



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

5 september 2016

ADVIES 2016-79

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot een aantal documenten met betrekking tot bevorderingen

(CTB/2016/76)

## 1. Een overzicht

1. Bij brief van 23 maart 2016 vraagt de heer X om inzage afschrift van volgende documenten met betrekking tot de bevorderingscomités Hoger Officier, gehouden op 13 juni 2016, waarbij de kandidatuur van betrokkene om bevorderd te worden tot de graad van majoor in het Korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel niet werd weerhouden:

- De documenten die als richtlijn/referentie werden gebruikt door de wapeninspecteur voor het Korps “Luchtmacht – NVP” bij het opstellen van het klassement van de kandidaten voor de bevorderingscomités (in casu zeker het zogenaamde “Vademecum Inspecteur Sup” en de “inspectiegids” voor het betrokken bevorderingscomité waarin zijn kandidatuur werd onderzocht).

- De berekeningswijze en motivering van het aantal opengestelde plaatsen voor bevordering tot majoor zoals kenbaar gemaakt door het bevorderingscomité van 13 juni 2016, dit zowel voor het globale cijfer (103) als voor de verdeling tussen de verschillende korpsen (Mar:5, Inf:11; TpBl:11; Aie:8; Gn:7; TTr:8; Log:13, TechMed:6; SpMed:4; VP:5; NVP:23; LtAvn:2).

- Voor het bevorderingscomité van 13 juni 2016, voor wat betreft de kandidaat-majors voor alle korpsen:

- de lijst met alle vooraf bepaalde beoordelingscriteria (inclusief de definitie, de samenstelling en onderverdeling in subcriteria), alsook de motivering voor het gebruik ervan, die gehanteerd werden bij het opstellen van het klassement.

- Het evaluatierooster, de gehanteerde berekeningswijze van de puntentabel, alsook de motivatie voor het toekennen van de punten in de verschillende (sub)criteria.

- De toegekende gewichten (ponderaties) voor elk (sub)criterium, alsook de motivatie ervan.

- De uitgeschreven “procedure” en het “vooropgesteld evaluatierooster” die vermeld worden in nota HRB-Eval-MIT5: 15-00168644 van 29 april 2015.

- Voor het vorige bevorderingscomité van 2013, voor wat betreft de kandidaat-majors voor alle korpsen:

- de lijst met alle vooraf bepaalde beoordelingscriteria (inclusief de definitie, de samenstelling en onderverdeling in subcriteria),

alsook de motivering voor het gebruik ervan, die gehanteerd werden bij het opstellen van het klassement.

- Het evaluatierooster, de gehanteerde berekeningswijze van de puntentabel, alsook de motivatie voor het toekennen van de punten in de verschillende (sub)criteria.
  - De toegekende gewichten (ponderaties) voor elk (sub)criterium, alsook de motivatie ervan.
- Het gedetailleerde nominatieve klassement, zoals opgesteld door Kolonel Jan Meeusen naar aanleiding van het geplande bevorderingscomité eind 2015 (dat uiteindelijk niet plaats vond en werd uitgesteld tot 13 juni 2016) met hierbij:
    - de gemotiveerde adviezen opgesteld voor alle kandidaat-majors van het korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel, volgens de lijst in bijlage C aan nota HRB-Eval-MIT5: 15-00168644 van 29 april 2015 (69 kandidaten);
    - alle individuele voorstellingsfiches met de toegekende punten, met hun verdeling tot de laagste (sub)criteria en de motivatie ervan.
  - Het gedetailleerde nominatieve klassement zoals opgesteld door Kolonel Tim Van Langehove en zoals voorgelegd aan het bevorderingscomité van 13 juni 2016 met hierbij:
    - de gemotiveerde adviezen opgesteld voor alle kandidaat-majors van het korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel, volgens de lijst in bijlage C aan nota HRB-Eval-MIT5: 15-00168644 van 8 februari 2016 (79 kandidaten);
    - alle individuele voorstellingsfiches met de toegekende punten, met hun verdeling tot de laagste (sub)criteria en de motivatie ervan;
    - de volledige notulen van het bevorderingscomité (samenstelling, resultaat van de stemmingen, opmerkingen, ...) voor kandidaat-majors van het korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel.
  - Het gedetailleerde nominatieve klassement, zoals voorgelegd aan vorige bevorderingscomité van 2013 met hierbij:
    - de gemotiveerde adviezen opgesteld voor alle kandidaat-majors van het korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel;

- alle individuele voorstellingsfiches met de toegekende punten, met hun verdeling tot de laagste (sub)criteria en de motivatie ervan.
  
- Het gedetailleerde nominatieve klassement, zoals voorgelegd aan het bevorderingscomité van 13 juni 2016 van de korpsen LM – Inf, LM – Tp Bl, LM – Aie, LM – Gn, LM – TTr, LM – LOG, Tech Med, en Sp Med met hierbij voor elk korps:
  - de gemotiveerde adviezen opgesteld voor alle kandidaat-majors van wie de kandidatuur voor de eerste maal onderzocht werd;
  - de individuele voorstellingsfiches van alle kandidaat-majors van wie de kandidatuur voor de eerste maal onderzocht werd met de toegekende punten, met hun verdeling tot de laagste (sub)criteria en de motivatie ervan.

Bij zijn aanvraag verantwoordt de aanvrager zijn belang om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard als volgt:

- a) Voor de bestuursdocumenten met persoonlijke aard met betrekking tot de kandidaat-majors van het Korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel: de mogelijkheid enerzijds om te kunnen begrijpen op welke manier men punten heeft toegekend aan betrokkene om tot de uiteindelijke rangschikking te komen, of de puntenscores gemotiveerd zijn en of de motieven wettig zijn; anderzijds betreft het de mogelijkheid om na te gaan of de rangschikking van betrokkene correct is gebeurd in vergelijking met de andere kandidaten binnen zijn Korps, of de respectieve puntenscores die de verschillende kandidaten hebben bekomen, gemotiveerd zijn en of de motieven wettig zijn. Hij wil immers nagaan of er geen fouten zijn gebeurd en hij niet verkeerdelijk te laag werd gerangschikt. Hij wenst ook na te gaan in welke mate enerzijds de geëvalueerde (sub)criteria en anderzijds de toegekende punten van het vorige comité in 2013 geëvolueerd zijn voor bepaalde kandidaten die op 13 juni 2016 hoger geklasseerd werden dan hijzelf en of die evolutie gemotiveerd is en of de motieven wettig zijn. Hij wenst ook na te gaan of en in welke mate de gemotiveerde adviezen en puntentabellen die voorbereid werden door een wapeninspecteur geëvolueerd zijn tussen het moment dat er een bevorderingscomité gepland werd eind 2015 en het uiteindelijke bevorderingscomité van 13 juni 2016 waarbij een andere wapeninspecteur de gemotiveerde

adviezen en puntentabellen heeft opgesteld en of dit wettig gemotiveerd werd. Desgevallend dient hij ook te kunnen begrijpen op welke domeinen hij verbeteringen dient aan te brengen voor een eventueel volgend bevorderingscomité.

- b) Voor alle documenten van persoonlijke aard met betrekking tot de kandidaat-majors van korpsen waartoe betrokkene niet behoort, maar van wie de kandidatuur eveneens voor de eerste maal werd onderzocht. Het belang hierbij is de mogelijkheid om te kunnen begrijpen op welke manier zijn collega's van wie de kandidatuur eveneens voor de eerste maal werd onderzocht, wel onmiddellijk werd weerhouden, dit in tegenstelling tot de kandidatuur van betrokkene. Dit moet hem toelaten om in te schatten of er geen fouten zijn gebeurd bij de evaluatie bij zijn eigen dossier en desgevallend ook te kunnen begrijpen op welke domeinen hij verbeteringen dient aan te brengen voor een eventueel volgend bevorderingscomité.

2. Omdat de aanvrager geen reactie ontvangt binnen de door de wet vastgelegde termijn, richt hij bij brief van 4 augustus 2016 een verzoek tot heroverweging tot het Ministerie van Landsverdediging. Bij brief van dezelfde dag vraagt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd om een advies. De Commissie ontvangt dit verzoek op 8 augustus 2016.

## **2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag**

De Commissie is van mening dat de aanvraag ontvankelijk is. De adviesaanvrager heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan het Ministerie van Landsverdediging en het verzoek om advies aan de Commissie.

## **3. De gegrondheid van de adviesaanvraag**

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en 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 invoeren in concreto en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (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).

De Commissie stelt vast dat de aanvrager toegang vraagt tot een heel groot aantal bestuursdocumenten die zelfs in ruime mate de bestuursdocumenten dan deze die puur op de bevorderingsronde verband houden waaraan hij deelnam. Het komt het Ministerie van Landsverdediging toe om na te gaan of eventueel niet artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 terecht kan worden ingeroepen. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat deze uitzonderingsgrond niet zomaar kan worden ingeroepen. Bovendien moet rekening worden gehouden met het doel dat de wetgever met deze uitzonderingsgrond voor ogen had, namelijk te vermijden dat een administratieve overheid ernstig in haar werking zou worden verstoord. Het invoeren van deze uitzonderingsgrond moet dan ook met concrete feiten worden aangetoond, zoals het aantal documenten, de toegankelijkheid ervan, de tijd die nodig is om de gevraagde documenten te onderzoeken op de aanwezigheid van uitzonderingsgronden, de verwevenheid van vertrouwelijk te houden informatie en niet-vertrouwelijk te houden informatie.

De Commissie wil opmerken dat de aanvrager toegang vraagt tot een aantal bestuursdocumenten die volledig of gedeeltelijk als documenten van persoonlijke aard kunnen worden gekwalificeerd. 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" (artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994). Deze definitie sluit uit dat elke informatie die op natuurlijke personen betrekking heeft, als dusdanig kan worden gekwalificeerd. Wie toegang tot een dergelijke informatie wenst moet een belang aantonen. Het belang wordt geacht aanwezig te zijn wanneer de aanvrager toegang vraagt tot documenten die op hemzelf betrekking hebben. Wat documenten van persoonlijke aard betreft die op derden betrekking

hebben is de Commissie van mening dat de aanvrager slechts het vereiste belang heeft voor zover hij zelf kandidaat was en in aanmerking kwam. Was hij zelf geen kandidaat en kwam hij ook niet in aanmerking voor een bepaalde functie, dan wordt hij geacht niet het vereiste belang te hebben. Er moet wel worden gewezen op de mogelijkheid om informatie te anonimiseren, zodat de informatie niet langer meer als een document van persoonlijke aard kan worden beschouwd.

Het feit dat de aanvrager voor de toegang tot bepaalde documenten van persoonlijke aard het vereiste belang heeft, verhindert niet dat de openbaarmaking op andere gronden moet of kan worden geweigerd. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 die een administratieve overheid verplicht de openbaarmaking van bepaalde informatie te weigeren wanneer de openbaarheid inbreuk doet op de persoonlijke levenssfeer van derden, tenzij deze met de openbaarmaking zouden instemmen. In dit verband wil de Commissie erop wijzen dat het onvoldoende is dat bepaalde informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer. Het ministerie van Landsverdediging moet in concreto aantonen dat het openbaar maken schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van die derden. Aangezien het hier gaat om een absolute uitzonderingsgrond, dient hier geen belangenafweging plaats te vinden. Het is voldoende dat wordt vastgesteld dat er door de openbaarmaking schade zou worden toegebracht aan de persoonlijke levenssfeer. In die zin kan men stellen dat de openbaarmaking van resultaten op kennisvragen geen inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer, terwijl dit wel het geval is voor informatie die betrekking heeft op persoonlijkheidskenmerken.

Het ministerie van Landsverdediging dient na te gaan of er eventueel andere uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 kunnen of moeten worden ingeroepen. Zij moet dit inroepen wel steeds in concreto motiveren rekening houdend met de voorwaarden die voor elke uitzonderingsgrond geldt.

De Commissie wenst het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking in herinnering te brengen. Op grond hiervan kan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking worden onttrokken. Alle andere informatie moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Brussel, 5 september 2016.

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitster