



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

27 augustus 2024

ADVIES 2024-94

Met betrekking tot de weigering om toegang tot inzage in een examen

(CTB/2024/96)

Sleutelwoorden : FOD Mobiliteit – Examen – Geen uitzonderingsgrond voorzien in de wet van 11 april 1994

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 30 juli 2024 vraagt X aan de FOD Mobiliteit en Vervoer, DG Scheepvaart, Afdeling Pleziervaart, (hierna: "FOD Mobiliteit") om inzage in zijn examens, examenvragen en resultaten van het examen yachtman.

1.2. Per e-mail van 31 juli 2024 antwoordt de FOD Mobiliteit als volgt:

"Juridisch gezien vallen onze examens niet onder de openbaarheid van bestuur, dit is zoals de politie examens of de examens van Selor..."

"Ik zal dit doorsturen naar de juristen dat ze u een officieel antwoord kunnen bezorgen op basis van wetsartikels maar ik geeft het al maar mee dat dit enige tijd op zich kan laten wachten."

1.3. In een latere e-mail van 31 juli 2024 voegt de FOD Mobiliteit nog het volgende toe:

"De vragen exact doorsturen naar burgers hebben we al ooit gedaan en binnen de kortste keren waren hele reeksen van onze vragen online te koop. We hebben toen alle vragen herwerkt en willen een herhaling hiervan ten alle kosten voorkomen. Dus de vragen exact doorsturen is zeker niet mogelijk."

1.4. Per e-mail van 1 augustus 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de FOD Mobiliteit.

1.5. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager ook een verzoek om advies tot de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten (hierna: "de Commissie"):

1.6. Per e-mail van 1 augustus 2024 wijst de FOD Mobiliteit nog op een vorige zaak van 2021, waarin zij hun juridisch verweer naar aanleiding van een (vergelijkbaar) verzoek ontwikkeld hebben.

In die zaak verwees de FOD Mobiliteit naar artikel 6, §1er, 1°, 3°, 4° en 6° en §3, 3° van de wet van 11 april 1994. De competenties kunnen slechts op een beperkte manier getest worden. De openbaarmaking van de examens zou de capaciteit van de FOD Mobiliteit om die competenties te testen, dan ook ondergraven. Kandidaten zouden hun voorbereiding kunnen beperken tot de gestelde vragen. Dit zou gevolgen hebben voor de belangen waarvan sprake in eerder vermelde artikels.

Het gaat om een zaak die aanleiding gaf tot het advies van de Commissie nr. 2021-56, van 19 april 2021 en tot een daaropvolgende nieuwe beslissing van de FOD Mobiliteit. In die nieuwe beslissing steunt de FOD Mobiliteit zich op artikel 6, §1, 1°, 3°, 4° en 6°, en artikel 6, §3, 3° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”).

2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies

2.1. De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

2.2. Impact van de e-mail van de FOD Mobiliteit van 1 augustus 2024

2.2.1. Artikel 8, § 2, derde lid van de wet van 11 april 1994 stelt dat een administratieve overheid een nieuwe beslissing neemt binnen vijftien dagen na overmaken van het advies van de Commissie.

De FOD Mobiliteit heeft op 1 augustus 2024 een meer uitgebreide motivatie van een eerdere beslissing aan de aanvrager overgemaakt, en zich die aldus eigen gemaakt. Dit kan worden beschouwd als een nieuwe beslissing, genomen in antwoord op het verzoek tot heroverweging van aanvrager genomen. Voor die nieuwe beslissing heeft de FOD Mobiliteit niet op het advies van de Commissies gewacht.

2.2.2. De Raad van State (RvS. 12 december 2003, nr. 126.340) heeft reeds geoordeeld dat administratieve overheden het advies van de Commissie (c.q. het verstrijken van de termijn waarin de Commissie haar advies dient

te geven) moeten afwachten alvorens een weigeringsbeslissing aangaande een verzoek tot heroverweging te nemen. Wanneer de administratieve een negatieve beslissing neemt zonder het advies van de Commissie (c.q. het verstrijken van de termijn waarin de Commissie haar advies dient te geven) af te wachten, is de beslissing voorbarig en kan zij niet als de definitieve beslissing worden beschouwd.

2.2.3. Aangezien er bijgevolg nog geen sprake is van een definitieve beslissing, gaat de Commissie er van uit dat het verzoek om advies nog steeds een voorwerp heeft en onderzocht dient te worden.

3. Betreffende de grond van de zaak

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden voorzien in artikel 6 van de wet van 11 april 1994, ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. Examendocumenten kunnen in bepaalde gevallen beschouwd worden als “document van persoonlijke aard”, in de zin van artikel 1, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994. Het gaat immers om bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon. In principe dient een belang aangetoond te worden om toegang te verkrijgen tot documenten van persoonlijke aard. Een aanvrager die toegang vraagt tot documenten die op hemzelf betrekking hebben (zoals, *in casu*, het eigen examen) doet evenwel steeds blijken van het vereiste belang.

3.3. De FOD Mobiliteit is er toe gehouden toegang te verlenen tot de gevraagde documenten in de vorm zoals die door aanvrager is gevraagd voorover zij geen uitzonderingsgronden inroept die grondslag vinden in de artikelen 6 en 9 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen behoorlijk *in concreto* motiveert

In tegenstelling tot hetgeen de FOD Mobiliteit aanneemt, bestaat er geen algemene uitzondering die zich verzet tegen de inzage van examenvragen. Zo heeft de Commissie bijvoorbeeld met betrekking tot de verzoeken om inzage in de examenvragen van Selor, al meerdere malen geoordeeld dat er geen gronden lijken te bestaan om de toegang tot die vragen te beperken (Zie bijvoorbeeld Advies van 22 november 2016, nr. 2016-128; Advies van 29 februari 2016, nr. 2016-26; Advies van 6 juli 2015, nr. 2015-42; Advies van 8 maart 2010, nr. 2010-24). De Commissie heeft bovendien ook al uitdrukkelijk geoordeeld dat een weigering die gebaseerd is op het feit dat de doelstelling van de testen, met name het voorspellen en evalueren van de competenties en vaardigheden, zou worden ondermijnd bij een volgende testafname, geen wettelijke grondslag vormt om de toegang tot de correcte antwoorden te weigeren noch een reden om een kopie te weigeren van de vragen en de door de kandidaat verstrekte antwoorden (Advies van 5 september 2019, nr. 2019-101).

In de bijkomend overgemaakte motivering, verwijst de FOD Mobiliteit naar de uitzonderingsgronden in 6, §1, 1°, 3°, 4° en 6°, en artikel 6, §3, 3° van de wet van 11 april 1994. De FOD Mobiliteit is van oordeel dat de vaardigheden om een pleziervaartuig te besturen slechts op een beperkt aantal manieren getest kunnen worden. De openbaarmaking van de examenvragen zou, naar het oordeel van de FOD Mobiliteit, de mogelijkheid om die vaardigheden op een gedegen manier te testen, ondermijnen. Hierdoor zou de veiligheid van de bevolking (art. 6, § 1, 1°), de openbare orde (art. 6, § 1, 4°), de internationale relaties van België (art. 6, § 1, 3°) en de integriteit van de haven-infrastructuur, met alle economische gevolgen van dien (art. 6, § 1, 6°) in gevaar gebracht worden. Het zoeken naar alternatieve manieren om de vaardigheden te evalueren, zou een excessieve inspanning van de administratie vereisen, die de werking van de dienst zou verhinderen (art. 6, § 3, 3°).

De Commissie is van oordeel dat deze motivatie niet voldoende concreet is en niet op afdoende wijze aantoont dat er daadwerkelijk afbreuk wordt gedaan aan het beschermde belang.

De Commissie stelt bovendien vast dat de door de FOD Mobiliteit ingeroepen risico's niet zozeer het rechtstreeks gevolg van de openbaarmaking van de opgevraagde informatie zelf zijn, maar veeleer het onrechtstreeks gevolg van de wijze waarop de FOD Mobiliteit zich *in casu* heeft georganiseerd. De FOD Mobiliteit wenst steeds dezelfde vragen te

gebruiken voor elk examen. Het recht tot openbaarheid zoals voorzien door artikel 32 van de Grondwet, houdt evenwel een positieve verplichting in voor de openbare besturen: de diensten moeten zich zo inrichten dat zij aan de verplichting tot openbaarmaking kunnen voldoen (Raad van State, 21 november 2014, nr. 229.270). Het is overigens ook niet afdoende aangetoond dat het opstellen van nieuwe vragen, onredelijk zou zijn of de werking van de dienst onmogelijk zou maken zoals de FOD Mobiliteit suggereert (artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 11 april 1994), temeer daar de FOD Mobiliteit de mogelijkheid heeft om beroep te doen op verschillende experts bij het opstellen van de vragen zoals blijkt uit de e-mail van de FOD Mobiliteit d.d. 1 augustus 2024.

De uitzonderingsgronden in artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 zijn daarenboven relatief van aard en veronderstellen dat de ingeroepen belangen worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. Mede gelet op wat in de vorige alinea wordt uiteengezet, is de Commissie van oordeel dat niet is aangetoond dat zulks het geval is.

3.4. Het is niet uitgesloten dat examenopgaven en oplossingen kunnen opgevat worden als een auteursrechtelijk beschermd werk in de zin van Boek XI, Titel 5, van het Wetboek van Economisch Recht. In dat geval zou de toegang in de vorm van het afleveren van een kopie onderworpen zijn aan de toestemming van de titularis van het auteursrecht. De Commissie heeft echter in eerdere adviezen geoordeeld dat dit enkel het geval is voor zover de auteursrechthebbende een derde is en het auteursrecht niet in handen is van de overheid (Advies van 5 september 2019, nr. 2019-101).

3.5. Voor wat betreft het verzoek om het verkrijgen van feedback, merkt de Commissie op dat dit niet op grond van de wet van 11 april 1994 kan worden afgedwongen, tenzij deze feedback zich reeds in een bestaand bestuursdocument bevindt. Het recht van uitleg zoals gegarandeerd in de wet van 11 april 1994 geldt maar zover dat zij een verduidelijking inhoudt van wat de tekst van een bestuursdocument bevat, maar gaat niet zo ver dat het ook verantwoording van de inhoud van die tekst omvat.

Brussel, 27 augustus 2024

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter