



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

10 mei 2021

ADVIES 2021-65

met betrekking tot de weigering om een kopie te verstrekken van een reeks documenten met betrekking tot een selectie- en wervingsprocedure

(CTB/2020/62)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 26 augustus 2020 vragen meesters Reiner Tijs en Laura Van Dooren namens hun cliënt, de heer X, een kopie van de volgende bestuursdocumenten die betrekking hebben op de selectie- en wervingsprocedure voor de vacature van Werkleider (klasse SW2) van de wetenschappelijke loopbaan-conservator van de Dienst Oude en kostbare drukwerken (vacaturenummer mvt 2111), verschenen in het Belgisch Staatsblad op 20 april 2020, bij voorkeur elektronisch:

- “alle briefwisseling en correspondentie die werd gevoerd tussen Belspo en de verschillende juryleden, in het bijzonder de briefwisseling of correspondentie waarbij de juryleden een kopie ontvingen van de kandidaturen en dus op de hoogte werden gebracht van de identiteit van de kandidaten met het oog op de hoorzitting van 29 juni 2020;
- de notulen van de beraadslaging van 29 juni 2020, waarin minstens volgende elementen zouden moeten zijn opgenomen:
 - o de rangschikking van de kandidaten;
 - o de motivering van de volgorde van rangschikking voor elke kandidaat;
 - o het verslag betreffende de stemmen;
 - o de duur van de vorige wetenschappelijke activiteit die in aanmerking kan worden genomen voor de berekening van de wetenschappelijke anciënniteit;
 - o de vaststelling dat de kandidaten aan alle specifieke voorwaarden voldoen die vereist zijn in de betrokken activiteitengroep;
- de motivering met betrekking tot de rangschikking van de andere deelnemende kandidaten.”

De advocaten voeren aan dat hun cliënt het vereiste belang heeft, aangezien hij in het kader van het gelijkheidsbeginsel moet kunnen nagaan op welke wijze de titels en verdiensten van alle deelnemers onderling tegenover elkaar werden afgewogen en op welke wijze de vergelijkende selectie geresulteerd heeft in de nu voorliggende rangschikking.

1.2. Bij brief van 14 september 2020 weigert de voorzitter van de jury de toegang te verlenen tot de gevraagde bestuursdocumenten om volgende reden:

“Op dit ogenblik is de selectie- en aanwervingsprocedure waarvoor uw cliënt zich kandidaat heeft gesteld nog lopende en heeft bijgevolg nog niet geleid tot een definitieve beslissing van de jury. Zoals uit het voorgaande en in het bijzonder artikel 14 zoals voormeld blijkt, kan de jury na de behandeling van de ingediende bezwaren, de beslissing nog bijstellen. De werkzaamheden

van de jury en het verslag inzake selectie- en aanwervingsprocedure waarvoor uw cliënt zich kandidaat heeft gesteld, zijn bijgevolg nog niet definitief. Onder toepassing van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan derhalve niet worden ingegaan op uw verzoek tot overmaking van de in uw brief opgesomde documenten.”

De voorzitter van de jury verduidelijkt dat artikel 14 van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 ‘tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen’ de procedure bevat, waarbij de kandidaat zijn bezwaren kenbaar kan maken aan de jury en hierover vraagt te worden gehoord. Dit artikel creëert in hoofde van de kandidaat het recht om zijn opmerkingen met betrekking tot de beoordeling van zijn kandidatuur door de jury aan deze laatste kenbaar te maken en beoogt de kandidaat in de loop van de selectieprocedure de mogelijkheid te bieden om, op basis van de hem meegedeelde beoordeling van diens kandidatuur, de jury opmerkzaam te maken over eventuele vergissingen in de interpretatie van de informatie die in het dossier is opgenomen of tijdens het onderhoud werd meegedeeld, of nog, over elementen waarmee volgens de kandidaat niet of onvoldoende rekening werd gehouden. Het meedelen van opmerkingen overeenkomstig artikel 14, laat de jury dan toe zijn standpunt over de kandidaat bij te stellen alvorens een definitieve beslissing te nemen.

1.3. Omdat zij het niet eens zijn met deze weigeringsbeslissing, dienen de aanvragers bij Belpso met een brief van 6 oktober 2020 een verzoek tot heroverweging in.

1.4. Bij brief van dezelfde dag overgemaakt via e-mail verzoeken zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies.

1.5. Op haar vergadering van 26 oktober 2020 brengt de Commissie haar advies 2020-132 over deze zaak uit.

1.6. Bij brief van 2 december 2020 brengt Belpso de aanvragers in kennis van haar beslissing over het verzoek tot heroverweging door hen in het bezit te stellen van volgende documenten in bijlage:

- de correspondentie waarmee de juryleden op de vergaderingen worden uitgenodigd (bijlage 1 tot 4);

- de notulen van de vergadering van de wetenschappelijke jury van 29 juni 2020 (bijlage 5);
- de notulen van de vergadering van de wetenschappelijke jury van 1 oktober 2020 (bijlage 5).

1.7. Bij brief van 15 december 2020 richten de aanvragers zich opnieuw tot Belpo en verzoeken om alle gevraagde documenten, evenals enkele aanvullende bestuursdocumenten die betrekking hebben op de selectie- en wervingsprocedure voor de vacature van Werkleider (klasse SW2) van de wetenschappelijke loopbaan-conservator van de Dienst Oude en kostbare drukwerken (vacaturenummer mvt 2111), verschenen in het Belgisch Staatsblad op 20 april 2020:

- “- Alle briefwisseling en correspondentie die werd gevoerd tussen Belpo en de verschillende juryleden, in het bijzonder de briefwisseling of correspondentie waarbij:
 - de juryleden een kopie ontvingen van de kandidatuur van de heer Vanautgaerden;
 - de juryleden hun deelname als jurylid bevestigen;
 - extern jurylid Delsaerdts een kopie ontving van de ingediende kandidaturen;
 - extern jurylid Deslaerdts de goede ontvangst van de kandidaturen bevestigt.
- De motivering met betrekking tot de rangschikking van de andere deelnemende kandidaten: wij ontvingen geen bestuursdocument waaruit de indeling van de kandidaten in twee lijsten en de motivering van deze indeling voor elke kandidaat blijkt conform artikel 11, § 2 van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen.
- de kandidaturen met bijlagen van de kandidaten die geslaagd zijn voor de selectie, zoals bepaald in de artikelen 9-15 van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen.
- de klachten die conform artikel 14 van het koninklijk besluit van 25 februari 2006 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen werden ingediend.”

De aanvragers voeren aan dat hun cliënt over het vereiste belang voor het verkrijgen van deze bestuursdocumenten beschikt “aangezien hij in het kader van het gelijkheidsbeginsel moet kunnen nagaan op welke wijze de titels en verdiensten van alle deelnemers onderling tegenover elkaar werden afgewogen en op welke wijze de vergelijkende selectie geresulteerd heeft in de nu voorliggende rangschikking”.

1.8. Bij brief van 12 januari 2021 bezorgt Belspo een gedeelte van de gevraagde bestuursdocumenten, meer bepaald de stukken nrs. 1 en 2 van het verzoek van 15 december 2020. De toegang tot de overige documenten wordt afgewezen op grond van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994) en wordt als volgt gemotiveerd:

“Met betrekking tot de kandidaturen met bijlagen van de kandidaten die geslaagd zijn voor de selectie, zoals bepaald in de artikelen 9 - 15 van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen, kunnen wij niet ingaan op uw verzoek. Artikel 6, §2, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, bepaalt dat een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van die wet is gedaan, afwijst, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd. In casu gaat het in de dossiers die de kandidaten aan de jury hebben overgemaakt om gegevens uit de persoonlijke levenssfeer die door de kandidaten aan de overheid werden meegedeeld, met als enig doel de beoordeling van hun kandidatuur door de jury. Bij het overmaken van deze gegevens werd door hen geen toestemming verleend om ze aan derden mee te delen.

Op grond van het in de vorige alinea vermelde artikel 6, §2, 1°, kan ook niet ingegaan worden op uw vraag naar de klachten die conform artikel 14 van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen werden ingediend. De in dat artikel van het koninklijk besluit opgenomen klachtenprocedure heeft tot doel een kandidaat de mogelijkheid te bieden de jury te wijzen op wat hij of zij beoordeelt als een niet correcte interpretaties door de jury van het door hem of haar ingediende dossier en de impact dat dit zou kunnen hebben op de beslissing. De gegevens in de klacht behoren ook tot het domein van de persoonlijke levenssfeer en ook hier werd er geen toestemming verleend om om die gegevens aan derden mee te delen.”

1.9. Bij brief van 30 april 2021 dienen de aanvragers een nieuw verzoek tot heroverweging bij Belspo. Het verzoek tot het verlenen van toegang tot bestuursdocumenten beperken de aanvragers tot het verkrijgen van de hierna volgende bestuurdocumenten (stukken 14 en 15):

1. De kandidaturen met bijlagen van de kandidaten die geslaagd zijn voor de selectie, zoals bepaald in de artikelen 9 - 15 van het koninklijk besluit van 25

februari 2008 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen.

2. De klachten die conform artikel 14 van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen werden ingediend.

1.10. Bij brief van dezelfde datum dienen de aanvragers bij de Commissie een nieuw verzoek om advies in.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. In het licht van de rechtspraak van de Raad van State staat het immers een aanvrager vrij om de procedure vanaf het begin over te doen in plaats van zich tot de Raad van State te wenden tegen de beslissing over het verzoek tot heroverweging. De Commissie heeft evenwel gesteld dat hierdoor het verzoek om advies niet noodzakelijk ontvankelijk is. De Commissie spreekt zich niet meer uit over de toegang tot bestuursdocumenten wanneer zich geen nieuwe elementen in de zaak hebben voorgedaan. De Commissie is van oordeel dat *in casu* een andere uitzonderingsgrond is ingeroepen dan bij de eerste aanvraag.

De verzoekers hebben bovendien voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de Belpo en het verzoek om advies aan de Commissie zoals vastgelegd in artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994.

3. De gegrondheid van de aanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

Vooreerst wenst de Commissie te benadrukken dat de aanvrager het vereiste belang vertoont om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard die op zichzelf en op medekandidaten voor de betrokken vacature betrekking hebben. Hij was immers zelf kandidaat voor de openstaande vacature. Een document van persoonlijke aard is een “bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.” (art. 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994). Documenten die niet als documenten van persoonlijke aard kunnen worden gekwalificeerd, vereisen trouwens niet het aantonen van een belang. De Commissie wil er Belspo ook op wijzen dat zelfs wanneer een belang moet worden aangetoond voor een document van persoonlijke aard, de belangvereiste slechts geldt voor informatie die onder de genoemde definitie valt en niet voor andere informatie die eventueel in een bestuursdocument aanwezig. Op die manier wordt de belangvereiste in lijn gebracht met het grondrecht aanwezig in artikel 32 van de Grondwet en het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking dat daaruit voortvloeit en verwoord wordt in artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994. Het beschikken over het vereiste belang voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en tot andere bestuursdocumenten waarvoor geen belang moet worden aangetoond, betekent nog niet dat automatisch ook toegang kan worden verkregen tot de gevraagde bestuursdocumenten. Er dient immers nog worden nagegaan of de bescherming van een bepaald belang niet de openbaarmaking van bepaalde informatie in de weg staat.

Belspo roept de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 in om de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren. Artikel 6, § 2, 1° luidt als volgt: “Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd.” Deze uitzonderingsgrond kan evenwel niet zomaar worden ingeroepen. Zo moet Belspo *in concreto* aantonen dat *in casu* het verlenen van toegang aan de aanvragers afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het is evenwel niet voldoende dat informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer van de andere kandidaten

opdat voldaan zou zijn aan deze vereiste. De Commissie sluit niet uit dat het toegang verlenen tot informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer schade kan berokkenen aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, maar dit moet wel *in concreto* worden gemotiveerd, wat *in casu* niet het geval is. Dat de informatie aan de jury zou zijn meegedeeld met als enig doel de beoordeling van hun kandidatuur door de jury, is op zich geen reden om te oordelen dat de gevraagde informatie niet openbaar kan gemaakt worden. De kandidaten moeten er zich immers bewust van zijn dat alle documenten die zij verstrekken aan een overheid bestuursdocumenten zijn, waarbij de toegang tot deze documenten het principe is en de geheimhouding de uitzondering, uitzondering die steeds *in concreto* moet worden gemotiveerd. Het is pas wanneer zou worden vastgesteld dat de openbaarmaking van de betrokken informatie afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer, dat deze informatie aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Komen volgens de Commissie eventueel in aanmerking informatie die betrekking heeft op de gezinstoestand van de betrokkene of op zijn persoonlijkheidskenmerken. Omdat deze uitzonderingsgrond een zogenaamd absoluut karakter heeft, is niet vereist dat er een belangenafweging plaatsvindt.

De Commissie wenst Belspo te wijzen op de uitzonderingsgrond die aanwezig is in artikel 6, § 2 van de wet van 11 april 1994 dat als volgt luidt: “Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag: (...) 2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld.” De aanvragers wensen immers kennis te nemen van ingediende klachten. Daarnaast is niet uitgesloten dat zij ook documenten uit vrije wil hebben toegevoegd om hun kandidatuur te versterken. Deze laatste documenten en klachten zijn uit vrije wil ingediende documenten. Wanneer bovendien de vertrouwelijkheid werd gevraagd bij het indienen van deze documenten, kan een federale administratieve overheid de toegang tot deze documenten weigeren ongeacht of de openbaarmaking van deze informatie inbreuk zou plegen op de persoonlijke levenssfeer. Er kan in elk geval niet worden beweerd dat de openbaarmaking van een klacht waarin een betrokkene oordeelt dat bepaalde gegevens in het selectiedossier niet correct zouden zijn, automatisch kan worden beschouwd als afbreuk te doen aan zijn persoonlijke levenssfeer. Wel is het zo dat deze uitzonderingsgrond enkel opinies en meningen beschermt

en geen feiten. De wetgever heeft deze uitzonderingsgrond als een relatieve en facultatieve uitzonderingsgrond geformuleerd, wat inhoudt dat er een belangenafweging dient te gebeuren en dat het invoeren van deze uitzonderingsgrond een verzwaarde motivering vergt aangezien ze afwijkt van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten.

Tot slot wenst de Commissie Belspo te herinneren aan het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie aan de openbaarmaking kan worden onttrokken voor zover die informatie onder een uitzonderingsgrond of andere weigeringsgrond valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet vooralsnog openbaar worden gemaakt. In die zin wenst de Commissie op te merken dat het soms niet voldoende kan zijn om de identiteit van de derden onleesbaar te maken. Wanneer de betrokkenen bestaan uit een beperkte groep van personen en de informatie toelaat om de betrokkenen te identificeren ook al is hun naam niet langer opgenomen, dan moet alle informatie aan de openbaarmaking worden onttrokken voor zover deze de identificatie mogelijk zou maken, maar wel enkel onder de voorwaarde dat de openbaarmaking schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon.

Brussel, 10 mei 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster