wijze heeft gesteld dat verzoekers antwoorden op de examenvragen door een derde nakijker zijn beoordeeld, alsmede dat het bestuur zijn beslissing op verschillende punten onjuist heeft gemotiveerd.

4. In zijn bezwaarschrift van 7 juli 1999 heeft verzoeker er onder meer op gewezen dat hij van mening was dat hij voor zijn schriftelijk examen op grond van artikel 8, eerste lid, van het Algemeen brandweereexamenreglement een voldoende had behoren te krijgen, omdat hij voor zijn examen 55 punten had gekregen en omdat in genoemd artikellid is bepaald dat indien het cijfer voor het schriftelijk deel ten minste 5,5 bedraagt, dit cijfer gedurende vijf jaar zijn geldigheid behoudt.

5. In zijn beslissing van 27 juli 1999 gaf het bestuur van het NBBE aan dat verzoekers examenwerk door een derde nakijker was beoordeeld en dat deze beoordeling niet had geleid tot aanpassing van het aantal punten. Voorts ging het bestuur van het NBBE in zijn beslissing in op de strekking van artikel 5, derde lid, van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester alsmede op de toepasselijkheid van het zogenoemde scoringsvoorschrift. Het bestuur wees er in dat verband op dat een kandidaat 60% van het totaal aantal te behalen punten dient te behalen, en dat in de praktijk geen halve punten worden gegeven.

6. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman deelde het bestuur van het NBBE mee dat naar aanleiding van verzoekers bezwaarschrift aan een onderwijskundige, die bevoegd is op te treden als nakijker, was gevraagd verzoekers examenwerk te beoordelen. Van deze (her)beoordeling was geen beoordelingsformulier opgemaakt, en het resultaat van deze beoordeling was mondeling doorgegeven aan de juridisch medewerker van het NBBE.

7. De Nationale ombudsman stelt in de eerste plaats vast dat het door het bestuur van het NBBE in zijn beslissing op verzoekers bezwaarschrift genoemde artikel 5, derde lid, van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester 1993 betrekking heeft op het module-examen "organisatie". Verzoekers herzieningsverzoek betrof echter de uitslag van een ander module-examen, namelijk (het schriftelijk deel van) het module-examen "operationeel management".

Uit het feit dat het bestuur van het NBBE in zijn beslissing een niet door verzoeker genoemde en voor de beoordeling van zijn herzieningsverzoek ook niet relevante bepaling van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester 1993 heeft aangehaald, blijkt dat dit bestuur bij het opstellen van de tekst van zijn beslissing niet de vereiste zorgvuldigheid in acht heeft genomen. De motivering van die beslissing was immers niet correct.

8. Voorts acht de Nationale ombudsman het niet juist dat het resultaat van de herbeoordeling die in het kader van de behandeling van verzoekers bezwaarschrift is uitgevoerd door bedoelde onderwijskundige niet schriftelijk is vastgelegd. Op deze wijze is het immers onmogelijk gemaakt om verzoeker kennis te laten nemen van het resultaat van deze herbeoordeling. Hieraan doet niet af dat er geen reden is om de bewering van het bestuur van het NBBE dat bedoelde onderwijskundige is ingeschakeld, in twijfel te trekken.

9. Ten slotte heeft het bestuur van het NBBE in zijn beslissing weliswaar aangegeven dat in de praktijk geen halve punten worden gegeven, maar daarbij niet aangegeven hoe dit gegeven zich verhoudt tot artikel 8, eerste lid, van het Algemeen brandweereexamenreglement 1994 en tot artikel 6, zevende lid, van het Uitvoeringsreglement brandweereexamens (zie achtergrond, onder 4. en 5.). Uit beide artikelen kan immers worden opgemaakt dat voor de afzonderlijke delen van een module-examen in ieder geval ook het cijfer 5,5 kan worden vastgesteld. In het licht van hetgeen verzoeker op dit punt in zijn bezwaarschrift had opgemerkt, had van het bestuur van het NBBE mogen worden verwacht dat het verzoeker in zijn beslissing uitvoeriger had geïnformeerd.

In zoverre is de beslissing onvoldoende gemotiveerd.

10. Uit het vorenstaande volgt dat de Nationale ombudsman van oordeel is dat de beslissing van het bestuur van het NBBE van 27 juli 1999 in verschillende opzichten niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging dan ook niet behoorlijk.

### III. Ten aanzien van de behandeling van verzoekers klacht van 10 augustus 1999

1. Verzoeker heeft er voorts over geklaagd dat het bestuur van het NBBE zijn klacht van 10 augustus 1999 tegen de ongegrondverklaring van zijn bezwaarschrift van 7 juli 1999 niet voortvarend en inhoudelijk onzorgvuldig heeft behandeld.

2. In zijn klachtbrief van 10 augustus 1999 heeft verzoeker het bestuur van het NBBE er op gewezen dat de beslissing van 27 juli 1999 op zijn bezwaarschrift ten onrechte was gebaseerd op artikel 5, derde lid, van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester 1993, alsmede dat uit artikel 6, zevende lid, van het Uitvoeringsreglement brandweerexamens blijkt dat voor onderdelen van een module-examen wel degelijk een 5,5 kan worden gegeven.

3. Nadat verzoeker bij brief van 16 oktober 1999 bij het bestuur van het NBBE had gerappelleerd, stuurde dit bestuur verzoeker op 21 oktober 1999 zijn reactie op verzoekers klachtbrief van 10 augustus 1999. In deze reactie erkende het bestuur van het NBBE dat in zijn beslissing van 27 juli 1999 ten onrechte artikel 5, derde lid, van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester 1993 was vermeld. Dit had volgens het bestuur artikel 7, vierde lid, van genoemd reglement moeten zijn. Voor het overige verwees het bestuur naar zijn beslissing van 27 juli 1999 (zie bevindingen, onder A.7.).

4. In artikel 7, vierde lid, van het Examenreglement adjunct-hoofdbrandmeester 1993 is bepaald op welke wijze het (eind)cijfer voor het module-examen "operationeel management" wordt berekend (zie achtergrond, onder 3.). Deze berekeningswijze was echter geen punt van discussie. Het ging verzoeker namelijk uitsluitend om de wijze waarop het bestuur van het NBBE zijn cijfer voor het schriftelijk deel van genoemd examen had vastgesteld.

5. Uit het feit dat het bestuur van het NBBE zijn reactie op verzoekers klacht van 10 augustus 1999 heeft gebaseerd op een niet relevant artikel uit genoemd examenreglement blijkt dat dit bestuur verzoekers klacht niet zorgvuldig heeft afgehandeld.

6. Bij de afhandeling van verzoekers klacht heeft het voorts aan de vereiste voortvarendheid ontbroken. Het bestuur van het NBBE is pas ruim tien weken nadat verzoeker zijn klacht had ingediend, overgegaan tot beantwoording daarvan. Bovendien gebeurde dit pas nadat verzoeker schriftelijk bij het bestuur van het NBBE had aangedrongen op een beslissing. Een dergelijke termijn is te lang.

7. Uit het voorgaande volgt dat de onderzochte gedraging ook op dit onderdeel niet behoorlijk is.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het bestuur van het Nederlands bureau brandweerexamens te Capelle aan den IJssel is gegrond.

## **AANBEVELING**

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt in overweging gegeven om artikel 10 van het Algemeen brandweerexamenreglement 1994 te wijzigen, teneinde de voorziening om te kunnen opkomen tegen de vaststelling van de uitslag van brandweerexamens in overeenstemming te brengen met de Algemene wet bestuursrecht.