



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

15 maart 2021

ADVIES 2021-41

met betrekking tot de weigering om documenten over
een selectieprocedure te verstrekken

(CTB/2020/38)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 13 juli 2020 vraagt de heer X aan de Hoge Raad voor de Justitie een kopie van de scoringsfiche wat hemzelf en mevrouw Vertongen betreft, op basis waarvan in een vergelijkend examen de motivering wordt opgemaakt. Hij verzoekt eveneens om het *curriculum vitae*, de motivatiebrief en het rapport van CPM over mevrouw Vertongen en eventueel enig ander document opgemaakt over de kandidaten die deelnamen aan de selectie van Nederlandstalige administrateur bij de Hoge Raad voor de Justitie. Daarnaast vraagt hij een bevestiging van de potentiële criteria waarop de jury de kandidaten heeft beoordeeld en wanneer de jury heeft beslist om deze criteria te hanteren en welke daarvoor de redenen zijn. Uit de e-mail blijkt dat het niet de eerste keer is dat de aanvrager deze vragen heeft gesteld.

1.2. Bij e-mail van 6 augustus 2020 herhaalt de aanvrager zijn vraag om toegang en hij voegt hieraan toe dat hij dit alles vraagt als kandidaat die aan het examen heeft deelgenomen.

1.3. Bij e-mail van 25 augustus 2020 weigert de Hoge Raad voor de Justitie op dit verzoek in te gaan op basis van volgende motivering:

“De administratieve cel stond in voor de wervingsprocedure. Zij heeft uw aanvraag onderzocht en besproken. De administratieve cel is van oordeel dat de motivering van de beslissing voldoende is, en duidelijk de elementen aangeeft waarmee de jury rekening hield om vast te stellen dat u niet geschikt bent om de betrekking van Nederlandstalige administrateur uit te oefenen bij de Hoge Raad voor de Justitie. Er kan niet ingegaan worden op uw vraag om aanvullende gegevens te bezorgen. Het CV, de motivatiebrief en het rapport van CPM over mevrouw Y raken overigens de persoonlijke levenssfeer.”

1.4. Bij e-mail van 31 augustus 2020 stelt de aanvrager een “willig beroep” in “om zijn beklag te doen over de werkwijze van de examenjury en de herziening te vragen van hun beslissing”.

1.5. Bij brief van 5 oktober 2020 dient de aanvrager een verzoek in gebaseerd op artikel 5 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994). Daarnaast verzoekt de aanvrager ook om van alle leden van de algemene vergadering

van de Hoge Raad voor de Justitie de e-mailadressen te ontvangen. Deze vraag blijkt hij reeds tweemaal te hebben gesteld.

1.6. Bij e-mail van 20 november 2020 verzoekt de aanvrager aan de Hoge Raad voor de Justitie om zijn stilzwijgende weigeringsbeslissing te heroverwegen.

1.7. Bij e-mail van dezelfde dag richt de aanvrager zich tot de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) een “administratief beroep” met het verzoek om advies met betrekking tot de problemen die hij ondervindt om toegang te verkrijgen.

1.8. Op haar vergadering van 14 december 2020 brengt de Commissie haar advies nr. 2020-154 uit waarin zij om de daarin aangehaalde redenen oordeelde dat de in punt 1.6 genoemde adviesaanvraag (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk was, met name wat de documenten aangaat waarom de aanvrager op 13 juli 2020 had verzocht.

1.9. Bij e-mail van 9 februari 2021 dient de aanvrager een nieuw verzoek om toegang in bij de Hoge Raad voor de Justitie waarin hij vraagt om het volledige dossier van de examenprocedure tot benoeming van een Nederlandstalige administrateur van de Hoge Raad voor de Justitie door te sturen. Hij denkt hierbij niet limitatief aan volgende documenten:

1. De scoringsfiches van alle kandidaten m.b.t. de ondervraagde criteria en dus de verantwoording van het resultaat neergeschreven in het werkstuk van de examenjury;
2. Het cv en de motivatiebrief van alle andere kandidaten;
3. Het rapport van CPM over alle andere kandidaten;
4. Gezien de kostprijs die gebruikelijk wordt gevraagd door een assessmentbureau vermoed ik dat de procedure van de overheidsopdracht diende te worden gebruikt. Mag ik u dan ook vragen om alle documenten en correspondentie hieromtrent aan mij te willen overmaken, zodat ik exact kan inschatten wat van hen verlangd werd en waarom? Zo er om mij onbegrijpelijke redenen geen overheidsopdracht werd uitgeschreven; alle correspondentie met CPM over dit examen;
5. In de motivering van de jury lees ik het volgende: “Tijdens het sollicitatiegesprek peilde de selectiejury bij de kandidaten onder meer naar het curriculum vitae, de reflectie aangaande de schriftelijke proef,

de ervaring met het assessmentcenter, de opgedane ervaring in leidinggevende functies, de verwachtingen omtrent de functie van administrateur, de terreinkennis en de affiniteit met justitie en de HRJ in het bijzonder en mogelijke tegenindicaties voor een passende integratie in de functie en de organisatie'. Zijn dit de criteria waarop de jury de kandidaten beoordeeld heeft? Wanneer heeft de jury beslist om deze criteria te hanteren en waarom? Waarom verlaat de jury daarbij het vooropgestelde functieprofiel?

6. Voor wat betreft het schriftelijk voorexamen. Graag had ik een kopij gekregen van het examen van elke kandidaat, met de punten die hieraan door elk jurylid werden gegeven.
7. Uit een telefoongesprek met de Franstalige administrateur van de Hoge Raad voor de Justitie van augustus 2020 onthield ik dat hij mij het volgende zei: "Ik ben blij dat ik niet in deze examenjury heb gezeteld: ze hebben hierover al heel veel ruzie gemaakt; ik heb hierover al heel veel mail zien passeren". Graag had ik een afschrift gekregen van die vele mails tussen de juryleden onderling, waarvan de heer Z blijkbaar in kopie stond.
8. Mag ik u tenslotte verzoeken om mij een afschrift te bezorgen van de nota's die door mevrouw A werden gemaakt tijdens het mondeling examen. Mag ik u ook verzoeken om de nota's te verkrijgen die alle juryleden hebben gemaakt tijdens datzelfde mondeling examen?

1.10. Bij e-mail van 23 februari 2021 antwoordt de Hoge Raad voor de Justitie dat hij de ontvangst bevestigt van het verzoek om toegang van zijn aangetekende brief van 9 februari 2021 die daaraan was toegevoegd.

1.11. Bij e-mail van 12 maart 2021 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de Hoge Raad voor de Justitie.

1.12. Bij e-mail van dezelfde dag wendt hij zich opnieuw tot de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten om een advies te verkrijgen.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers het verzoek tot heroverweging aan de Hoge Raad voor de Justitie en het verzoek aan de Commissie tegelijkertijd ingediend zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) voorschrijft.

De Commissie stelt vast dat de nieuwe adviesaanvraag grotendeels samenvalt met het voorwerp waarover zij zich al eerder uitsprak in haar eerdergenoemde advies 2020-154 in de mate dat eerdere aan haar gerichte verzoek om advies (*cf.* punt 1.6) wel ontvankelijk werd beoordeeld. Eenmaal de Commissie zich over een verzoek heeft uitgesproken, ziet ze geen reden om daarop terug te komen, des te meer wanneer zoals te dezen geen andere argumenten worden aangevoerd. Dit advies beperkt zich dan ook tot de documenten die nog niet eerder tot een advies ten gronde hebben geleid.

3. De gegrondheid van de aanvraag

In haar advies van 2020-154 heeft de Commissie al eerder onderzocht in welke mate de Hoge Raad voor de Justitie (en de documenten waarover zij beschikt) onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 valt/vallen. Er wordt naar verwezen.

In casu hebben de gevraagde documenten betrekking op een door de Hoge Raad voor de Justitie gevoerde aanwervingsprocedure zodat zij moeten worden beschouwd als bestuursdocumenten.

De Commissie wenst er vooreerst op te wijzen dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten enkel bestaat ten aanzien van bestuursdocumenten. Hieronder vallen geen persoonlijke nota's of aantekeningen die juryleden voor zichzelf zouden hebben gemaakt en die ook niet dienen te worden gevoegd aan het administratief dossier die op de aanwerving tot Nederlandstalig administrateur betrekking hebben, wat meebrengt dat de Hoge Raad voor de Justitie er dan ook niet over beschikt. Indien dergelijke persoonlijke nota's daarentegen berusten bij de Hoge Raad voor de Justitie omdat zij deel uitmaken van het administratief dossier betreft het wel degelijk bestuursdocumenten. Ook de antwoorden op volgende vragen: "Zijn dit de criteria waarop de jury de kandidaten beoordeeld heeft? Wanneer heeft de jury beslist om deze criteria te hanteren en waarom? Waarom verlaat de jury daarbij het vooropgestelde functieprofiel?" kunnen niet worden beschouwd als vragen om toegang tot bestuursdocumenten. Ook blijkt dat de aanvrager niet zeker is of bepaalde documenten wel bestaan. In dat geval moet worden opgemerkt dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten enkel bestaat ten aanzien van bestaande documenten.

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).

De Commissie stelt vast dat de Hoge Raad voor de Justitie geen argumenten die steun vinden in de wet van 11 april 1994, aanvoert waarom hij de vraag om toegang van de aanvrager verwerpt. De Hoge Raad kan niet verwijzen naar het feit dat er een procedure ten gronde aanhangig is bij de Raad van State en dat de aanvrager hierbij inzage zal kunnen hebben tot het administratief dossier. Het recht van toegang op grond van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 hebben immers een andere finaliteit en zal leiden tot andere resultaten. Waar de wet van 11 april 1994 een (grondwettelijk beschermd) basisrecht van elke burger regelt om toegang te krijgen tot bestuursdocumenten, moet het recht om toegang te krijgen tot het administratief dossier in het kader van een annulatieberoep bij de Raad van State gesitueerd worden in het kader van het recht van verdediging.

Voor zover immers de Hoge Raad voor de Justitie geen uitzonderingsgronden zoals deze zijn opgenomen in de wet van 11 april 1994 inroept en het inroepen ervan behoorlijk *in concreto* motiveert, is ze ertoe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

De Commissie wijst erop dat voor zover de betrokken bestuursdocumenten of informatie daarin als een document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd (art. 4, tweede lid, wet van 11 april 1994), de aanvrager het vereiste belang vertoont om daartoe toegang te verkrijgen niet alleen voor dergelijke informatie die op hemzelf betrekking heeft, maar evenzo voor dergelijke informatie die betrekking heeft op de andere kandidaten die hebben deelgenomen aan dezelfde selectie- en aanwervingsprocedure voor de invulling van de vacature voor

Nederlandstalige administrateur bij de Hoge Raad voor de Justitie als deze waaraan de aanvrager heeft deelgenomen. 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”. Op grond van het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking in het licht van artikel 32 van de Grondwet heeft de Commissie geoordeeld dat enkel een belang kan worden geëist voor informatie die onder deze definitie valt en niet op andere informatie in eenzelfde bestuursdocument. Het hebben van het vereiste belang is evenwel geen voldoende vereiste om toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te verkrijgen. De Hoge Raad voor de Justitie dient immers na te gaan of er eventueel niet bepaalde uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen.

In dit verband zal zij moeten onderzoeken of de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 niet moet worden ingeroepen om de openbaarmaking van bepaalde informatie te weigeren. Het gaat immers om een verplichte uitzonderingsgrond. De uitzonderingsgrond kan niet worden ingeroepen ten aanzien van informatie die betrekking heeft op de aanvrager zelf, maar enkel ten aanzien van informatie over andere personen. Onder de persoonlijke levenssfeer valt bijvoorbeeld informatie die persoonlijkheidskenmerken van de andere kandidaten zou releveren. Deze uitzonderingsgrond laat niet toe om van zodra informatie in een bestuursdocument aanwezig is die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer die informatie aan de openbaarheid te onttrekken. Dit kan enkel maar voor zover de Hoge Raad voor de Justitie *in concreto* kan motiveren waarom in het voorliggende geval de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. Er dient geen belangenafweging plaats te vinden. Het betreft immers een absolute uitzonderingsgrond waarbij enkel moet worden vastgesteld dat afbreuk aan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang plaatsvindt.

Ten slotte wenst de Commissie te wijzen 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.

Brussel, 15 maart 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster