



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

6 juni 2024

ADVIES 2024-75

Met betrekking tot de weigering om toegang tot inzage in de nota's bij een interview

(CTB/2024/77)

Sleutelwoorden : FOD Financiën – nota's van juryleden – bestuursdocument

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 17 april 2024 vraagt X aan de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA) om inzage in “*de notulen en alle andere ondersteunende documenten die werden opgemaakt tijdens en naar aanleiding van het interview [in het kader van de selectieprocedure “ANG23474 Specialist Internationale Fiscaliteit (A3)]”*”.

De aanvrager richt dit verzoek tot inzage nadat hij eerder een bezwaar ingediend had tegen de beslissing d.d. 22 maart 2024 om hem ongeschikt te verklaren, alsook nadat hij per e-mail van 17 april 2024 de toelichting vanwege de FOD BOSA ontvangen had.

1.2. Per e-mail van 19 april 2024 maakt de FOD Financiën het motiveringsverslag van het interview in het kader van de selectie Specialist internationale fiscaliteit over. De FOD Financiën stelt evenwel dat “*de nota’s van de juryleden [...] niet overgemaakt [worden] aangezien het gaat om documenten die niet af of onvolledig zijn [...] (art. 6 § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur)*”.

1.3. Per e-mail van 15 mei 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën:

“Ik wens een formeel verzoek tot heroverweging van uw onderstaande beslissing in te dienen. U verwijst naar de uitzondering dat het om onvolledige documenten zou gaan dan wel om documenten die niet af zijn. Nochtans werd op basis van deze documenten per 22 maart 2024 reeds een definitieve beslissing tot ongeschiktverklaring voor de procedure ANG23474 genomen. Deze uitzondering inroepen houdt in die zin dan ook geen steek.

Bovendien stelt u hiermee dat het volledige administratieve dossier niet af of onvolledig zou zijn. Ik verzocht namelijk om alle documenten die in het kader van mijn mondelinge test in de selectieprocedure ANG23474 werden opgemaakt (inclusief deze waarnaar in de mail van Jeanne-Solange Mbezelle wordt verwezen) aan mij over te maken.

Ik ben dan ook van mening dat alle documenten die in het administratief dossier voor handen zijn en die hebben bijgedragen

tot de vorming van de beslissing van 22 maart 2024 als “af” en in die zin ook “volledig” dienen te worden beschouwd.

Tot slot dient er op te worden gewezen dat u met uw weigeringsbeslissing mijn rechten om mij te verdedigen bij de Raad van State beknoot. Het is namelijk niet toegestaan om opnames dan wel eigen notities van een mondeling testen te nemen. De enige materiële neerslag van dit moment ligt vervat in de notulen van de selectieverantwoordelijke en de assessoren. De toegang hiertoe ontzeggen, houdt een beperking van de rechten van verdediging in.”

1.4. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager ook een verzoek om advies tot de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten (hierna: “de Commissie”).

2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies

2.1. De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “wet van 11 april 1994”) door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

2.2. In onderhavig geval heeft de aanvrager zijn verzoek tot inzage gericht aan de FOD BOSA, terwijl hij zijn verzoek tot heroverweging heeft gericht aan de FOD Financiën.

De Commissie wijst er op dat de wet van 11 april 1994 bepaalt dat de aanvrager zich dient te wenden tot de administratieve overheid die over de gevraagde bestuursdocumenten beschikt en bijgevolg tot de persoon die namens die administratieve overheid de beslissing over een openbaarheidsvraag dient te nemen. Het verzoek tot heroverweging dient bijgevolg in principe ook tot dezelfde administratieve overheid te worden gericht.

Dit neemt niet weg dat wanneer een dienst een vraag om toegang tot een bestuursdocument ontvangt, deze de vraag dient te bezorgen aan diegene die namens de federale administratieve overheid, een beslissing over de

openbaarmaking van een bestuursdocument kan nemen. Deze verplichting om de vraag door te sturen, geldt evenwel slechts voor zover het gaat om onderscheiden diensten van dezelfde administratieve overheid (Vergelijk Advies nr. 2023-12, 9 februari 2023). Indien daarentegen verschillende administratieve overheden betrokken zijn (zoals in casu de FOD BOSA en de FOD Financiën), moet in principe toepassing gemaakt worden van artikel 5, tweede alinea, van de wet van 11 april 1994. De doorverwijzingsverplichting voorzien in voormeld artikel 5, is evenwel slechts een informatieplicht: de administratieve overheid die niet over de gevraagde bestuursdocumenten beschikt, is verplicht om de verzoeker in kennis te stellen van het feit dat het verzoek niet aan de juiste instantie gericht is, alsook de benaming en het adres van de administratieve overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft, mee te delen.

Indien de FOD BOSA niet over de gevraagde informatie beschikte, had zij de aanvrager daarvan in kennis moeten stellen en had zij hem moeten doorverwijzen naar de FOD Financiën. De aanvrager had vervolgens een verzoek om inzage aan de FOD Financiën moeten richten.

In onderhavig geval heeft de FOD BOSA evenwel zelf het verzoek om inzage aan de FOD Financiën overgemaakt en heeft de FOD Financiën haar beslissing rechtstreeks aan de aanvrager gericht. Het kan de aanvrager bijgevolg niet ten kwade gedeut worden dat hij zijn verzoek tot heroverweging dan ook onmiddellijk tot de FOD Financiën gericht heeft. De Commissie acht dan ook het verzoek tot heroverweging ontvankelijk.

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 voorzien in artikel 6 van de wet van 11 april 1994, ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

- Betreffende de identificatie van de documenten waarop de vraag om inzage slaat

3.2. De Commissie stelt voorafgaandelijk vast dat het verzoek om inzage slaat op de notulen van het interview van de betrokkene alsook op alle ondersteunende documenten die werden opgemaakt naar aanleiding van dit interview.

In de e-mail van 19 april 2024 maakt de FOD Financiën het motiveringsverslag over, en verwijst voor het overige louter naar de “nota’s van de juryleden”.

De Commissie wijst er op dat “notulen van een vergadering” niet samenvallen met “nota’s van de juryleden”. De eerste categorie informatie is te beschouwen als een formeel verslag van de vergadering, door een daartoe (op voorhand) aangewezen verslaggever van de vergadering; de tweede categorie van informatie kunnen daarentegen in bepaalde gevallen louter bestaan uit persoonlijke aantekeningen van de betrokken leden van de jury.

De FOD Financiën moet meer duidelijkheid geven over de documenten waar haar beslissing op slaat. Indien er geen formele notulen genomen werden van de vergadering, moet dat uitdrukkelijk worden aangegeven in haar beslissing. De FOD Financiën is immers louter gehouden tot het overmaken van bestaande documenten, waarover zij beschikt. Zij is er, in uitvoering van de wet van 11 april 1994, niet toe gehouden om nieuwe documenten aan te maken.

Indien er wel een dergelijk document bestaat, zal de Commissie hierna niet alleen de vraag om inzage van de nota’s van de juryleden onderzoeken, maar ook de vraag om inzage van eventuele notulen van de vergadering.

- Betreffende de nota’s van de juryleden

3.3. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestaande bestuursdocumenten.

Hierbij wordt het begrip “bestuursdocument” omschreven als “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*” (art. 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994). Naar aanleiding van de voorbereiding van de wet van 11 april 1994 werd dit verder toegelicht: “*Voor de minister is de omschrijving van een bestuursdocument als zijnde een document waaromtrent een beslissing is gevallen, te restrictief. Ook documenten die van belang zijn voor of hebben bijgedragen tot de besluitvorming, moeten als bestuursdocumenten worden beschouwd.*” (Verslag namens de Commissie 4 voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, *Parl. St. Kamer*, 1991-1995, nr. 48-1112/13, p. 33).

Persoonlijke documenten van een ambtenaar zijn in principe niet als bestuursdocumenten te beschouwen (zie in diezelfde zin Advies van 1 augustus 2023, 2023-118). Onder zulke persoonlijke documenten vallen ook documenten die een ambtenaar als geheugensteuntjes gebruikt, zoals bijvoorbeeld persoonlijke notities bij een vergadering of naar aanleiding van een plaatsbezoek. Dergelijke persoonlijke notities hebben niet de bestemming om op zich een rol te spelen in het besluitvormingsproces. Deze notities hebben louter tot doel de ambtenaar te helpen om de uiteindelijke processen-verbaal, verslagen of notulen van dergelijke plaatsbezoeken of vergaderingen op te stellen. Alleen de aldus geformaliseerde processen-verbaal, verslagen of notulen spelen een rol in het besluitvormingsproces en behoren daardoor ook tot het administratief dossier waarop een beslissing van de overheid kan steunen. Alleen die geformaliseerde documenten zijn de documenten waarover de administratie beschikt, en zijn bijgevolg te beschouwen als bestuursdocumenten. In diezelfde zin oordeelde ook de Raad van State eerder al dat de eigen, handgeschreven notities van de leden van een selectiecomité louter persoonlijke notities zijn en dat zij normaliter niet ter zake doen gelet op wat uiteindelijk in het uiteindelijke gemotiveerde besluit van het selectiecomité gevat is (RvS, 26 september 2011, nr. 215.321; RvS, 23 maart 2021, nr. 250.199).

In de mate dat de vraag van de aanvrager de persoonlijke nota's van de juryleden betreft, genomen naar aanleiding van een interview, is deze vraag ongegrond. De opgevraagde informatie is louter een persoonlijk document aan de hand waarvan vervolgens het effectieve bestuursdocument uitgaande van de administratieve overheid is opgesteld.

De opgevraagde notities zijn bijgevolg niet te beschouwen als een bestuursdocument waarover de FOD Financiën beschikt.

- Betreffende eventuele notulen van het interview

3.4.1 De FOD Financiën roept artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 in om de gevraagde documenten te weigeren.

Artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende:

“Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag: 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.”

Deze uitzonderingsgrond kan niet zomaar worden ingeroepen. Dit kan pas wanneer voldaan is aan de cumulatieve vereisten die in de bepaling zijn opgenomen. Zo moet het wel degelijk gaan om onafgewerkte bestuursdocumenten. Verder moet het onafgewerkt karakter aanleiding geven tot misvatting. Bovendien gaat het om een uitzonderingsgrond met een facultatief karakter zodat een zwaardere motivering vereist is om af te kunnen wijken van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Tot slot heeft deze uitzonderingsgrond ook een relatief karakter wat inhoudt dat een belangenafweging vereist is tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid en anderzijds het beschermde belang.

Over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen, verwijst de Commissie naar haar advies op eigen initiatief nr. 2018-105 van 8 oktober 2018.

3.4.2. Voor zover er naar aanleiding van het interview van de aanvrager daadwerkelijk formele notulen werden opgesteld, ziet de Commissie niet in hoe dit document als “onaf” beschouwd kan worden. Er is immers intussen een formele beslissing genomen in de selectieprocedure betreffende de geschiktheid van de kandidaat. Dergelijke notulen zouden dan ook deel uitmaken van het dossier op grond waarvan de beslissing is genomen. Evenmin is aangetoond waarom het onafgewerkt karakter nog

aanleiding zou kunnen geven tot misverstanden. Gelet op het motiveringsverslag en de reeds genomen beslissing is het definitieve standpunt van de administratieve overheid immers voldoende duidelijk; minstens kan de administratieve overheid desgevallend duiding geven aangaande de punten waarover misverstand zou kunnen rijzen.

De FOD Financiën dient dan ook de notulen van het interview openbaar te maken voor zover het gaat om bestaande documenten en voor zover zij geen van de in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 voorziene uitzonderingsgronden inroept en deze afdoende *in concreto* motiveert.

3.5. Ook een gedeeltelijke toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten is slechts mogelijk voor zover het gaat om informatie in een bestuursdocument die onder een in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 voorziene uitzonderingsgrond valt.

Brussel, 6 juni 2024

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter