



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

19 oktober 2023

ADVIES 2023-178

Met betrekking tot de weigering om toegang tot de
evaluatiefiches van kandidaten in een bevorderingsprocedure

(CTB/2023/188)

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 28 juli 2023 verzoekt X aan het Rijksinstituut voor Ziekte en Invaliditeitsverzekering (hierna: "RIZIV") om raadpleging en afschrift van het dossier verbonden aan de promoties in een bevorderingsprocedure waaraan zij heeft deelgenomen.

1.2. Per e-mail van 3 augustus 2023 stelt het RIZIV aan de aanvrager voor om het dossier te komen inkijken op 17 augustus 2023.

1.3. Per e-mail van 10 augustus 2023 komt de aanvrager nog terug op het verzoek tot afschrift van het bevorderingsdossier:

"Het dossier betreffende de A2-procedure is (zonder twijfel) een bestuursdocument in de zin van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

In toepassing van artikel 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur vraag ik u dan ook om een afschrift te bezorgen van het A2-dossier en mij dus niet alleen inzage toe te kennen van het dossier.

Voor zover u zou oordelen, dat het om een document van persoonlijke aard gaat in de zin van artikel 4 van de voormelde wet, willen wij erop wijzen [dat] ik als klager over het vereiste belang beschik.

Voor zover u zou menen dat uitzonderingen op de openbaarheid moeten worden ingeroepen, willen wij erop wijzen dat die uitzonderingen luidens een vaste rechtspraak restrictief moeten worden geïnterpreteerd en dat het bestuursdocument desnoods gedeeltelijk openbaar moet worden gemaakt (bv. Na doorhaling van informatie die de persoonlijke levenssfeer raakt). Het gevraagde dossier mag digitaal worden bezorgd."

1.4. Op 17 augustus 2023 raadpleegt de aanvrager het dossier ter plaatse.

1.5. Per e-mail van 8 september 2023 maakt het RIZIV het antwoord van haar juridische afdeling betreffende de e-mail van 10 augustus 2023 aan de aanvrager over:

“Artikel 26bis, § 1 van Koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel, voorziet een specifieke wetsbepaling voor de raadpleging van het bevorderingsdossier: “De schriftelijke of elektronische vraag om het dossier te raadplegen wordt gericht aan de voorzitter van het directiecomité of zijn gemachtigde. De raadpleging van het dossier gebeurt met naleving van het vertrouwelijke karakter van de informatie die op andere ambtenaren betrekking zou hebben en van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur”.

Overeenkomstig deze bepaling hebt u dit inzagerecht uitgeoefend op 17 augustus 2023. Wij verwijzen daaromtrent naar het verslag/inventaris van deze raadpleging (bijlage 1) met de inventaris van de geraadpleegde stukken alsook diegene waarvan u kopij heeft gekregen. Bijkomend stellen we vast dat er bijkomende documenten aan u konden overgemaakt worden, met name carrièrefiches. Deze worden tevens in bijlage toegevoegd (bijlage 2).

De in de mail 28 juli 2023 aangehaalde rechtspraak van de Raad van State d.d. 6 juli 2006 en rechtsleer, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht RVST 6 juli 2006, heeft echter betrekking op het inzagerecht en niet op het verkrijgen van een kopij van de bestuursdocumenten. Dit inzagerecht werd behoorlijk uitgeoefend op 17/08 overeenkomstig artikel 26bis, § 1 van het Koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel.

*Wij benadrukken dat elke persoon, die kopij van een bestuursdocument vraagt op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur, geen *blijk moet geven van een particulier belang om toegang te krijgen tot een bepaald bestuursdocument. De wetgeving voorziet echter enkele weigeringsgronden voor de toegang tot bestuursdocumenten, onder andere bescherming van het privéleven of professioneel leven van een derde.**

Het belang van de openbaarmaking van de bestuursdocumenten dient te worden afgewogen tegen de al even gewettigde

bescherming voor een aantal rechten en belangen van de burger en de fundamentele werking van de verschillende overheden.

De overige documenten waarvan u geen kopij kreeg, zijn documenten van persoonlijke aard omdat ze een beoordeling bevatten van de kandidaat op basis van zijn prestaties. Deze hebben aldus een vertrouwelijk karakter (RvS nr. 208.563, 28 oktober 2010, bijlage 3).

[...]

Het volstaat dat een administratieve overheid van oordeel is dat de openbaarmaking een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormt, om de openbaarheid te weigeren (artikel 6, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur).

Uw aanvraag heeft betrekking op de selectieprocedure waarvoor meerdere kandidaten zich hadden ingeschreven. Door het openbaar maken van niet geraadpleegde of overgemaakte documenten (evaluatiefiches van andere kandidaten en uittreksels van een deel van de notulen) zouden de rechten van derden in gevaar worden gebracht. Zelfs als de namen van de kandidaten geanonimiseerd zouden worden, is het toch mogelijk om te achterhalen op welke kandidaat deze gegevens betrekking hebben.”

1.6. Per e-mail van 13 september 2023 schrijft de aanvrager aan het RIZIV dat zij kennis heeft genomen van de negatieve beslissing betreffende sommige stukken van het dossier.

Aangezien het directiecomité van het RIZIV de beslissing tot bevordering in belangrijke mate lijkt te steunen op de evaluatiefiches van de hoger gerangschikte kandidaten, zoals opgesteld door de hiërarchische meerdere, verzoekt de aanvrager nu specifiek om toegang tot voormelde documenten.

1.7. Per e-mail van 14 september 2023 laat het RIZIV weten dat zij toestemming gevraagd heeft aan de twee hoger gerangschikte kandidaten voor het overmaken van de evaluatiefiches.

1.8. Per e-mail van 19 september 2023 meldt het RIZIV dat de twee hoger gerangschikte kandidaten toestemming geweigerd hebben.

1.9. Per e-mail van 6 oktober richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan het RIZIV.

1.10. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager tevens een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Overheidsinformatie, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (hierna: “de Commissie”).

2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies

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 uiteindelijk haar verzoek tot heroverweging aan het RIZIV en haar verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

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 overheid beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd kunnen worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. Het verzoek van de aanvrager betreft de toegang tot evaluatiefiches van de hoger gerangschikte kandidaten.

Dergelijke evaluatiefiches kunnen in bepaalde gevallen beschouwd worden als documenten van persoonlijke aard in de zin van artikel 1, 3° van de wet van 11 april 1994. Evaluatiefiches zijn immers documenten die een beoordeling of een waardeoordeel bevatten van een met naam

genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon, waarvan de ruchtbaarheid een impact kan hebben op de betrokkene.

Niettegenstaande de opmerkingen van het RIZIV, moet de aanvrager overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 wel degelijk van een belang doen blijken wanneer zij toegang vraagt tot documenten van persoonlijke aard.

Dit belang is door de wetgever niet gedefinieerd. Wel werd tijdens de parlementaire voorbereiding van wat later de wet van 11 april 1994 zou worden verwezen naar het belang dat nodig is om een annulatieberoep in te stellen bij de Raad van State (Parl.St. Kamer, 1992-1993, nr. 1112/13, 13-14). Doorheen haar adviespraktijk heeft de Commissie geoordeeld dat deze belangvereiste soepel moet worden geïnterpreteerd in het licht van artikel 32 van de Grondwet alsook dat het begrip “document van persoonlijke aard” eng ingevuld moet worden omdat het een beperking vormt op de uitoefening van een fundamenteel recht (zie bijvoorbeeld Advies van 1 augustus 2022, nr. 2022-39). Specifiek voor wat betreft documenten van persoonlijke aard die niet op een aanvrager zelf betrekking hebben maar wel op derden, oordeelt de Commissie dat een aanvrager slechts het vereiste belang heeft wanneer hij zelf deelnam aan een bevorderingsronde en hij uiteindelijk zelf in competitie was met die derden om een bevordering te bekomen.

De Commissie is *in casu* van mening dat de aanvrager het vereiste belang heeft, aangezien zij kandidaat in de selectieprocedure is, met de twee hoger gerangschikte kandidaten vergeleken is en onmiddellijk onder de kandidaten wier evaluatiefiches zij opvraagt, gerangschikt is.

3.3. Ook indien een aanvrager een belang aantoont, is dit op zich niet voldoende om toegang tot bestuursdocumenten uit te oefenen. Dit kan immers pas nadat de openbaarmaking van de bestuursdocumenten getoetst is aan de uitzonderingsgronden

Artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende:

“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”.

3.3.1. In tegenstelling tot hetgeen het RIZIV aanvoert, volstaat het niet dat de administratieve overheid van oordeel is dat de openbaarmaking een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormt, om de openbaarheid te weigeren. De uitzonderingsgrond kan niet zomaar ingeroepen worden, maar moet daarentegen *in concreto* gemotiveerd worden.

Vooreerst moet de administratieve overheid *in concreto* aantonen dat er werkelijk sprake is van informatie die raakt aan de persoonlijke levenssfeer. Niet alle informatie die betrekking heeft op een fysieke persoon behoort immers *ipso facto* tot de persoonlijke levenssfeer. Zo is heel wat informatie die betrekking heeft op de selectie of promotie van een kandidaat in een openbare functie, en met name de informatie of een kandidaat al dan niet aan de selectievoorwaarden voldoet, in principe niet als dergelijke informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer te beschouwen. In afwijking van het voorgaande, valt informatie die persoonlijkheidskenmerken van de andere kandidaten zou onthullen, echter wel onder de persoonlijke levenssfeer. (Zie bijvoorbeeld Advies van 24 januari 2023, nr. 2023-10 ; Advies van 15 maart 2021, nr. 2021-41: Advies van 8 februari 2010, nr. 2010-10)

Vervolgens moet de administratieve overheid ook op afdoende wijze aantonen hoe het meedelen van de informatie die onder de persoonlijke levenssfeer valt, daadwerkelijk afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. (Zie bijvoorbeeld: Advies van 19 mei 2021, nr. 2021-72; Advies van 15 maart 2021, nr. 2021-41)

Tot slot, moet de persoon op wie de informatie betrekking heeft, alsnog gevraagd worden of hij al dan niet instemt met de bekendmaking.

3.3.2. Voor wat betreft de motivatie of er *in casu* sprake is van informatie die onder de persoonlijke levenssfeer valt, beperkt het RIZIV er zich toe om op te merken dat het gaat om “*documenten van persoonlijke aard omdat ze een beoordeling bevatten van de kandidaat op basis van zijn prestaties. Deze hebben aldus een vertrouwelijk karakter*”.

De Commissie wijst er op dat de verwijzing naar “documenten van persoonlijke aard” in de zin van artikel 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 op zich niet volstaat om te motiveren dat er noodzakelijkerwijze ook sprake is van informatie die onder de persoonlijke levenssfeer valt in de zin van artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994. Zoals in vorig randnummer werd opgemerkt, valt immers niet alle informatie met betrekking tot een beoordeling in het kader van een selectieprocedure onder de persoonlijke levenssfeer.

De beoordeling van resultaten van een kennistest zou bijvoorbeeld niet onder de persoonlijke levenssfeer vallen.

Niettemin lijkt het *in casu* niet uit te sluiten dat de gevraagde informatie wel degelijk betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer. Het gaat immers om de evaluatie van de betrokken personen door hun hiërarchische oversten. Indien het RIZIV nader motiveert dat die evaluatie inderdaad ingaat op de analyse van persoonlijkheidskenmerken van de betrokken personen (zowel in de context van hun algemene professionele activiteit, als in de context van hun houding tijdens de selectieprocedure), is er sprake van informatie die valt onder de persoonlijke levenssfeer.

3.3.3. Voorts volstaat het niet om te besluiten dat informatie in een bestuursdocument op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft, om die informatie aan de openbaarheid te onttrekken. Dit kan enkel maar voor zover het RIZIV *in concreto* motiveert waarom in het voorliggende geval de openbaarmaking ook schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer.

Het RIZIV beperkt zich tot de opmerking dat de rechten van derden in gevaar gebracht worden door de openbaarmaking. Dit is op zich geen voldoende concrete motivatie.

Het RIZIV moet nog op afdoende wijze aantonen dat de openbaarmaking effectief schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer. Deze motivatie zal afhangen van het soort informatie dat in de evaluatiefiches voorkomt en de wijze waarop de bekendmaking van die informatie mogelijk kan wege op het psychologisch welzijn, op het persoonlijke leven of op de persoonlijke relaties van de betrokkenen. Die schade aan de persoonlijke levenssfeer kan ook een professionele dimensie hebben (dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien de bekendmaking eventueel

leidt tot een negatieve impact voor de carrière van de betrokkenen of een negatieve invloed op de persoonlijke relaties met de hiërarchische oversten of voor de relaties met collega's en met het personeel waarover gezag moet uitgeoefend worden).

3.4. De Commissie wijst nog op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie aan de openbaarmaking kan worden onttrokken die onder een uitzonderingsgrond valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient vooralsnog te worden openbaar gemaakt.

3.5. Tot slot merkt de Commissie nog op dat, in tegenstelling tot hetgeen het RIZIV aanneemt, het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid erin bestaat dat eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, dienomtrent uitleg kan krijgen alsook een recht heeft om er een mededeling in afschrift van te ontvangen (cf. artikel 32 van de Grondwet en artikel 4 van de wet van 11 april 1994).

Het komt aan de aanvraagster toe om te bepalen hoe zij haar recht van toegang wil uitoefenen. *In casu* heeft zij ervoor gekozen om te vragen dat bepaalde documenten haar overgemaakt worden (voor zover de uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994 dit niet zouden verhinderen).

Het RIZIV kan zich niet op artikel 26bis, § 1 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel steunen om de toegang tot bestuursdocumenten te beperken tot het inkijken van de documenten ter plaatse. Dit koninklijk besluit kan immers geen afbreuk doen aan een wettelijke regeling die uitwerking geeft aan een grondrecht. Trouwens, de betrokken bepaling verwijst uitdrukkelijk naar de noodzaak om de bepalingen van de wet van 11 april 1994 na te leven.

Brussel, 19 oktober 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter