

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.194 van 19 oktober 2010
in de zaak A. 179.632/IX-5518**

In zake: Henri VAN DEN HEUVEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willie Dierick
kantoor houdend te Aarschot
Gijmelsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Financiën
2. de minister van Ambtenarenzaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 december 2006, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (hierna: OFO) waarbij Henri Van Den Heuvel niet geslaagd wordt verklaard voor de test van de gecertificeerde opleiding “Taxatie directe belastingen (inclusief BBI) onderzoek van de aangifte in de vennootschapsbelasting (Ven.B)”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De beide vertegenwoordigers van de verwerende partij hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2010.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michel Arnauts, die loco advocaat Willie Dierick verschijnt voor de verzoeker, inspecteur Jan De Vleeschouwer, die verschijnt voor de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij, en advocaat Anthony Poppe, die loco advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Melissa Celis, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker is op het ogenblik van de bestreden beslissing ambtenaar bij de Federale Overheidsdienst (hierna: FOD) Financiën.

3.2. De verzoeker heeft deelgenomen aan de gecertificeerde opleiding “Taxatie directe belastingen (inclusief BBI) onderzoek van de aangifte in

de vennootschapsbelasting (Ven.B)”, georganiseerd door het OFO. Deze opleiding werd afgesloten met een test, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2006.

De voormelde test bestaat uit 40 meerkeuzevragen.

Uit het protocol nummer 538 van 22 november 2005 waarin de conclusies zijn opgenomen van de onderhandeling in het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten betreffende de “nota over de docimologie met betrekking tot de gecertificeerde opleidingen: Principes van het testbeleid van het OFO”, blijkt onder meer dat bij meerkeuzevragen vier antwoordalternatieven per vraag worden gegeven, waarvan telkens één enkel antwoord juist is. De score wordt als volgt toegekend: 1 punt voor een correct antwoord, 0 punten voor geen antwoord en -0,5 punt voor een foutief antwoord. Om te slagen voor de gecertificeerde opleiding dient een deelnemer minstens 60% van de punten te behalen. Bij elke test voert het OFO een kwaliteitscontrole “ex ante” en “ex post” uit. De controle “ex ante” gebeurt op basis van drie elementen: het gedetailleerde opleidingsprogramma in combinatie met de specificatietabel en de gefinaliseerde test. De controle “ex post” betreft een analyse van de testresultaten, zodat bepaalde anomalieën in de antwoorden kunnen worden gedetecteerd.

Bij de controle “ex post” van de voormelde test wordt beslist om vraag nr. 1 van de test te annuleren, omdat er geen goede oplossing is.

3.3. Met een brief van 25 oktober 2006 deelt de directeur-generaal van het OFO aan de verzoeker mee dat hij niet geslaagd is voor deze test, aangezien hij 25 vragen correct heeft beantwoord, 5 vragen fout heeft beantwoord en 9 vragen onbeantwoord heeft gelaten. De verzoeker behaalt daarmee een score van 57,69 %.

Dit is de bestreden beslissing.

3.4. Naar aanleiding van deze beslissing stelt de verzoeker in een e-mailbericht van 31 oktober 2006 de volgende vragen:

“1) Welke vragen van de 40 gestelde vragen werden ‘geannuleerd’ en om welke redenen?

2) Graag zou ik een kopie bekomen van:

- a) de gestelde vragen en de opgegeven keuzemogelijkheden van antwoorden,
- b) een antwoordblad met vermelding van de correcte keuze van antwoord die diende gemaakt te worden bij iedere vraag,
- c) het door mij ingediende antwoordblad zodat ik mijn fouten kan beoordelen.

Indien u zich in de onmogelijkheid zou bevinden om mij deze stukken te bezorgen, gelieve u mij desgewenst een datum voor te stellen zodat ik mij bij u kan aanbieden om mij de visu van bovengestelde te overtuigen.”

Dit bericht van de verzoeker wordt beantwoord met een e-mail van 8 november 2006, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“Op de notificatie (brief bekendmaking van uw uitslag) staan de vragen op die geannuleerd werden. De annulatie van de vragen ligt onder de bevoegdheid van het OFO.

Een kopie kan ik u niet overmaken, maar u kan wel [...] inzage vragen [van] uw examen [...].”

3.5. Op 6 december 2006 neemt de verzoeker inzage van zijn dossier, zoals blijkt uit een door hem op die datum ondertekend document. Op dat document vermeldt hij dat, ondanks zijn vraag, geen kopieën werden verstrekt en derhalve geen weloverwogen vragen kunnen worden geformuleerd.

IV. Rechtspleging

Standpunt van de partijen

4. De eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij vraagt in zijn memorie van antwoord om buiten de zaak te worden gesteld, aangezien de bestreden beslissing niet uitgaat van de minister van Financiën, maar van het OFO. Hij wijst in dit verband op artikel 70bis, § 2, van het koninklijk besluit van

2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel (hierna: het koninklijk besluit van 2 oktober 1937), op grond waarvan het OFO zorgt voor de opleidingen of deze delegeert aan andere opleidingsinstellingen en in beide gevallen de leidinggevende ambtenaar van het OFO de valideringsgetuigschriften verstrekt, wanneer de opleiding met gunstig gevolg wordt afgesloten.

5. In zijn memorie van wederantwoord verzet de verzoeker zich ertegen dat de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij buiten de zaak zou worden gesteld, omdat volgens hem een vernietigingsarrest ertoe zou leiden dat het ministerie van Financiën hem de jaarlijkse certificeringspremie dient uit te keren. De verzoeker wijst ook op een brief van 16 januari 2006, die uitgaat van het OFO “in samenwerking met de Federale Overheidsdienst Financiën”, waaruit hij afleidt dat het ministerie van Financiën betrokken partij is en blijft.

Beoordeling

6. De eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij moet worden bijgevalen in zijn standpunt dat hij vreemd is aan de bestreden beslissing, omdat hij geenszins betrokken is geweest bij de totstandkoming ervan. Overeenkomstig artikel 70bis, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 zorgt het OFO immers voor de opleidingen, behoudens wanneer het deze bevoegdheid delegeert aan andere opleidingsinstellingen. Bovendien verstrekt de leidinggevende ambtenaar van het OFO steeds de valideringsgetuigschriften. De vaststelling dat de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij geen deel heeft genomen aan de totstandkoming van de bestreden beslissing vindt overigens steun in het administratief dossier. In het document betreffende de “inzage van het dossier”, dat door de verzoeker op 6 december 2006 werd ondertekend, wordt namelijk uitdrukkelijk vermeld dat het kwestieuze dossier een dossier van het OFO is en dat de rol van de FOD Financiën beperkt is gebleven tot een tussenkomst op materieel vlak.

De verzoeker ontkent niet dat enkel het OFO over de bevoegdheid beschikt om een beslissing te nemen als dewelke wordt bestreden, noch dat de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij vreemd is aan deze beslissing. De omstandigheid dat uit een eventueel vernietigingsarrest en een daaropvolgend gunstig resultaat voor de certificeringstest zou volgen dat de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij ertoe gehouden zou zijn een premie uit te betalen, verandert niets daaraan. Voorts dient de brief van 16 januari 2006 uitgaande van het OFO in samenwerking met de FOD Financiën te worden beschouwd als een loutere instructie met betrekking tot de gecertificeerde opleiding, waaruit geenszins kan worden afgeleid dat de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij effectief heeft deelgenomen aan de totstandkoming van de bestreden beslissing.

7. Niets verzet zich dan ook tegen de inwilliging van het verzoek van de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij om buiten de zaak te worden gesteld.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

8. De tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij werpt in zijn memorie van antwoord op dat het verzoekschrift, met miskenning van de bepaling van artikel 2, § 1, 2°, van het algemeen procedurereglement, geen middelen bevat.

Hij stelt dat onder een “middel” in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan: de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel of van het geschonden rechtsbeginsel en van de wijze waarop die regel of dat beginsel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden. Hoewel niet vereist is dat uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de vindplaats van de toepasselijke wettelijke of reglementaire bepaling, kan de

loutere uiteenzetting van de redenen waarom de bestreden beslissing voor de verzoeker nadelige gevolgen heeft niet als een middel worden beschouwd. De verzoeker kan zich derhalve niet beperken tot een kritiek op de bestreden beslissing. Hij moet integendeel aantonen dat die beslissing een welbepaalde hogere rechtsnorm schendt, aangezien de Raad van State enkel bevoegd is om de wettigheid van de bestreden beslissing te toetsen.

Volgens de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij dient te dezen te worden vastgesteld dat de verzoeker weliswaar vier verschillende kritieken formuleert met betrekking tot de organisatie en de verbetering van de kwestieuze proef, maar dat hij niet aantoont dat de gehanteerde werkwijze van aard is om de bestreden beslissing onwettig te maken. De tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij besluit dat de aangevoerde “middelen” niet ontvankelijk zijn.

9. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat zelfs indien de uiteenzetting van een of ander middel als summier zou overkomen, deze uiteenzetting, wanneer ze wordt samengelezen met het feitenrelaas, nog steeds een middel uitmaakt dat dient te worden onderzocht.

Voorts betoogt hij dat wanneer een middel duidelijkheid mist, het met het oog op de rechten van verdediging dient te worden begrepen zoals de verwerende partij het heeft begrepen. De Raad van State verwerpt immers de “exceptio obscuri libelli” indien de verwerende partij, ondanks de afwezigheid van een duidelijke formulering van de middelen, er toch in slaagt middelen te onderkennen en deze vrij omstandig te beantwoorden. In dat geval zijn de rechten van verdediging van de verwerende partij immers niet geschaad.

De verzoeker stelt ten slotte dat in de memorie van antwoord van de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij kan worden gelezen dat zijn vordering niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang, nu hij niet aantoont waaruit zijn belang zou bestaan en op welke wijze hij ingevolge de bestreden

beslissing nadeel zou ondervinden. De verzoeker repliceert daarop dat zijn belang bij het voorliggende beroep bezwaarlijk kan worden betwist.

10. De verzoeker houdt in zijn laatste memorie staande dat hij in zijn verzoekschrift voldoende duidelijke middelen heeft aangevoerd. Minstens heeft hij met deze middelen, aan de hand van de daarin ontwikkelde argumentatie, impliciet verwezen naar de geschonden geachte rechtsregels en rechtsbeginselen.

De verzoeker herhaalt voorts dat de Raad van State de “exceptio obscuri libelli” verwerpt wanneer blijkt dat de verwerende partij erin slaagt de aangevoerde middelen omstandig te beantwoorden. Volgens de verzoeker is dat te dezen het geval en toont de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij niet aan waarom hij zich niet naar behoren zou hebben kunnen verdedigen.

Beoordeling

11. Luidens artikel 2, § 1, 2°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie (thans: de afdeling bestuursrechtspraak) van de Raad van State, zoals het luidde op het ogenblik van het instellen van het voorliggende beroep, dient het verzoekschrift onder meer “een uiteenzetting van de feiten en middelen” te bevatten. Onder een “middel” in de zin van deze bepaling (thans: artikel 2, § 1, 3°, van het genoemde besluit van de Regent) moet worden verstaan: de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel of van het geschonden rechtsbeginsel en van de wijze waarop die rechtsregel of dat beginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

12. De tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij kan niet worden gevolgd waar hij opwerpt dat het voorliggende beroep niet ontvankelijk is bij gebrek aan een geldig middel. Zoals hierna zal blijken, bevat het verzoekschrift immers minstens één middel dat kan worden beschouwd als een rechtsmiddel in de zin van artikel 2, § 1, 2°, van het genoemde besluit van de Regent, en dat als

zodanig door de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij lijkt te zijn begrepen.

De exceptie kan niet worden aangenomen.

13. Voorts dient te worden vastgesteld dat de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij, in tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, geen exceptie van onontvankelijkheid van het beroep heeft opgeworpen die gesteund is op het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoeker. Uit de memorie van antwoord blijkt weliswaar dat de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij het eerste en vierde middel als niet ontvankelijk beschouwt wegens gebrek aan belang, doch hieruit kan niet worden afgeleid dat hij het volledige beroep onontvankelijk acht wegens gebrek aan belang.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

14. De verzoeker voert in zijn eerste middel aan dat hij na afloop van de test op 18 juni 2006 geen kopie van de examenstukken, namelijk van zijn antwoordblad, de gestelde vragen en de vooropgestelde antwoorden, heeft verkregen, zodat hij latere fouten of manipulaties niet meer kan aantonen en hij evenmin fouten bij de gestelde vragen en de vooropgestelde antwoorden kan aanduiden. Hij stelt aldus weerloos te zijn gemaakt ten aanzien van de overheid die het examen organiseert en verbetert.

15. Om de redenen die hiervóór bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep zijn uiteengezet (randnummer 8), acht de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij het middel niet ontvankelijk. Hij

werpt bovendien op dat de verzoeker heeft erkend het origineel van zijn antwoordblad te hebben kunnen raadplegen, zodat niet kan worden ingezien welk belang de verzoeker bij het middel heeft.

In ondergeschikte orde laat de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij gelden dat, in tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, het praktisch niet haalbaar is om aan alle kandidaten afschriften van alle examenstukken te overhandigen. Dat is overigens ook niet nodig, aangezien het ingediende examenwerk wordt bewaard en de kandidaat in geval van manipulatie de valsheid van het stuk kan aantonen. De verzoeker beweert niet dat zijn examenwerk werd gemanipuleerd.

Volgens de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij bestaat bovendien geen rechtsplicht voor het bestuur om op de dag van het examen een afschrift van alle examenstukken aan alle kandidaten te overhandigen.

16. De verzoeker vermeldt in zijn memorie van wederantwoord dat het middel gesteund is op de schending van de zorgvuldigheidsplicht in hoofde van de inrichtende overheid van de certificeringstest, alsook op de schending van de rechten van verdediging.

Hij stelt dat hij het voorliggende beroep heeft ingesteld naar aanleiding van zijn inzage van het examendossier, waarbij hij tot bepaalde vaststellingen is gekomen.

Hij betoogt dat de examinandus op het ogenblik van het afleggen van de test niet kan weten of achteraf nog aan de kwaliteit van de gestelde vragen zal worden gesleuteld. Hij voegt eraan toe dat de examinandus door de controle “ex post” wordt benadeeld wanneer ze als resultaat heeft dat bepaalde vragen worden weggelaten. Gelet op deze controle “ex post”, is zekerheid op het ogenblik van het afleggen van de test onbestaand en kan het resultaat blijkbaar alle kanten uit.

17. De verzoeker laat in zijn laatste memorie nog gelden dat hij reeds vóór de aanvang van de test op een verkeerd spoor is gezet. Hij wist immers vooraf dat het niet beantwoorden van een vraag, in tegenstelling tot het foutief beantwoorden ervan, geen aanleiding zou geven tot het verlies van punten, zodat hij zijn antwoordgedrag daarop heeft afgestemd. Door achteraf vragen weg te cijferen heeft de verwerende partij het vertrouwen beschaamd dat de verzoeker erin had om tijdens het afleggen van de test te mogen kiezen voor de vragen die hij beantwoordbaar vond.

Beoordeling

18. Zoals bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep werd overwogen, dient, opdat een middel ontvankelijk in het verzoekschrift zou worden aangevoerd, daarin op een voldoende duidelijke wijze de overtreden rechtsregel te worden omschreven, evenals de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

Er dient te worden vastgesteld dat de verzoeker in zijn verzoekschrift, wat het eerste middel betreft, nalaat op voldoende duidelijke wijze aan te geven welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel hij geschonden acht. Nochtans dient een verzoeker, eventueel summier, doch duidelijk, de beweerde schending van een rechtsregel of rechtsbeginsel door de bestreden beslissing uiteen te zetten. Te dezen beperkt de verzoeker zich in zijn verzoekschrift tot de kritische bedenking dat door het OFO geen afschriften van ingeleverde examenstukken werden verstrekt, waardoor hij latere fouten of manipulaties niet meer kan aantonen en waardoor hij weerloos wordt gemaakt ten aanzien van de inrichtende overheid.

Deze gebrekkige uiteenzetting van het middel in het inleidend verzoekschrift kan door de verzoeker niet worden rechtgezet door voor het eerst in

zijn memorie van wederantwoord de schending van de zorgvuldigheidsplicht en de rechten van verdediging aan te voeren.

Bovendien geeft de verzoeker een nieuwe grondslag aan het “middel” door in zijn memorie van wederantwoord de grief aan te voeren met betrekking tot de onzekerheid bij het afleggen van de test omwille van de controle “ex post”. Dit komt neer op het aanvoeren van een nieuw middel, wat slechts op ontvankelijke wijze in de memorie van wederantwoord kan gebeuren indien de verzoeker dit niet eerder heeft kunnen doen omdat de nodige gegevens hem daartoe niet bekend waren of konden zijn, of wanneer het een middel betreft dat de openbare orde raakt. Te dezen had de verzoeker op het ogenblik van het indienen van het inleidend verzoekschrift reeds inzage van zijn examendossier gehad, zodat hij toen reeds in de mogelijkheid was zijn grieven zoals later ontwikkeld in zijn memorie van wederantwoord te formuleren. Voorts blijkt niet dat het nieuwe middel de openbare orde raakt.

Het middel is bijgevolg niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

19. De verzoeker voert in zijn tweede middel aan dat zijn recht op inzage werd gereduceerd tot het louter inzien van de stukken van het examendossier, zonder dat van enig stuk een kopie kon worden verkregen niettegenstaande dat uitdrukkelijk werd gevraagd.

Omwille van de complexiteit van de aard van het examen en de complexiteit van het onderwerp van de gestelde vragen, kunnen volgens de verzoeker deze vragen niet worden beoordeeld op hun juridische, administratieve en taalkundige juistheid zonder de raadpleging van diverse bronnen. Bovendien werd volgens de verzoeker tijdens de voorbereidende lesdagen nadrukkelijk

gesteld dat de vragen en antwoorden uit de toen voorgestelde syllabus zouden komen. Bij de inzage van het examendossier werd niet ter kennis gebracht welke bronnen als basis hadden gediend voor het opstellen van de vragen en antwoorden.

Het voorgaande leidt er volgens de verzoeker toe dat het voor een ambtenaar die inzage neemt van zijn examendossier, onmogelijk wordt gemaakt om enige controle uit te oefenen op de correctheid van de vragen en antwoorden. Hij kan dienvolgens op geen enkele wijze zijn recht van verdediging in tweede aanleg voor welke instantie dan ook uitoefenen.

20. Om de redenen die hiervóór bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep zijn uiteengezet (randnummer 8), acht de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij het middel niet ontvankelijk. Hij werpt bovendien op dat de kritiek van de verzoeker niet de bestreden beslissing zelf betreft, maar de mate waarin de regels inzake openbaarheid van bestuur al dan niet werden nageleefd, aangezien deze kritiek betrekking heeft op de wijze waarop de consultatie van de examenbladen is moeten gebeuren. Het tweede middel kan volgens de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij dan ook niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden en is bijgevolg niet ontvankelijk.

In ondergeschikte orde laat de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij gelden dat de kandidaten het origineel van hun examenwerk mogen inkijken samen met het modelantwoordformulier. Niets belet de kandidaten om hierbij hun cursus of enig ander tekstmateriaal te raadplegen om de juistheid van de vragen en antwoorden na te gaan. Het staat hen ook vrij om de verwerende partij over de juistheid van een vraag of antwoord te interpellieren.

21. Op het standpunt van de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij dat het middel geen betrekking heeft op de bestreden beslissing als zodanig en derhalve niet ontvankelijk is, repliceert de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dat het duidelijk is dat hij bij het formuleren van het

middel tracht uiteen te zetten dat hij zich totaal verongelijkt voelt door de bestreden beslissing. Hij meent dat zijn betoog ontegensprekelijk rechtstreeks verband houdt met het zich niet kunnen neerleggen bij deze beslissing.

De verzoeker stelt voorts dat niet kan worden ontkend dat effectief in een mogelijkheid tot inzage is voorzien en dat hij daarvan gebruik heeft gemaakt. Te dezen gaat het echter om de wijze waarop dat inzagerecht werd georganiseerd, namelijk met schending van de zorgvuldigheidsplicht in hoofde van de overheid die de certificeringstest organiseert.

Het feit dat de regels inzake de openbaarheid van bestuur niet werden nageleefd, heeft volgens de verzoeker tot gevolg dat de bestreden beslissing mank loopt en kan worden bestreden “als gebrekkig tot stand gekomen”. De verzoeker meent dat zijn belangen overduidelijk geschaad zijn omwille van het arbitraire karakter van de beslissing.

Beoordeling

22. Zoals bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep werd overwogen, dient, opdat een middel ontvankelijk in het verzoekschrift zou worden aangevoerd, daarin op een voldoende duidelijke wijze de overtreden rechtsregel te worden omschreven, evenals de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

Te dezen blijkt dat de verwerende partij het middel zo heeft geïnterpreteerd dat de verzoeker ermee de schending van de regels inzake de openbaarheid van bestuur heeft aangevoerd. In die zin heeft zij bovendien haar verweer opgebouwd. De rechten van verdediging worden dan ook niet geschonden wanneer de Raad van State het middel leest zoals de verwerende partij het heeft begrepen.

De exceptie van onontvankelijkheid van het middel is niet gegrond.

23. Er dient met de verwerende partij evenwel te worden vastgesteld dat een eventuele tekortkoming aan de verplichting tot openbaarheid van bestuur de regelmatigheid van de thans bestreden beslissing zelf niet aantast. De wijze waarop het OFO het inzagerecht heeft georganiseerd, is een van de bestreden beslissing afgescheiden beslissing, waartegen de verzoeker kan opkomen volgens de specifieke door artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorgeschreven procedure. De eventuele onregelmatigheid van deze beslissing is zonder invloed op de wettigheid van de thans bestreden beslissing.

Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

24. De verzoeker voert in zijn derde middel aan dat het examendossier geen proces-verbaal bevat in verband met de wijze van verbetering en quoterings van de afgelegde test. Het is volgens de verzoeker dan ook onmogelijk om te beoordelen of deze gebeurd zijn volgens ernstige en consequente normen, of integendeel op grond van opportunistische redenen. Hij meent dat het bijgevolg onmogelijk is beroep in te stellen tegen de gehanteerde werkwijzen.

25. Om de redenen die hiervóór bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep zijn uiteengezet (randnummer 8), acht de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij het middel niet ontvankelijk.

Ten gronde laat de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij gelden dat het examen uitsluitend uit meerkeuzevragen bestond.

De verzoeker heeft zowel zijn origineel examenwerk als het model-antwoordformulier mogen raadplegen, wat ruimschoots moet volstaan om na te gaan of de punten die hem werden toegekend al dan niet op correcte wijze werden berekend.

Voorts bestaat er volgens de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij geen rechtsplicht voor het bestuur tot het opstellen van een proces-verbaal in verband met de wijze van verbetering en quoterig van de test.

26. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat hij met het middel beoogt te verduidelijken dat de motiveringsplicht, zoals voorgeschreven door het protocol nummer 538 van 22 november 2005, niet werd nageleefd. Volgens de verzoeker ontbreekt elke motivering in de bestreden beslissing. Hij stelt derhalve de schending aan te voeren van de motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij als inrichtende macht van de certificeringstest.

Beoordeling

27. Zoals bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep werd overwogen, dient, opdat een middel ontvankelijk in het verzoekschrift zou worden aangevoerd, daarin op een voldoende duidelijke wijze de overtreden rechtsregel te worden omschreven, evenals de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

Er dient te worden vastgesteld dat de verzoeker in zijn verzoekschrift, wat het derde middel betreft, nalaat op voldoende duidelijke wijze aan te geven welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel hij geschonden acht. Nochtans dient een verzoeker, eventueel summier, doch duidelijk, de beweerde schending van een rechtsregel of rechtsbeginsel door de bestreden beslissing uiteen te zetten. Te dezen beperkt de verzoeker zich in zijn verzoekschrift tot de kritische bedenking dat het OFO geen proces-verbaal heeft opgesteld in verband met de wijze van verbetering en quoterig van de test.

Deze gebrekkige uiteenzetting van het middel in het inleidend verzoekschrift kan door de verzoeker niet worden rechtgezet door voor het eerst in zijn memorie van wederantwoord de schending van de motiveringsplicht aan te voeren. De verzoeker zou dit slechts op ontvankelijke wijze kunnen doen, indien hij dit op het ogenblik van het indienen van het verzoekschrift niet heeft kunnen doen. Dit was te dezen echter niet het geval.

Het middel is derhalve niet ontvankelijk.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

28. De verzoeker voert in zijn vierde middel aan dat de eerste examenvraag blijkbaar bij de verbetering van de test werd geannuleerd, terwijl een dergelijke annulering logischerwijze diende te gebeuren vóór het begin van de test. Hij wijst er voorts op dat hem bij de inzage van zijn examendossier werd meegedeeld dat twee vragen werden gesteld die twee in de plaats van één juist antwoord konden krijgen. Volgens de verzoeker past een dergelijke werkwijze hoe dan ook niet in een normaal examen met meerkeuzevragen en werd ze vóór het begin van de test niet aangekondigd. Volgens de verzoeker werd hem integendeel verzekerd dat er veertig meerkeuzevragen zouden worden gesteld met vier keuzemogelijkheden per vraag maar telkens met slechts één juist antwoord.

29. Om de redenen die hiervóór bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep zijn uiteengezet (randnummer 8), acht de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij het middel niet ontvankelijk. Voorts laat hij gelden dat de verzoeker na de annulering van de eerste vraag een resultaat behaalde van 22,50/39 punten of 57,69 %, wat niet wordt betwist. Indien deze vraag niet zou zijn geannuleerd en de verzoeker deze correct zou hebben beantwoord, zou hij een resultaat hebben behaald van 23,50/40 punten of 58,75 %.

De annulering van deze vraag heeft de verzoeker volgens de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij dan ook niet geschaad, zodat de verzoeker geen belang heeft bij het vierde middel.

30. De verzoeker verwijst in zijn memorie van wederantwoord naar de brief van 16 januari 2006 uitgaande van het OFO in samenwerking met de FOD Financiën, waarin wordt gesteld dat de deelnemer verschillende antwoordmogelijkheden krijgt gepresenteerd, waarvan één correct is en alle andere foutief. De verzoeker stelt aldus te zijn misleid, aangezien tijdens de test vragen werden gesteld met meerdere antwoordmogelijkheden. Dit maakt volgens de verzoeker een inbreuk uit op het beginsel van de zorgvuldigheid in hoofde van de overheid die de certificeringstest organiseert. Door aldus op te treden werden de belangen van de verzoeker geschonden, zodat hem geenszins het rechtens vereiste belang bij het middel kan worden ontzegd.

De verzoeker laat voorts gelden dat de controle “ex post” ertoe kan leiden dat bepaalde personen bij de eerste controle geslaagd worden bevonden, terwijl zij bij een tweede beoordeling niet geslaagd zouden kunnen zijn.

Uit het voorgaande blijkt volgens de verzoeker eveneens dat het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel werden geschonden.

Volgens de verzoeker kan de schending van het vertrouwensbeginsel worden gekoppeld aan de schending van het gelijkheidsbeginsel. Hij verwijst dienaangaande ook naar de drie andere door hem aangevoerde middelen waarin hij “de door de inrichtende overheid van de test gehanteerde werkwijzen [...] terecht [heeft] gelaakt”.

Met betrekking tot de schending van het gelijkheidsbeginsel verwijst de verzoeker nog naar het koninklijk besluit van 25 april 2004 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen betreffende de competentiemetingen, in het bijzonder naar artikel 23. Krachtens deze bepaling

kunnen volgens de verzoeker personeelsleden die genieten van een syndicaal verlof in de hoedanigheid van vaste afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie ambtshalve de verhoging in weddeschaal in hun graad verkrijgen en ontvangen zij ambtshalve de competentietoelage vastgesteld voor hun graad, zonder daartoe een competentiemeting te moeten afleggen.

31. De verzoeker herhaalt in zijn laatste memorie dat tijdens de voorbereidende lesdagen door de lesgevers uitdrukkelijk werd aangegeven dat enkel vragen zouden worden gesteld die letterlijk uit de syllabus komen, wat onder meer ook wordt bevestigd in de brief van 16 januari 2006 uitgaande van het OFO in samenwerking met de FOD Financiën. Hij benadrukt eveneens dat tijdens de controle “ex post” is gebleken dat in de test zeven potentieel problematische vragen voorkwamen. Voor zover de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij stelt dat in deze test slechts één problematische vraag voorkwam, laat hij volgens de verzoeker na om dit te bewijzen. De werkwijze van het OFO is in dezen volkomen arbitrair en willekeurig, waardoor voor de examinandus onzekerheid is ontstaan bij het afleggen van de test en voor hem het resultaat van de test oncontroleerbaar is. Dit alles impliceert volgens de verzoeker een schending van de rechten van verdediging en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoeker stelt voorts dat hij zich niet akkoord kan verklaren met de stelling van de verwerende partij dat hij de hem toegekende punten niet zou betwisten. Uit zijn middelen blijkt volgens de verzoeker genoegzaam dat hij zich tegen de toegekende punten verzet.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel verwijst de verzoeker naar de resultaten van een andere kandidaat die aan dezelfde gecertificeerde opleiding heeft deelgenomen. Deze kandidaat zou in eerste instantie niet geslaagd verklaard zijn, maar zou later alsnog ervan in kennis gesteld zijn dat zij wel geslaagd was, waarbij haar dan werd meegedeeld dat de vragen nrs. 9, 14 en 39, waren geannuleerd. Geen melding werd evenwel gemaakt van de oorspronkelijk geannuleerde vraag nr. 1, waarvoor aan de

bedoelde kandidaat wel een punt zou zijn toegekend. De verzoeker merkt op dat zulks niet strookt met de verklaring van de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij dat er zeven problematische vragen geweest zijn. Transponeert men de gegevens en de resultaten van de bedoelde kandidaat, die na de eerste berekening 58.97% had, maar na correctie 64.86%, naar de situatie van de verzoeker, dan valt geenszins uit te sluiten dat hij, met zijn initiële resultaat van 57.69%, alsnog geslaagd zou geweest zijn. De verzoeker besluit dat de berekening van zijn resultaat op de test, die bovendien geenszins afdoende gemotiveerd is, kant nog wal raakt.

De verzoeker stelt ten slotte dat met zijn klacht niet ernstig rekening werd gehouden, in tegenstelling tot wat het geval is voor andere kandidaten, die na een klacht wel opnieuw werden beoordeeld.

Beoordeling

32. Zoals bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep werd overwogen, dient, opdat een middel ontvankelijk in het verzoekschrift zou worden aangevoerd, daarin op een voldoende duidelijke wijze de overtreden rechtsregel te worden omschreven, evenals de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

Er dient te worden vastgesteld dat de verzoeker in zijn verzoekschrift, wat het vierde middel betreft, nalaat op voldoende duidelijke wijze aan te geven welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel hij geschonden acht. Nochtans dient een verzoeker, eventueel summier, doch duidelijk, de beweerde schending van een rechtsregel of rechtsbeginsel door de bestreden beslissing uiteen te zetten. Te dezen beperkt de verzoeker zich in zijn verzoekschrift opnieuw tot een kritiek in verband met de door het OFO gehanteerde werkwijze, die erin bestaat bij de verbetering van de test een vraag te annuleren en vragen te stellen die niet terug te vinden zijn in de syllabus en die onduidelijk zijn en zo aanleiding geven tot foute interpretaties, en dit in strijd met de voorafgaande aankondigingen.

Deze gebrekkige uiteenzetting van het middel in het inleidend verzoekschrift kan door de verzoeker niet worden rechtgezet door voor het eerst in zijn memorie van wederantwoord de schending van de zorgvuldigheidsplicht, het rechtszekerheids-, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel aan te voeren.

33. Bovendien geeft de verzoeker een nieuwe grondslag aan het “middel” door in zijn memorie van wederantwoord de grief aan te voeren dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden doordat artikel 23 van het koninklijk besluit van 25 april 2004 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen betreffende de competentiemetingen, het voor bepaalde categorieën van ambtenaren mogelijk maakt om een competentietoelage te verwerven zonder daartoe een competentiemeting te moeten afleggen. Dit komt neer op het aanvoeren van een nieuw middel, wat slechts op ontvankelijke wijze in de memorie van wederantwoord kan gebeuren indien de verzoeker dit niet eerder heeft kunnen doen omdat de nodige gegevens hem daartoe niet bekend waren of konden zijn, of wanneer het een middel betreft dat de openbare orde raakt. Te dezen lijdt het geen twijfel dat de verzoeker dit nieuwe middel reeds had kunnen aanvoeren in zijn verzoekschrift en dat het middel evenmin de openbare orde raakt.

34. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

35. Voor zover de verzoeker in zijn laatste memorie aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden doordat een collega op 7 mei 2007 een herziening van de verbetering van haar test heeft verkregen, moet worden opgemerkt dat de beweerde ongelijke behandeling gelegen is in deze herziening op zich en dienvolgens niet de onwettigheid kan impliceren van de bestreden beslissing die van 25 oktober 2006 dateert.

Het middel kan in zoverre niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

BESLISSING

- 1. De eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij wordt buiten de zaak gesteld.**
- 2. Raad van State verwerpt het beroep.**
- 3. De verzoeker wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 oktober 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche