

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15 bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/283

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 7 oktober 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de gemeente Lochristi om hem inzage te verlenen in het dossier in verband met het aanwervingsexamen voor de functie "domeinverantwoordelijke mens": schriftelijk gedeelte, de oplossingen van de vragen en de ppt's van de andere drie deelnemende kandidaten, indien mogelijk uitgebreid met de beoordeling ervan door de jury.

Bij beslissing d.d. 25 oktober 2024 heeft de gemeente Lochristi het openbaarheidsverzoek afgewezen.

Op 20 november 2024 diende ■■■ bij de beroepsinstantie beroep in tegen weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Lochristi.

Het beroepsschrift werd geregistreerd op 21 november 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 7 oktober 2024.

De weigeringsbeslissing van de gemeente Lochristi dateert van 25 oktober 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepsschrift van 20 november 2024 is bijgevolg tijdig ingediend.

Op 26 november 2024 bezorgde de gemeente Lochristi aan verzoekers cliënt de documenten waarin hij inzage wenste te verkrijgen (zie infra), alsook het verslag inzake het competentiegericht interview voor de functie 'domeinverantwoordelijke mens'. De beroepsinstantie heeft op 27 november 2024 bij verzoeker nagevraagd of die beslissing van de gemeente Lochristi kon volstaan. Verzoeker stelde de beroepsinstantie er op 5 december 2024 van in kennis dat dit niet het geval was:

"Cliënt meent dat ook de heroverweging door het lokaal bestuur niet afdoende tegemoetkomt aan zijn aanvraag en de argumentatie van het beroepsschrift over de verplichting om de gevraagde informatie ter beschikking te stellen. Cliënt is wel degelijk gerechtigd om de integrale stukken te bekomen zodat hij kan controleren op basis van welke elementen de kandidaatstellingen zijn beoordeeld en uiteindelijk een voorkeur tot stand is gekomen voor een andere kandidaat. De informatie meegedeeld in het kader van een selectieprocedure en de beoordeling daarvan is geen informatie die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer.

Het is ten andere opmerkelijk dat in het ondertussen gedeeltelijk vrijgegeven beoordelingsverslag vooral net bij de aangestelde kandidaat een groot aantal passages onleesbaar zijn gemaakt waardoor cliënt geen, minstens onvoldoende inzicht verwerft in de beweegredenen van de beoordeling van de kandidaatstelling als zeer geschikt en uiteindelijk kennelijk als meer geschikt dan hemzelf."

De beroepsinstantie dient hierbij het volgende vast te stellen. Vooreerst is het zo dat het verslag inzake het competentiegericht interview niet behoorde tot het voorwerp van de oorspronkelijke aanvraag. Dit verslag betreft, zoals ook blijkt uit de reactie van de gemeente Lochristi d.d. 26 november 2024 ten aanzien van verzoekers cliënt, een globale evaluatie en beoordeling van de kandidaten afzonderlijk en dit op basis van een aantal proefonderdelen. Verzoekers cliënt vroeg met zijn oorspronkelijke aanvraag enerzijds inzage in het schriftelijke gedeelte daarvan (de visienota's), de daarbij horende oplossingen en de door de kandidaten opgemaakte PowerPointpresentaties ter ondersteuning van de voorstelling van de visienota's in het kader van het mondelinge gedeelte. Anderzijds was deze aanvraag gericht op de beoordeling van die documenten door de jury.

De door verzoeker aangehaalde passages uit het verslag inzake het competentiegericht interview, die volgens hem onterecht onleesbaar werden gemaakt, hebben aldus geen betrekking op het voorwerp van het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek van diens cliënt. Verzoekers cliënt heeft geen inzage gevraagd in dit verslag, noch heeft hij inzage gevraagd in documenten of informatie waarbij de kandidaten zelf worden beoordeeld. Dit blijkt ook uit het door verzoekers cliënt ingediende openbaarheidsverzoek, waarbij hij de volgende motivering geeft: "Ik heb hier als deelnemende kandidaat belang bij om te kunnen vergelijken hoe de andere kandidaten hierop hebben geantwoord. In ondergeschikt belang kan mij dit ook inzichten verschaffen naar toekomstige sollicitaties toe."

De beroepsinstantie kan in graad van beroep enkel uitspraak doen over een verzoek dat in eerste aanleg bij de overheidsinstantie werd ingediend. Een rechtstreeks verzoek bij wijze van een ingesteld beroep bij de beroepsinstantie is dus niet mogelijk. Het beroep dient bijgevolg, voor zover het betrekking heeft op het door de gemeente Lochristi aan verzoekers cliënt bezorgde verslag inzake het competentiegericht interview voor de functie 'domeinverantwoordelijke mens', als **onontvankelijk** te worden beschouwd.

In zijn reactie d.d. 5 december 2024 vraagt verzoeker de beroepsinstantie daarnaast naar een expliciete uitspraak over het gegeven dat de gemeente Lochristi zijn cliënt zou gedwongen hebben om een beroep in te stellen door op grond van een onzorgvuldige beoordeling zijn aanvraag integraal af te wijzen. Het is slechts na het instellen van het beroep, zo stelt verzoeker, dat de aanvraag enigszins ernstig is beoordeeld geworden. Verzoeker wenst namens zijn cliënt dat de beroepsinstantie minstens deze vaststelling bevestigt.

Artikel II.48 §1 van het Bestuursdecreet bepaalt dat de aanvrager beroep kan instellen tegen:

1° een beslissing van een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.28, § 1, over een aanvraag als vermeld in artikel II.40 of II.47;

2° het uitblijven van een beslissing nadat de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, verstreken is;

3° een onwillige uitvoering van een beslissing tot openbaarmaking, aanvulling of verbetering.

Het komt de beroepsinstantie toe om, in de beroepsfase die van devolutieve strekking is, het dossier inhoudelijk te beoordelen en uitspraak te doen over de grond van de zaak, meer concreet de toetsing van de vraag tot openbaarmaking aan de geldende uitzonderingsgronden. Overeenkomstig het hoger vermelde artikel II.48 §1 mist het de beroepsinstantie daarbij aan de bevoegdheid om uitspraak te doen over de, door de overheidsinstantie bij de afhandeling van de aanvraag gestelde handelingen, evenals over de kwaliteit van de beoordeling of nog om de instantie daarover desgevallend terecht te wijzen. De vraag van verzoeker om dit wel te doen, dient bijgevolg als **onontvankelijk** te worden beschouwd.

Voor het overige is het beroepsschrift ontvankelijk en wordt het bijgevolg als **deels ontvankelijk en deels onontvankelijk** beschouwd.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

De gemeente Lochristi heeft de hierboven vermelde aanvraag van verzoeker d.d. 7 oktober 2024 afgewezen omwille van de volgende overwegingen:

"In overeenstemming met het bestuursdecreet van 7 december 2018, Titel II, Relatie tussen burgers en de overheid, Hoofdstuk 3, Toegang tot bestuursdocumenten, dient de gemeente uw verzoek af te wijzen. Hiervoor baseer ik mij op artikel II.34, 2° van het bestuursdecreet: De overheidsinstantie wijst een aanvraag tot openbaarmaking af als: de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Aangezien de antwoorden op de visievragen, de opgemaakte powerpoints en de beoordelingen door de jury verder reiken dan de technische competenties van de kandidaten, en dat eveneens een aantal persoonlijkheidskenmerken en gedragsdimensies die relevant zijn voor het uitoefenen van de functie worden beoordeeld, zoals attitude, teamgerichtheid, communicatievaardigheid,... en dat dergelijke beoordelingen raken aan de psychische integriteit van een individu, dient dit immers beschouwd te worden als informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer. Overeenkomstig artikel II. 46, van het bovenvermelde decreet, zal de gemeente contact opnemen met de betrokkenen en vragen of ze alsnog willen toestemmen met de openbaarmaking van hun persoonsgegevens. Zodra ik van de andere deelnemers aan het examen het antwoord op deze vraag ken, zal ik u hiervan informeren.”

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker neemt geen genoegen met de hierboven vermelde beslissing van de gemeente Lochristi en diende op 20 november 2024 het volgende beroepschrift in:

*“Cliënt heeft in zijn hoedanigheid van ■■■ deelgenomen aan het bevorderingsexamen voor de functie “Domeinverantwoordelijke Mens” voor de fusiegemeente Lochristi (fusie met de gemeente Wachtebkele). Er hebben zich nog drie andere personen kandidaat gesteld.
Op 07 oktober 2024 is aan cliënt meegedeeld dat hij weliswaar “zeer geschikt” is bevonden, maar dat een andere candidate de voorkeur heeft gekregen.*

Het kan cliënt bezwaarlijk kwalijk worden genomen dat hij wil nagaan of zijn aanspraken op de voormelde bevordering al dan niet op een correcte manier zijn beoordeeld en afgewogen. Cliënt wenst dit ook op de meest zorgvuldige wijze te doen zodat hij na inzage van het volledige selectiedossier desgevallend kan begrijpen dan wel aanvaarden om welke redenen zijn kandidaatstelling uiteindelijk niet de voorkeur heeft gekregen. Op basis van een volledig selectiedossier toont cliënt de openheid zich te laten overtuigen dat een collega op een correcte manier is aangesteld geworden.

Een gebrek aan transparantie en weigering van de terbeschikkingstelling van het volledige selectiedossier voedt enkel bestaande twijfels over de regelmatigheid van de selectieprocedure en de (princiële) aanstelling van ■■■ door het (fusie)college van burgemeester en schepenen. Niemand is daarbij gebaat. Het schendt bovendien het recht van cliënt om zich met kennis van zaken te beraden over de zinvolheid van enig bezwaar, klacht of beroep hetgeen enkel voor gevolg kan hebben datodeloos bezwaren, klachten of beroepen moeten worden ingediend om met kennis van zaken te kunnen oordelen.

[...] Artikel II.34, 2°, Bestuursdecreet op grond waarvan een aanvraag tot openbarmaking wordt afgewezen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt, kan niet dienstig worden ingeroepen om de aanvraag tot openbaarmaking van cliënt van 07 oktober 2024 af te wijzen. De weigeringsbeslissing van 25 oktober 2024 stelt zich geheel ten onrechte op het algemeen standpunt dat “antwoorden op de visievragen, de opgemaakte powerpoints en de beoordelingen door de jury verder reiken dan de technische competenties van de kandidaten, en dat eveneens een aantal persoonlijkheidskenmerken en gedragsdimensies die relevant zijn voor het uitoefenen van de functie worden beoordeeld, zoals attitude, teamgerichtheid, communicatievaardigheid, ... en dat dergelijke beoordelingen raken aan de psychische integriteit van een individu” zodat dit dient te worden beschouwd “als informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer”.

[...] Er moet onverminderd het voorgaande worden gewezen op het verschil tussen informatie van persoonlijke aard en het afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geval van informatie. Onder "informatie van persoonlijke aard" wordt verstaan "informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbare natuurlijke persoon" (artikel 11.40, §3, derde lid, Bestuursdecreet). Voor zover de informatie waarvan de openbaarheid wordt gevraagd, geheel of gedeeltelijk moet worden beschouwd als "informatie van persoonlijke aard", doet cliënt in elk geval blijken van het overeenkomstig artikel 11.40, §3, tweede lid, Bestuursdecreet vereiste belang vermits hij evident "rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt" door de informatie, de beslissing waarop de informatie betrekking heeft alsook de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, is opgesteld. Het belang van cliënt bij de gevraagde openbaarheid kan redelijkerwijze niet worden betwist.

De bestreden weigeringsbeslissing van 25 oktober 2024 heeft de aanvraag van 07 oktober 2024 overigens algemeen en geheel afgewezen zonder enige concrete beoordeling van de diverse stukken waarop de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft. Er wordt evenwel op geen enkele wijze gemotiveerd om welke redenen de aanvraag van 07 oktober 2024 zelfs niet gedeeltelijk zou kunnen worden ingewilligd, al dan niet gecombineerd met het onleesbaar maken van bepaalde informatie.

[...] Cliënt heeft zoals door hem gevraagd wel degelijk recht op inzage en afschrift van het integrale selectiedossier met betrekking tot de aanstelling van de functie "Domeinverantwoordelijke Mens", zowel de stukken die door de kandidaten zelf zijn opgemaakt als de stukken die door het bestuur dan wel de jury zijn opgemaakt. Het gegeven dat de bestuursdocumenten met betrekking tot de selectieprocedure inzake het bevorderingsexamen voor de functie "Domeinverantwoordelijke Mens" aan cliënt moeten ter beschikking worden gesteld volgt a contrario uit een eerdere uitspraak van de Beroepsinstantie inzake Openbaarheid van Bestuur, zijnde nr. OVB/2021/334 van 03 september 2021: (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/46967>).

[...] De Raad van State heeft zich o.a. reeds in het arrest nr. 239.465 van 19 oktober 2017 uitgesproken over de weigering om de stukken van het selectiedossier ter beschikking te stellen weliswaar in het kader van de voorgehouden vertrouwelijkheid van stukken en niet op grond van de openbaarheid van bestuur. Zulks komt evenwel op hetzelfde neer, en in elk geval zou het ten eerste te betreuren zijn dan een procedure bij de Raad van State moet worden opgestart alleen al om de beschikking te krijgen over het integrale selectiedossier."

3. Toelichting door de gemeente Lochristi

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de gemeente Lochristi ter zake om een reactie gevraagd en haar verzocht om haar de documenten, die het voorwerp uitmaken van het oorspronkelijke verzoek, te bezorgen. Vervolgens heeft de gemeente Lochristi er verzoekers cliënt op 26 november 2024 van in kennis gesteld dat zij de oorspronkelijke aanvraag naar aanleiding van het ingediende beroep heeft heroverwogen:

"Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente en ikzelf werden recent op de hoogte gebracht van het beroepsschrift dat uw raadsman heeft ingediend bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente uw vraag tot inzage verder juridisch laten onderzoeken en is uw vraag heroverwogen. Zoals toegelicht in de brief dd. 25 oktober 2024 behoren

verschillende onderdelen van de selectieprocedure tot de persoonlijke levenssfeer. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een absolute uitzonderingsgrond zodat er toestemming moet worden gegeven door de andere kandidaten om inzage te geven in de gevraagde documenten die tot de persoonlijke levenssfeer behoren.

We kunnen u meedelen dat enkel [REDACTED] toestemming heeft gegeven. Het standpunt blijft dat u - wat de documenten van de andere kandidaten betreft - enkel inzage kan krijgen van informatie die niet tot de persoonlijke levenssfeer behoort. We kunnen dan ook akkoord gaan met gedeeltelijke inzage van de gevraagde documenten, met name als volgt:

- Schriftelijk gedeelte

We vermoeden dat u verwijst naar de visienota die door de verschillende kandidaten werd opgesteld. U kan hiervan inzage krijgen.

- De oplossing van de vragen

Ter voorbereiding van het mondeling gedeelte werden twee schriftelijke vragen gesteld en werd gevraagd om een ppt-presentatie op te maken die vervolgens afzonderlijk mondeling werd toegelicht door de kandidaten. Meer concreet werd gevraagd aan de kandidaten om hun strategische visie op de uitdagingen en kansen die de fusie met zich meebrengen uiteen te zetten en om drie organisatiebrede doelstellingen te bepalen die de kandidaat vooropstelt waarbij wordt gevraagd om zijn/haar strategische visie weer te geven. Daarnaast kregen de kandidaten de mogelijkheid om één kans te benoemen met het oog op de relevante maatschappelijke tendensen waarbij werd gevraagd om een actieplan uit te werken met een heldere timing voor implementatie.

Het spreekt voor zich dat er geen pasklaar vooraf bepaald antwoord bestaat op deze vragen. Er is in elk geval geen document of correctierooster aanwezig dat "de oplossing" van de gestelde vragen bevat. De jury evalueerde de match met het functieprofiel op basis van het relaas en de presentaties van de kandidaten.

- De ppt's van de andere kandidaten mogelijk uitgebreid met de beoordeling door de jury

U kan inzage krijgen in de ppt's van de andere kandidaten. U vraagt daarbij de beoordeling van de jury. We wensen te benadrukken dat het geen vergelijkende selectieprocedure betrof. De kandidaten werden niet met elkaar vergeleken maar met het functieprofiel. De ppt's werden niet afzonderlijk beoordeeld. Enkel de totaliteit van de verschillende documenten en mondelinge presentatie werd beoordeeld. Er kan dan ook geen inzage gegeven worden van de beoordeling door de jury omtrent de ppt's.

De gemeente Lochristi bezorgde verzoekers cliënt daarbij de volgende documenten:

- 6.2.1 Visienota [REDACTED] – domeinverantwoordelijke
- 6.2.2 Visienota [REDACTED] – domeinverantwoordelijke
- 6.2.3 Visienota [REDACTED] – domeinverantwoordelijke
- 6.2.4 Visienota [REDACTED] – domeinverantwoordelijke
- 6.3.1 Visienota [REDACTED] – domeinverantwoordelijke
- 6.3.2 Visienota [REDACTED] – domeinverantwoordelijke
- 6.3.2 Visienota [REDACTED] – domeinverantwoordelijke

- 6.3.4 Visienota ■■■ - domeinverantwoordelijke

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie merkt vooreerst op dat verzoekers cliënt met zijn oorspronkelijke aanvraag de gemeente Lochristi heeft verzocht om inzage te verkrijgen in de beoogde bestuursdocumenten en niet om hem er een afschrift van te bezorgen. In overeenstemming met artikel II.31 van het Bestuursdecreet houdt het recht op toegang tot bestuursdocumenten een recht op inzage, een recht op uitleg of een recht op (digitaal) afschrift in. Deze drie wijzen waarop het grondwettelijk recht, zoals gegarandeerd door art. 32 G.W. kan uitgeoefend worden, zijn volkomen gelijkwaardig. Het is de aanvrager die zelf vrij kiest hoe hij van zijn recht op openbaarheid gebruik zal maken.

De beroepsinstantie heeft op 27 november 2024 bij verzoeker nagevraagd of de beslissing van de gemeente Lochristi d.d. 26 november 2024, naar aanleiding van het oorspronkelijke verzoek van zijn cliënt, kon volstaan. Verzoeker heeft daarbij in zijn reactie d.d. 5 december 2024 geen bezwaar geuit over de wijze waarop de gemeente Lochristi toegang heeft verleend tot de openbaargemaakte documenten. De beroepsinstantie gaat er dan ook van uit dat de gemeente Lochristi er voor verzoeker in dat opzicht aan is tegemoet gekomen om de gevraagde stukken openbaar te maken.

- I. Het schriftelijke gedeelte van het aanwervingsexamen, de daarbij horende oplossingen en de PowerPointpresentaties

De beroepsinstantie stelt vast dat verzoekers cliënt op 26 november 2024 alle bestuursdocumenten aangaande de schriftelijke proef (de door elke kandidaat afzonderlijk opgemaakte visienota) alsook de PowerPointpresentaties heeft ontvangen. Het beroepschrift wordt op deze punten dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

Voor het overige stelt de beroepsinstantie vast dat er, gezien de hierboven vermelde toelichting van de gemeente Lochristi, geen bijhorende oplossingen bij de schriftelijke proef voorhanden zijn. In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu is het evenwel zo dat de gemeente Lochristi niet in het bezit is van de door verzoeker opgevraagde documenten, zoals hiervoor aangegeven, daar het onbestaande documenten betreft. Daar kan uiteraard geen afschrift van of inzage in verleend worden. Het beroepschrift wordt op dit punt dan ook als **ongegron**d beschouwd.

- II. De beoordeling door de jury van het schriftelijke gedeelte en de PowerPointpresentaties

Verwijzend naar de hierboven vermelde toelichting van de gemeente Lochristi, stelt de beroepsinstantie vast dat het schriftelijke gedeelte (de visisenota's) en de betreffende PowerPointpresentaties niet afzonderlijk werden beoordeeld en dat er in dit verband bijgevolg ook geen jurybeoordeling voorhanden is.

In artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu is het evenwel zo dat de gemeente Lochristi niet in het bezit is van de door verzoeker opgevraagde beoordelingen, zoals hiervoor aangegeven, daar het onbestaande documenten betreft. Daar kan uiteraard geen afschrift van of inzage in verleend worden. Het beroepsschrift wordt op dit punt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ d.d. 20 november 2024 tegen de weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Lochristi d.d. 25 oktober 2024 is deels onontvankelijk en deels ontvankelijk en deels ongegrond en deels zonder voorwerp.

Brussel, 9 december 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter