

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/2024/305

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

Bij brief d.d. 20 november 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de gemeente Lochristi om hem, in het kader van het bevorderingsexamen voor de functie "Domeinverantwoordelijke Mens" en de daaropvolgende aanstelling, een afschrift te bezorgen van het integrale selectiedossier, niet-limitatief bestaande uit de volgende stukken:

- de selectieprocedure voor het bevorderingsexamen;
- de kandidaatstelling van de vier kandidaten;
- een uittreksel van de beslissing van het (fusie)college van burgemeester en schepenen inzake het ontvankelijk verklaren van de kandidaatstellingen;
- de uitnodiging van de representatieve vakbondsorganisaties voor het uitoefenen van hun prerogatieven;
- de uitnodiging van de gemeenteraadsleden voor het uitoefenen van hun prerogatieven;
- het verslag van de capaciteitsproef van de vier kandidaten;
- de neerslag van de voorbereidende schriftelijke thuisopdracht van de vier kandidaten;
- het verslag van het selectiegesprek van de vier kandidaten;
- de processen-verbaal inzake de selectieprocedure van de selectiecommissie;
- een uittreksel van de beslissing van het (fusie)college van burgemeester en schepenen inzake de principiële aanstelling van ■■■;
- alle overige verslagen, beslissingen en kennisgevingen van de selectiecommissie en het (fusie)college van burgemeester en schepenen met betrekking tot de bevorderingsprocedure.

Bij beslissing d.d. 4 december 2024 heeft de gemeente Lochristi het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk ingewilligd.

Op 16 december 2024 diende verzoeker bij de beroepsinstantie beroep in tegen die beslissing vanwege de gemeente Lochristi.

Het beroepschrift werd geregistreerd op 16 december 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 20 november 2024.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Lochristi dateert van 4 december 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift van 16 december 2024 is bijgevolg tijdig ingediend.

De gemeente Lochristi heeft bij haar beslissing d.d. 4 december 2024 aan verzoeker een integraal afschrift bezorgd van alle documenten die betrekking hebben op de hierboven vermelde aanvraagonderdelen, uitgezonderd de documenten inzake de volgende opgevraagde stukken, waarbij zij bepaalde tekstdelen onleesbaar heeft gemaakt:

- het verslag van de capaciteitsproef van de vier kandidaten
- de processen-verbaal inzake de selectieprocedure van de selectiecommissie

De gemeente Lochristi gaf daarbij de volgende argumentatie: *“In het kader van de selectieprocedure werd een ‘verslag competentiegericht interview domeinverantwoordelijke mens’ opgemaakt dat als pv wordt beschouwd. Daarin wordt - zoals reeds meegedeeld aan uw cliënt in voorgaande briefwisseling - een globale motivering gegeven per kandidaat omtrent de motivatie en inzicht in de functie en de competenties. Aangezien het verslag onder andere ingaat op de persoonlijke omschrijving van de kandidaten en op de door de kandidaten ingevulde persoonlijkheidsvragenlijst, wat behoort tot de persoonlijke levenssfeer van de kandidaten, kan niet alle informatie in het verslag omtrent de kandidaten █████ worden meegedeeld aangezien zij geen toestemming hebben gegeven om inzage te geven tot informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer. U vindt dan ook een versie van het verslag waarin de aspecten die betrekking hebben op de persoonlijke omschrijving en de ingevulde persoonlijkheidsvragen van voormelde kandidaten onzichtbaar zijn gemaakt.”*

- een uittreksel van de beslissing van het (fusie)college van burgemeester en schepenen inzake de principiële aanstelling van █████

De gemeente Lochristi gaf daarbij de volgende argumentatie: *“Ook in dit document werden de aspecten betreffende de persoonlijke levenssfeer van de anderen kandidaten onzichtbaar zijn gemaakt.”*

Het beroepschrift van verzoeker is (enkel) gericht tegen het gedeeltelijk onleesbaar maken van de hierboven vermelde documenten, zoals volgens de beroepsinstantie moet blijken uit de citering van de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Lochristi in het beroepschrift, waarbij verzoeker de hierboven

weergegeven passages in vet heeft gezet. Concreet gaat het om de volgende documenten waarin een bepaalde tekst onleesbaar werd gemaakt:

- 7.1 Document: 'Verslag competentiegericht interview domeinverantwoordelijke mens'
- 8.2 Document: '20241004 besluit Principiële aanstelling domeinverantwoordelijke mens'

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 oorspronkelijk verzoek, te bezorgen. Op 23 december 2024 heeft de gemeente Lochristi aan de beroepsinstantie zowel de stukken overgemaakt zoals ze aan verzoeker werden bezorgd (gedeeltelijke openbaarmaking), als de integrale versie van die documenten.

De beroepsinstantie heeft de stukken bijgevolg kunnen inkijken en dient in de eerste plaats na te gaan of de informatie in die documenten, waarover de gemeente Lochristi heeft geoordeeld dat die niet kon worden vrijgegeven, al dan niet betrekking heeft op informatie van persoonlijke aard zoals bedoeld in artikel II.40 §3 Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie wijst in dat verband op het onderscheid tussen enerzijds informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer, waaromtrent de uitzonderingsgrond uit artikel II.34 2° Bestuursdecreet bescherming biedt indien de openbaarmaking ervan daaraan afbreuk doet en die i.c. door de gemeente Lochristi werd ingeroepen om de betreffende informatie niet vrij te geven en informatie van persoonlijke aard anderzijds, 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.

Luidens voormeld artikel II.40 §3 Bestuursdecreet hoeft de aanvrager geen belang aan te tonen. Voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard moet de aanvrager evenwel aantonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door ofwel:

1° de informatie;

2° de beslissing waarop de informatie betrekking heeft;

3° de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, is opgesteld.

De beroepsinstantie stelt vast dat het hier, uitgezonderd de onleesbaar gemaakte informatie in de tabel op p. 2 van het document '8.2 Document: '20241004 besluit Principiële aanstelling domeinverantwoordelijke mens'', waarin persoonsgegevens worden vermeld, wel degelijk gaat om informatie die te beschouwen valt als informatie van persoonlijke aard. Het verslag inzake het competentiegericht interview betreft immers een globale evaluatie en beoordeling van de kandidaten afzonderlijk in het kader van de selectieprocedure voor de functie "Domeinverantwoordelijke Mens" en dit op basis van een aantal proefonderdelen. Dergelijke documenten zijn documenten van persoonlijke aard, omdat zij een beoordeling bevatten betreffende de kandidaat op basis van zijn prestaties. Uitgezonderd de hierboven vermelde informatie in het document '8.2', die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer, stelt de beroepsinstantie daarnaast vast dat alle daarin door de gemeente Lochristi onleesbaar gemaakte informatie afkomstig is uit het verslag inzake het competentiegericht interview en omwille daarvan eveneens dient te worden beschouwd als informatie van persoonlijke aard.

Bijgevolg dient vooreerst te worden aangetoond dat, om toegang te kunnen verkrijgen tot de gevraagde informatie, verzoekers cliënt rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door

ofwel de informatie zelf, de beslissing waarop de informatie betrekking heeft of de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, is opgesteld.

In haar reactie ten aanzien van de beroepsinstantie d.d. 23 december 2024 betwist de gemeente Lochristi evenwel dat dit het geval zou zijn. Volgens de gemeente Lochristi betrof de selectieprocedure immers geen vergelijkende procedure maar werden de kandidaten beoordeeld ten aanzien van het vooropgestelde functieprofiel. Het verslag inzake het competentiegericht interview omvat volgens de gemeente Lochristi dan ook geen weerslag van een rangorde tussen de kandidaten op basis van hun beoordeling, maar geeft weer hoe dicht zij aanleunen bij de gewenste competenties en kwaliteiten van het vooropgestelde functieprofiel. Om dit argument te onderbouwen verwijst de gemeente Lochristi naar het arrest nr. 208.563 van 28 oktober 2010 van de Raad van State, waarin de Raad heeft geoordeeld dat een kandidaat die deelnam aan een niet-vergelijkende selectieprocedure, niet het vereiste belang kon aantonen om inzage te krijgen in de erop betrekking hebbende documenten van de andere kandidaten die van persoonlijke aard zijn.

De beroepsinstantie kan de gemeente Lochristi echter niet bijtreden in dit standpunt. Het betreffende arrest handelt over een geschil waarbij de verzoekende partij deelnam aan een selectieprocedure bestaande uit twee onderdelen en waarbij verzoeker afviel na de eerste selectieronde. De Raad van State oordeelde dat verzoeker in het kader van de preselectie niet werd vergeleken met de andere niet-geselecteerde kandidaten, die afvielen tijdens de eerste ronde, noch met diegenen die wel werden geselecteerd voor de tweede ronde. Zodoende oordeelde de Raad dat verzoeker geen belang kon laten gelden bij de inzage van de gevraagde documenten van persoonlijke aard.

In casu stelt de beroepsinstantie vast dat de selectiecommissie inderdaad geen onderling vergelijkende beoordeling van de kandidaten heeft gemaakt en, zoals de gemeente Lochristi terecht stelt, enkel heeft beoordeeld hoe geschikt een kandidaat kon worden bevonden ten aanzien van het vooropgestelde functieprofiel. De beroepsinstantie dient er echter op te wijzen dat het niet aan de selectiecommissie toekwam om de uiteindelijk aangestelde kandidaat aan te duiden en te benoemen. Het is de aanstellende overheid, i.c. het college van burgemeester en schepenen, die naar eigen inzicht beslist wie zij het meest geschikt acht om de functie in te vullen. De aanstellende overheid kan zich daarin laten begeleiden en ondersteunen door een extern selectiebureau, dit neemt niet weg dat de uiteindelijke beslissing, waarbij wel degelijk titels en verdiensten dienen te worden vergeleken en bijgevolg ook de kandidaten tegen elkaar worden afgewogen, enkel haar ten dele valt.

Hoewel het verslag inzake het competentiegericht interview niet zelf de kandidaten heeft onderworpen aan een vergelijkende beoordeling, heeft het verslag dus wel deel uitgemaakt van de (vergelijkende) beoordeling door de aanstellende overheid, die tot de uiteindelijke aanwerving van de meest bekwaam geachte kandidaat heeft geleid. Het verslag en bijgevolg ook de niet door de gemeente Lochristi vrijgegeven informatie, is dan ook een document van persoonlijke aard waardoor verzoekers cliënt rechtsreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie wordt geraakt, vermits daaruit kan blijken om welke reden een andere kandidaat werd verkozen boven verzoekers cliënt zelf.

Voor wat betreft de aangevraagde informatie van persoonlijke aard doet verzoekers cliënt bijgevolg blijken van het vereiste belang en wordt het beroep dan ook als ontvankelijk beschouwd. Voor het overige, de onleesbaar gemaakte persoonsgegevens in de tabel op p. 2 van het document 8.2, is het beroep eveneens ontvankelijk.

Het beroep wordt bijgevolg als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrondeid 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. 20 november 2024 gedeeltelijk afgewezen omwille van de volgende overwegingen:

“Zoals ook reeds meegedeeld aan uw cliënt per brief dd. 25 oktober 2024 naar aanleiding van zijn eerste vraag dd. 7 oktober 2024 tot inzage van bepaalde documenten met betrekking tot voormelde selectieprocedure en per brief dd. 26 november 2024 naar aanleiding van de op 20 november 2024 ingestelde beroepsprocedure omtrent de geweigerde vraag tot inzage, kunnen niet alle documenten ter beschikking worden gesteld. Daarvoor baseren wij ons 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.

Zoals toegelicht in voormelde brieven 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. Zoals meegedeeld heeft enkel [REDACTED] toestemming gegeven tot inzage.”

De gemeente Lochristi bezorgde verzoeker daarbij een integraal afschrift van alle gevraagde documenten, uitgezonderd de documenten inzake de volgende opgevraagde stukken, waarbij zij bepaalde tekstdelen onleesbaar heeft gemaakt:

- het verslag van de capaciteitsproef van de vier kandidaten
- de processen-verbaal inzake de selectieprocedure van de selectiecommissie

Zijnde het document ‘7.1 Document: ‘Verslag competentiegericht interview domeinverantwoordelijke mens’, en

- een uittreksel van de beslissing van het (fusie)college van burgemeester en schepenen inzake de principiële aanstelling van [REDACTED]

Zijnde het document ‘8.2 Document: ‘20241004 besluit Principiële aanstelling domeinverantwoordelijke mens’

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker neemt geen genoegen met de hierboven vermelde beslissing van de gemeente Lochristi en diende op 16 december 2024 het volgende beroepschrift in:

“Artikel 11.34, 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 20 november 2024 af te wijzen.

[...] Artikel 32, Grondwet verdraagt zich vooreerst niet met een uitzonderingsgrond die algemeen en absoluut bestuursdocumenten aan de openbaarheid onttrekt zonder enige concrete belangenafweging. Het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020 geoordeeld dat het “absolute” karakter van de in artikel 11.34, Bestuursdecreet vermelde uitzonderingsgronden niet impliceert dat die uitzonderingsgronden systematisch mogen worden aangevoerd en op een automatische wijze worden toegepast. De uitzonderingsgronden dienen integendeel beperkend te worden geïnterpreteerd en de betrokken overheidsinstantie dient steeds in concreto te beoordelen of de openbaarmaking afbreuk doet aan één van de in die bepaling beschermde belangen.

Die visie sluit aan bij wat in de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is overwogen (Parl. St. VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 58):

*“...
Ook deze absolute uitzonderingsgrond heeft een relatief aspect: er is weliswaar geen afweging met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar telkens dient wel in concreto geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
...”*

De Raad van State heeft reeds in zijn arrest nr. 234.609 van 2 mei 2016 geoordeeld dat het derhalve vereist is dat concreet wordt nagegaan of de openbaarmaking op het ogenblik dat ze wordt gevraagd daadwerkelijk afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zulks is recent nog bevestigd in het arrest van de Raad van State, nr. 258.805 van 13 februari 2024. Bovendien moet bij deze beoordeling in concreto een juiste toepassing worden gemaakt van het begrip “persoonlijke levenssfeer”. Gegevens zoals de naam, handtekening en woonplaats, die toelaten om te spreken van een “identificeerbare natuurlijke persoon” maken in de concrete omstandigheden van de zaak wel deel uit van de persoonlijke levenssfeer, nu ze alvast aspecten van de persoonlijkheid van de persoon in zich dragen.

Het is evenwel niet omdat gegevens een verband vertonen met de persoonlijke levenssfeer, dat de openbaarmaking ervan ipso facto ook afbreuk doet aan die persoonlijke levenssfeer. Ook dat moet in concreto worden onderzocht. Er wordt geen afbreuk gedaan aan de persoonlijke levenssfeer in het geval een kandidaat er vrijwillig voor kiest om deel te nemen aan een selectieprocedure aan een openbaar ambt, in het voorliggende geval het bevorderingsexamen voor de functie “Domeinverantwoordelijke Mens”. De gegevens worden meegedeeld in een professionele context waarbij op voorhand is geweten dat een kandidaat mogelijks in concurrentie komt met andere kandidaten van wie de titels en verdiensten ten opzichte van elkaar moeten (kunnen) worden vergeleken. Zulks niet enkel door de aanstellende overheid, maar eveneens door de andere kandidaten in het kader van hun eigen beoordeling van de regelmatigheid van de aanstelling en hun eigen afweging inzake het al dan niet wenselijk zijn van het indienen van een klacht of beroep met betrekking tot de aanstelling.

[...] 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 Beroepsinstantie inzake de Openbaarheid van Bestuur heeft specifiek met betrekking tot visienota's / powerpoints in de uitspraak nr. OVB/2017/194 van 06 september 2017 reeds het volgende geoordeeld (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/26135>):

“

Overwegende dat de beroepsinstantie kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van de managementvisie van de diverse kandidaten; dat daarbij werd vastgesteld dat, mits het weglaten van de namen van de kandidaten, het onmogelijk is om te achterhalen van wie nu precies een managementvisie is; dat dit onmogelijk kan afgeleid worden uit de inhoud van de uitgewerkte managementvisies, noch uit de woordversies, noch uit de PowerPointpresentaties;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de bekendmaking van de verschillende managementvisies geen afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de verschillende kandidaten (mits weglating van hun namen); dat daarin immers door de verschillende kandidaten wordt uiteengezet waar ze naartoe willen met de werking van hun afdeling, het personeelsbeleid, de communicatie, de wijze van leiding geven aan de medewerkers, ... ; dat wordt vastgesteld dat de volledige inhoud dus betrekking heeft op de visie van de kandidaten op hun organisatie van de afdeling, waarvan ze mogelijks de leiding in handen zouden krijgen; dat hierin nergens informatie aan bod komt die afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van de kandidaten zelf; dat door de anonimisering van deze documenten, de identiteit van de verschillende kandidaten ook niet achterhaald kan worden;

Overwegende dat de beroepsinstantie ook van oordeel is dat geen andere wettelijke of decretale uitzonderingsgronden in aanmerking komen die zich verzetten om de inhoud van voormelde managementvisies (zowel de woordversies als de powerpointpresentaties) openbaar te maken; dat in toepassing van artikel 9 van het openbaarheidsdecreet, de namen van de verschillende kandidaten onleesbaar kunnen worden gemaakt;

“

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 zeerste te betreuren zijn dat een procedure bij de Raad van State moet worden opgestart alleen al om de beschikking te krijgen over het integrale selectiedossier. De Raad van State heeft heel duidelijk geoordeeld dat een kandidaat wel degelijk recht heeft op het integrale selectiedossier:

“

7. Het valt aan de Raad van State toe te controleren of het aangevoerde vertrouwelijk karakter relevant is, rekening houdend met de vereisten van een effectieve rechtsbescherming en van de eerbiediging van het recht op woord en wederwoord van de procespartijen en met het vereiste dat de procedure op alle onderdelen het recht op een eerlijk proces eerbiedigt.

8. Ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter zijn enkel die maatregelen die de rechten van verdediging beperken legitiem die absoluut noodzakelijk zijn.

9. Bij de afweging van de rechten van verdediging en op een eerlijk proces tegen de eerbiediging van het privéleven is het slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar dat bepaalde stukken van het dossier, bijvoorbeeld vanwege het vertrouwelijk karakter ervan, aan de tegenspraak ontsnappen. Vertrouwelijke documenten, willen ze beschermd worden, moeten van die aard dat de onthulling ervan gebeurlijk schade kan toebrengen aan de partij die zich op de vertrouwelijkheid beroept of zelfs aan een derde die niet rechtstreeks in het geding is betrokken.

Van een procespartij die zich op het vertrouwelijk karakter van een neergelegd document beroept, moet om die reden worden verwacht dat zij de redenen aangeeft die het noodzakelijk maken dat het geviseerde document op een dermate vertrouwelijke wijze wordt behandeld dat een andere partij in het geding geen inzage ervan zou mogen verkrijgen.

Het ligt met andere woorden op de weg van de partij die de vertrouwelijkheid vraagt, om de Raad van State op afdoende wijze in te lichten zodat hij met volledige kennis van zaken de juiste afweging kan doen van het vereiste van een eerlijk proces en de bescherming van de vertrouwelijke aard van een document. Om aan een partij de toegang tot een neergelegd document te ontzeggen, kan het bijgevolg niet volstaan louter het document te voorzien van de vermelding 'vertrouwelijk' of voor het document louter de vertrouwelijkheid op te eisen.

(...)

11. Als enig motief opgeven dat het om "strikt persoonlijke informatie" gaat, volstaat niet om van de noodzakelijke vertrouwelijkheid te doen blijken en dit al helemaal niet waar het stukken betreft die enkel op verzoekster zelf betrekking hebben (stukken 12 en 15 tot 20). Maar ook met betrekking tot de stukken 13 en 14 – de kandidatuurstelling van de andere kandidaten – overtuigt dit karige motief niet. In een benoemingsprocedure naar keuze zoals de voorliggende, waarin de benoemende overheid over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, is het sollicitatiedossier van de kandidaten van bepalend belang.

Wanneer een teleurgestelde partij in zo een benoemingsprocedure wil kunnen nagaan of de benoemende overheid bij de vergelijking van de aanspraken der kandidaten steunt op correcte gegevens, is vereist dat zij kennis heeft van de concrete elementen in de sollicitatiedossiers van haar concurrenten. Het is voor haar dan ook van evident belang dat haar de kans wordt geboden de motieven van het benoemingsbesluit op dit punt te beoordelen en haar eventuele vaststellingen bij haar in rechte treden te betrekken.

Dat die dossiers – uiteraard – persoonsgegevens bevatten van die kandidaten doet op zich niet anders besluiten. Het is een vaststelling die geldt voor alle benoemingsprocedures: ze volstaat niet als uitzonderlijke reden om deze gegevens aan het tegensprekelijk debat te onttrekken, inzonderheid omdat de mededeling van deze stukken een kennelijke schending zou teweegbrengen van het recht op de eerbiediging van het privéleven van de kandidaten, door hen een bijzonder ernstig en zeer moeilijk te herstellen risico te laten lopen. Ook met betrekking tot de stukken 13 en 14, de kandidaatstelling van Johan Brandtler en van Z., volstaat het dus niet om de vertrouwelijkheid te vragen louter op grond van de niet nader toegelichte vaststelling dat het dossier "strikt persoonlijke informatie" bevat van die kandidaten.

12. Wat voorafgaat leidt tot de conclusie dat geen gronden blijken om de stukken 12 tot 20 aan de tegenspraak van de partijen te onttrekken."

3. Toelichting door de gemeente Lochristi

Naast de stukken zoals ze aan verzoeker werden bezorgd (gedeeltelijke openbaarmaking) en de integrale versie van die documenten, bezorgde de gemeente Lochristi op 23 december 2024 aan de beroepsinstantie volgende toelichting bij het beroepschrift:

“Zoals toegelicht in de Beslissing bevat het competentiegericht verslag verschillende aspecten die behoren tot de persoonlijke levenssfeer (waaromtrent verder meer). Aangezien [REDACTED] geen toestemming hebben gegeven om inzage te geven tot deze aspecten werden ze onzichtbaar gemaakt in het competentiegericht verslag. Deze versie - waarbij de aspecten betreffende de persoonlijke levenssfeer onzichtbaar werden gemaakt - werd bezorgd aan [REDACTED].

Uit het beroepschrift volgt dat de beroepsindiener meent dat in de Beslissing ten onrechte wordt meegedeeld dat voormelde aspecten onzichtbaar werden gemaakt in het competentiegericht verslag. Daarbij wordt verwezen naar een arrest van het grondwettelijk hof waaruit volgt dat het absolute karakter van de weigeringsgrond niet impliceert dat die uitzonderingsgronden systematisch mogen worden aangevoerd en dat er steeds in concreto moet worden beoordeeld of de openbaarmaking afbreuk doet aan één van de in de bepaling beschermde belangen. Verder wordt verwezen naar arresten van de Raad van State waarin eveneens wordt geoordeeld dat het vereist is dat er concreet wordt nagegaan of de openbaarmaking op het ogenblik dat ze wordt gevraagd daadwerkelijk afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In tegenstelling tot wat wordt voorgehouden in het beroepschrift, wordt er geen afbreuk gedaan aan voormelde rechtspraak. In casu is de beoordeling waarvan sprake in voormelde rechtspraak in concreto gebeurd. In de Beslissing wordt volgende motivering gegeven “Aangezien het verslag onder andere ingaat op de persoonlijke omschrijving van de kandidaten en op de door de kandidaten ingevulde persoonlijkheidsvragenlijst, wat behoort tot de persoonlijke levenssfeer van de kandidaten”.

Er is aldus geen sprake van een systematische of automatische toepassing van de uitzonderingsgrond. Uw Beroepsinstantie heeft reeds meermaals geoordeeld dat beoordelingen van kandidaten die verder reiken dan technische competenties en die betrekking hebben op persoonlijkheidskenmerken die relevant zijn voor de uitoefening van de functie raken aan de psychische integriteit van een individu en dus wel degelijk tot de persoonlijke levenssfeer behoren zodat deze aspecten niet kunnen worden bekendgemaakt zonder toestemming van de betrokkene (Uitspraak Beroepsinstantie OVB/2017/296):

“Overwegende dat artikel 22 van de Grondwet uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven waarborgt, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet; dat de bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel 13, 2° van het decreet van 26 maart 2004 bedoelde uitzonderingsgrond er precies in bestaat om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen;

Overwegende dat de beroepsinstantie opmerkt dat bij onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer hier dan ook in concreto moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft;

Overwegende dat de beroepsinstantie kon vaststellen dat de informatie die voorkomt in de motivering van

de resultaten van de andere kandidaten wel degelijk behoort tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen; dat het opgevraagde document een potentiële inschatting betreft van de verschillende kandidaten die een aantal beoordelingen bevat die verder reiken dan de technische competenties van die kandidaten; dat op basis van deze inschatting de kandidaten worden beoordeeld of deze qua persoonlijkheid geschikt zijn voor de functie; dat in deze motivering dan ook een aantal persoonlijkheidskenmerken en gedragsdimensies die relevant zijn voor de uitoefening van de functie worden beoordeeld, zoals teamgerichtheid, overtuigingskracht, flexibiliteit, communicatievaardigheid,...; dat dergelijke beoordelingen raken aan de psychische integriteit van een individu en derhalve onmiskenbaar te beschouwen zijn als gegevens die behoren tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen; dat de beroepsinstantie dan ook van oordeel is dat de opgevraagde documenten niet openbaar kunnen worden gemaakt in toepassing van artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet;”

In de beslissing in het dossier met dossiernummer OVB/2014/66 heeft Uw Beroepsinstantie gesteld dat een verslag waarin wordt gepeild naar de persoonlijkheid van de kandidaat raakt aan de psychische integriteit van een individu zodat de openbaarmaking een inbreuk zou inhouden op de persoonlijke levenssfeer van dat individu.

“Overwegende dat, na kennisname door de beroepsinstantie van de inhoud van het bewuste assessmentverslag, moet worden vastgesteld dat in dat verslag wordt gepeild naar de persoonlijkheid van de kandidaat; dat dergelijk onderzoek (assessmentverslag) raakt aan de psychische integriteit van een individu en derhalve dient te worden beschouwd als zijnde informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer; dat dit rapport dan ook niet openbaar gemaakt kan worden, verwijzende naar artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet; dat dergelijk assessmentverslag er precies op gericht is om de persoonlijkheidskenmerken en de karaktertrekken van een individu te achterhalen, zodat de openbaarmaking ervan ontegensprekelijk een inbreuk zou inhouden op de persoonlijke levenssfeer van dat individu;

In het beroepschrift wordt verder toegelicht dat de kandidaten deelnemen aan het examen in een professionele context zodat er op voorhand is geweten dat de kandidaten mogelijks in concurrentie komen met andere kandidaten van wie de titels en verdiensten ten opzichte van elkaar moeten kunnen worden vergeleken. Uit voorgaande beslissingen volgt dat het feit dat kandidaten deelnemen aan een examen niet betekent dat er automatisch inzage zou moeten zijn in aspecten die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer.”

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie merkt vooreerst op dat wanneer een aanvrager het door artikel 11.40, §3 Bestuursdecreet vereiste belang aantoont ten aanzien van documenten van persoonlijke aard, dit niet vanzelf inhoudt dat zonder meer toegang tot die documenten kan worden verleend. Een onderzoek naar de eventuele inroepbaarheid van de inhoudelijke uitzonderingsgronden is nog steeds vereist. De memorie van toelichting vermeldt in dit verband:

“Het is evident dat informatie van persoonlijke aard niet zomaar kan openbaar gemaakt worden. Het beschrijven van een gedrag of het beoordelen/evalueren houdt immers het omgaan in met sterk individu-gebonden informatie. Dit is een delicate aangelegenheid die om de nodige discretie vraagt. Om voormelde redenen wordt de inzagemogelijkheid in informatie van persoonlijke aard gekoppeld aan een nader omschreven belang. De vereiste van een belang is dan ook een eerste filter en in die zin een

ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het openbaarheidsverzoek. Daarna kan het zijn dat de openbaarmaking van de informatie van persoonlijke aard moet of kan geweigerd worden omdat er één van de inhoudelijke uitzonderingen moet of kan ingeroepen worden. Er bestaat een wezenlijk verschil tussen “informatie van persoonlijk aard” en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie artikel II.34, 2°, en artikel II.36, §1, 1°): informatie van persoonlijke aard heeft vaak te maken met de beroepsactiviteiten, zoals evaluatiedossiers van ambtenaren, en in principe hebben zij geen betrekking op het privé-leven (tenzij dat elementen uit het privé-leven het functioneren van de beroepsactiviteiten zouden beïnvloeden). Wanneer de aanvrager het vereiste belang aantoonst, dan moet het bestuursdocument waarop zijn aanvraag betrekking heeft, nadien volledig onderworpen worden aan een onderzoek naar de eventuele inroepbaarheid van de inhoudelijke uitzonderingsgronden. Zo moet een bestuur aan een derde de toegang tot een gedeelte van een evaluatierapport van een andere ambtenaar weigeren, ook al toont hij aan dat hij het vereiste belang heeft, wanneer de openbaarmaking van dat gedeelte een inbreuk pleegt op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (een van de voorziene uitzonderingen).”

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

De beroepsinstantie stelt vast dat in het verslag inzake het competentiegericht interview, zoals het door de gemeente Lochristi aan verzoeker werd bezorgd, onder het punt 7.1.2 ‘Competenties’ een zinsdeel onleesbaar werd gemaakt. Het gaat hier om een beoordeling van de kandidaat ■■■, die volgens de gemeente Lochristi in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet instemming heeft verleend om de informatie uit het verslag betreffende zijn persoon, vrij te geven. De beroepsinstantie ziet bijgevolg niet in waarom die informatie niet kan openbaar gemaakt worden en beschouwt het beroep op dit punt dan ook als **gegrond**.

De beroepsinstantie sluit zich voor het overige aan bij de gemeente Lochristi dat beoordelingen van kandidaten die verder reiken dan technische competenties en die betrekking hebben op persoonlijkheidskenmerken die relevant zijn voor de uitoefening van de functie, raken aan de psychische integriteit van een individu en dus wel degelijk tot de persoonlijke levenssfeer behoren, zodat deze aspecten niet kunnen worden bekendgemaakt zonder toestemming van de betrokkene. De beroepsinstantie heeft in die zin al meermaals geoordeeld (cf. onder meer de uitspraken waarnaar de gemeente Lochristi verwijst) dat bij inschattingen naar de persoonlijkheid van kandidaten in het kader van een selectieprocedure, waarbij persoonlijkheidskenmerken en karaktereigenschappen worden beschreven en beoordeeld, wordt geraakt aan de psychische integriteit van een individu en dat die informatie derhalve in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet dient te worden beschermd tegen de openbaarmaking ervan aangezien zij, zo niet, afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

Het openbaar maken van dit gegeven heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016). De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de volgende door de gemeente Lochristi onleesbaar gemaakte informatie effectief afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat die informatie dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet:

- Het ‘Verslag competentiegericht interview domeinverantwoordelijke mens’
 - o De onleesbaar gemaakte informatie onder de punten 7.3.2 en 7.3.3
 - o De onleesbaar gemaakte zinnen onder punt 7.4.2, eerste alinea, uitgezonderd de laatste zin
 - o De onleesbaar gemaakte zinnen op p. 11 onder punt 7.4.2, tweede alinea
 - o De eerste onleesbaar gemaakte zin bovenaan p. 12
 - o De onleesbaar gemaakte zin in de tweede alinea op p. 12
 - o De onleesbaar gemaakte zin onder punt 7.4.3, waarin de sterke eigenschappen van betrokkene worden beschreven

- Het document ‘8.2 Document: ‘20241004 besluit Principiële aanstelling domeinverantwoordelijke mens’”
 - o De onleesbaar gemaakte tekstdelen onder de punten ‘Competenties’ en ‘Conclusie’ op p. 2-3

Het beroep wordt op dit punt dan ook **gedeeltelijk ongegrond** verklaard.

Daarnaast heeft de gemeente Lochristi in het document 8.2 nog een aantal persoonsgegevens gewist van andere kandidaten en dit in de tabel op p. 2, die een overzicht geeft van de wervingsreserve in het kader van de selectieprocedure. De beroepsinstantie merkt hierbij op dat die gegevens verzoeker inmiddels echter al bekend zijn, aangezien diezelfde tabel wordt weergegeven onderaan p. 3 van het document ‘8.1 Document: ‘20241004 besluit Vaststellen werfreserve domeinverantwoordelijke Mens’, dat verzoeker op 4 december 2024 integraal door de gemeente Lochristi werd bezorgd. In de gegeven omstandigheden, waarbij de informatie reeds eerder (op 4 december 2024) ten aanzien van verzoeker werd vrijgegeven, wordt het beroepschrift wat betreft dit punt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Het beroep als geheel wordt bijgevolg als **deels ongegrond en deels gegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 16 december 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Lochristi d.d. 4 december 2024 is ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond.

Bijgevolg dient de gemeente Lochristi aan verzoeker een afschrift te bezorgen van:

- Het 'Verslag competentiegericht interview domeinverantwoordelijke mens', met uitzondering van:
 - o De onleesbaar gemaakte informatie onder de punten 7.3.2 en 7.3.3
 - o De onleesbaar gemaakte zinnen onder punt 7.4.2, eerste alinea, uitgezonderd de laatste zin
 - o De onleesbaar gemaakte zinnen op p. 11 onder punt 7.4.2, tweede alinea
 - o De eerste onleesbaar gemaakte zin bovenaan p. 12
 - o De onleesbaar gemaakte zin in de tweede alinea op p. 12
 - o De onleesbaar gemaakte zin onder punt 7.4.3, waarin de sterke eigenschappen van betrokkene worden beschreven

- Het document '8.2 Document: '20241004 besluit Principiële aanstelling domeinverantwoordelijke mens'', met uitzondering van:
 - o De onleesbaar gemaakte tekstdelen onder de punten 'Competenties' en 'Conclusie' op p. 2-3
 - o De tabel op p. 2 in het document '8.2 Document: '20241004 besluit Principiële aanstelling domeinverantwoordelijke mens''

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel 11.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 10 januari 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter