



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

5 maart 2019

ADVIES 2019-21

met betrekking tot het verkrijgen van de goedkeuringsbeslissing van de Controledienst der Ziekenfondsen waarbij het CM de premies en franchise van het Mediko Plan kan wijzigen

(CTB/2019/16)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij contactformulier van 8 oktober 2018 vraagt de heer X om een kopie van de goedkeuringsbeslissing door de Controledienst der Ziekenfondsen (CDZ) waarbij de CM de premies en franchise van het Mediko Plan kan wijzigen.

1.2. Bij e-mail van 12 oktober 2018 ontvangt de heer X een ontvangstmelding van de CDZ.

1.3. Bij e-mail van 22 oktober 2018 herhaalt de aanvrager zijn verzoek.

1.4. Bij e-mail van 24 oktober 2018 weigert de Controledienst der Ziekenfondsen de toegang tot het gevraagde document met volgende motivering:

“In antwoord op uw verzoek om de goedkeuringsbeslissing van de Raad van de Controledienst over te maken, deel ik u mee dat de Controledienst niet kan ingaan op uw verzoek. De administratie baseert zich hiervoor op artikel 6, § 2, inleidende zin en punt 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, waaruit blijkt dat de Controledienst gehouden is om de bestuursdocumenten waarover hij beschikt, mee te delen aan de personen die daarom vragen, behalve wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting en op artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 ‘betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’ dat een zwijgplicht oplegt aan de leden van de organen en van het personeel van de Controledienst omtrent de feiten waarvan ze wegens hun functie kennis gekregen hebben en dat als een dergelijke bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting moet beschouwd worden. Bovendien is geen enkele van de in deze wetsbepaling aangehaalde uitzonderingen op deze zwijgplicht van toepassing op uw vraag om de goedkeuringsbeslissing te kunnen krijgen voor de aanpassing van de premies en de waarborg van het CM-MediKo Plan. De schending van deze zwijgplicht wordt gestraft met de straffen gesteld in artikel 458 van het Strafwetboek.”

1.5. Bij e-mail van 24 oktober 2018 stelt de aanvrager dat artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 geen geheimhoudingsplicht oplegt aan de Controledienst als bestuur, maar enkel aan de individuele leden van de Raad en van het Technisch Comité van de Controledienst, de personeelsleden van deze Dienst en de revisoren. Hij merkt op dat zijn verzoek tot openbaarmaking niet gericht is aan de Controledienst en niet aan deze individuen en dat moet worden aangetoond dat de Controledienst als bestuur onderworpen is aan een

wettelijke geheimhoudingsplicht, los van de zwijgplicht van haar (personeels)leden. Hij verwijst daarbij naar het arrest nr. 231.194 van 12 mei 2015 van de Raad van State.

1.6. Bij e-mail van 25 oktober 2018 bevestigt de Controledienst der Ziekenfondsen de ontvangst van de e-mail van 24 oktober 2018.

1.7. Bij e-mail van 14 november 2018 deelt de Controledienst der Ziekenfondsen aan de aanvrager mee dat in toepassing van artikel 6, § 5, van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994), zij zich niet kan uitspreken over de aanvraag binnen de wettelijk voorziene termijn van dertig dagen en ze verlengt de termijn met vijftien dagen. Er wordt hem gemeld dat hij uiterlijk op 8 december 2018 op de hoogte zal worden gebracht van de beslissing van de Raad.

1.8. Bij e-mail van 3 december 2018 deelt de Controledienst der Ziekenfondsen de beslissing van de Raad over de aanvraag tot openbaarmaking aan de aanvrager mee. De argumentatie luidt als volgt:

“- Zoals eerder meegedeeld, baseert de Controledienst zich hiervoor op artikel 6, § 2, inleidende zin, en punt 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, waaruit blijkt dat de Controledienst gehouden is om de bestuursdocumenten waarover hij beschikt, mee te delen aan de personen die daarom vragen, behalve wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen legt een zwijgplicht op aan de leden van de Raad en van het Technisch Comité van de Controledienst, de personeelsleden van deze dienst, de revisoren bedoeld in artikel 32, alsook de personen die voorheen voornoemde functies hebben uitgeoefend, omtrent de feiten waarvan ze wegens hun functie kennis gekregen hebben, dat als een dergelijke bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting moet beschouwd worden.

- Artikel 59 dient echter samen gelezen te worden met artikel 65, § 1 van de wet van 6 augustus 1990 dat stelt dat “*Elke overtreding van artikel 59 van deze wet wordt gestraft met de straffen gesteld in artikel 458 van het Strafwetboek*”. Hoewel de ‘*zwijgplicht*’ niet formeel als geheimhoudingsplicht wordt omschreven, heeft deze verwijzing tot gevolg dat het als een daadwerkelijk ‘*beroepsgeheim*’ aanzien moet worden.
- Indien men artikel 59 in zijn totaliteit bekijkt, dan blijkt uit de gehanteerde bewoordingen duidelijk dat de zwijgplicht niet louter betrekking heeft op de leden van de organen en de personeelsleden, maar eveneens op de Controledienst als instelling. In uitzondering op het eerste lid, somt het tweede lid van artikel 59 immers een limitatieve lijst op van de situaties waarbij het geoorloofd is voor de Controledienst, als instelling, om af te wijken van voornoemde zwijgplicht.

Er moet overigens op gewezen worden dat de zwijgplicht niet louter betrekking heeft op de Controledienst als instelling, haar organen en de personeelsleden, maar dat dit ruimer is, aangezien dit daarenboven van toepassing is op de revisoren bedoeld in artikel 32 van voornoemde wet van 6 augustus 1990, alsook op de personen die voorheen de voornoemde functies hebben uitgeoefend, ondanks dat zij geen (of niet langer) deel uitmaken van de Controledienst als instelling.

- De Raad merkt op dat de situatie van de aangevoerde elementen in het door u aangehaalde arrest van de Raad van State (R.v.S. 12 mei 2015, nr. 231.194) niet geheel gelijklopend zijn met deze situatie.

De ‘zwijgplicht’ voorzien in artikel 59 van voornoemde wet leunt veeleer aan bij andere uitspraken van de Raad van State, waarbij laatstgenoemde oordeelde dat dergelijke wetgeving aanzien moet worden als een bijzondere wet ten opzichte van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, niet alleen omdat zij van een latere datum is<sup>1</sup>, maar ook en vooral omdat het

---

<sup>1</sup> Artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 werd volledig vervangen door artikel 146 van de wet van 22 december 2003 (B.S. 31 december 2003) en laatst gewijzigd door artikel 24

toepassingsgebied ervan een beperkte categorie van personen of overheden beoogt waarvan de activiteit op een welbepaald domein situeert.<sup>1</sup> De Commissie toegang tot bestuursdocumenten deelt deze zienswijze en oordeelde in het verleden reeds dat dergelijke gevallen aanzien moeten worden als een door de wet verplichte geheimhouding.<sup>2</sup>

De Controledienst moet ook aanzien worden als een specifieke categorie wiens taken past in een nauw omschreven kader. Aangezien de enige reden waarom de Controledienst over de informatie in dit dossier kan beschikken past in deze controlebevoegdheid, meent de Raad dat de uitzondering op de openbaarheid van bestuur vervat in artikel 6, § 2, 2°, van de wet op de openbaarheid van bestuur hier van toepassing is.

De Commissie heeft in het verleden reeds bevestigd dat in de huidige stand van de wetgeving de Controledienst voor de ziekenfondsen er niet toe gehouden is de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken, indien de gevraagde bestuursdocumenten vallen onder het voorwerp van de zwijgplicht zoals die in artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 is opgenomen.<sup>3</sup> Aangezien uw verzoek niet valt onder de uitzonderingsgronden op de zwijgplicht die de wetgever uitdrukkelijk heeft vastgelegd, en dit in combinatie met artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, is de Controledienst er *in casu* niet toe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

- Tot slot wordt opgemerkt dat de wet voor dergelijke dossiers, ingediend in het kader van de procedure voorzien in artikel 504 van de wet van 13 maart 2016, expliciet in een weliswaar beperkte mate van publiciteit voorziet. Artikel 507, tweede lid,

---

van de wet van 26 april 2010 (*B.S.* 28 mei 2010) en artikel 91 van het koninklijk besluit van 3 maart 2011 (*B.S.* 9 maart 2018).

<sup>1</sup> R.v.S. 7 maart 2003, nr. 116.762.

<sup>2</sup> Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, advies van 28 maart 2007, nr. 2007/23; Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, advies van 31 maart 2014, nr. 2014/29 (advies verleend m.b.t. de weigering om toegang te verlenen tot verslagen van een mutualiteit door de Controledienst).

<sup>3</sup> Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, advies van 31 maart 2014, nr. 2014/29 (advies verleend m.b.t. de weigering om toegang te verlenen tot verslagen van een mutualiteit door de Controledienst).

van laatstgenoemde wet bepaalt immers dat een uittreksel van de beslissing van de Controledienst gepubliceerd moet worden in het Belgisch Staatsblad. Uit de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 13 maart 2016, blijkt dat deze publicatie van een uittreksel van de beslissing in het Belgisch Staatsblad, naar het oordeel van de wetgever, voor de nodige transparantie zorgt ten aanzien van de verzekerden.<sup>1</sup>

Volledigheidshalve kan worden meegedeeld dat er op 17 december 2018 een uittreksel van de beslissing van de Controledienst gepubliceerd werd in het Belgisch Staatsblad.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat het openbaar maken van de beslissing van de Raad afbreuk zou doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting (cf. artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994). Om die reden heeft de Raad van de Controledienst beslist om uw aanvraag tot openbaarmaking van de beslissing van de Raad m.b.t. het dossier, dat werd ingediend in toepassing van artikel 504 van de wet van 13 maart 2016 door de MOB Verzekeringen CM-Vlaanderen (150/01) voor het product MediKo Plan, af te wijzen.”

1.9. Omdat de aanvrager het niet eens is met dit standpunt dient hij bij e-mail op 3 december 2018 een verzoek tot heroverweging in bij de Controledienst der Ziekenfondsen. Hij verzoekt in dezelfde e-mail van 3 december 2018 dat de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, zich zou uitspreken over de weigering.

1.10 Bij advies nr. 2018-122 oordeelt de Commissie dat de aanvraag niet ontvankelijk is en dat de aanvrager de procedure volledig kan overdoen.

1.11. Bij e-mail van 15 januari 2019 dient de aanvrager een nieuw verzoek tot openbaarmaking in.

1.12. Bij e-mail van 17 januari 2019 bevestigt het secretariaat van de administrateur-generaal de ontvangst van de aanvraag.

---

<sup>1</sup> Wetsontwerp op het statuut van en het toezicht op de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, 54-1584/001, pg. 272.

1.13 Bij brief van 5 februari 2019 maakt de Controledienst voor de Ziekenfondsen zijn negatieve beslissing ter kennis van de aanvrager waarin ze van oordeel is dat het hier niet gaat om een nieuwe eindbeslissing, maar om een herhaling met dezelfde argumenten die hij voorheen ontwikkeld had.

1.14. Omdat de aanvrager het niet eens is met dit standpunt dient hij bij e-mail op 3 december 2018 een verzoek tot heroverweging in bij de Controledienst der Ziekenfondsen. Hij verzoekt in dezelfde e-mail van 3 december 2018 dat de Commissie zich zou uitspreken over de weigering.

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

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Zoals de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) voorschrijft heeft de aanvrager zijn verzoek om advies aan de Commissie en het verzoek tot heroverweging aan de Controledienst voor de Ziekenfondsen tegelijkertijd ingediend.

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

In tegenstelling tot wat de Controledienst voor de Ziekenfondsen stelt, gaat het hier wel degelijk om een nieuwe aanvraag. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt immers dat een aanvrager in de mogelijkheid is om een nieuwe identieke aanvraag in te dienen.

De Commissie stelt vast dat de Controledienst artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 in combinatie met artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen inroept om de openbaarmaking te weigeren. Aangezien het hier gaat om een uitzondering op een algemeen principe moet deze uitzondering beperkend worden geïnterpreteerd en moet rekening worden gehouden met het doel dat de wetgever met de geheimhoudingsbepaling voor ogen had.

Artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990<sup>1</sup> ‘betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’ bepaalt het volgende:

---

<sup>1</sup> Artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 werd volledig vervangen door artikel 146 van de wet van 22 december 2003 (BS 31 december 2003) en laatst gewijzigd door artikel 24

“De leden van de Raad en van het Technisch Comité van de Controledienst, de personeelsleden van deze Dienst, de revisoren bedoeld in artikel 32, alsook de personen die voorheen de voornoemde functies hebben uitgeoefend, hebben zwijgplicht omtrent de feiten waarvan ze wegens hun functie kennis gekregen hebben.

Op het eerste lid wordt slechts een uitzondering gemaakt wanneer de Controledienst:

1° zich in toepassing van artikel 52, 3°, wendt tot een overheidsdienst om inlichtingen in te winnen;

2° in toepassing van artikel 52, 7°, aan de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering een schending mededeelt van de bepalingen van voornoemde gecoördineerde wet van 14 juli 1994 of van haar uitvoeringsbesluiten;

3° een inbreuk op de andere wettelijke en reglementaire bepalingen inzake sociale zekerheid die hij heeft vastgesteld in het kader van zijn wettelijke opdrachten, mededeelt aan de bevoegde overheidsdienst;

4° een inbreuk op de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake fiscale aangelegenheden die hij heeft vastgesteld in het kader van zijn wettelijke opdrachten, mededeelt aan de Federale Overheidsdienst Financiën;

5° opgeroepen wordt om een getuigenis af te leggen in strafzaken;

6° vertrouwelijke gegevens mededeelt in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure waarin de Controledienst partij is;

7° aangifte doet van de door hem in het kader van zijn wettelijke opdrachten vastgestelde strafrechtelijke misdrijven bedoeld in de artikelen 63, 64 en 65;

8° aangifte doet van strafrechtelijke misdrijven, begaan hetzij door aangestelden van de Controledienst, hetzij door derden, in de lokalen van de Controledienst of begaan naar aanleiding van de werking van de Controledienst;

9° vertrouwelijke gegevens mededeelt aan de CBFA en aan de Nationale Bank van België met betrekking tot de activiteiten van de maatschappijen van onderlinge bijstand bedoeld in de artikelen 43bis, § 5 en 70, §§ 6, 7 en 8.

Artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering is niet van toepassing op de personen bedoeld in het eerste lid.”

Dit artikel moet samen worden gelezen met artikel 65, § 1 van de wet van 6 augustus 1990 ‘betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen’. Artikel 65, § 1 van deze wet bepaalt dat elke overtreding



van artikel 59 van de wet wordt gestraft met de straffen gesteld in artikel 458 van het Strafwetboek.

De Commissie stelt vast dat de wetgever een zwijgplicht heeft opgelegd die niet als een beroepsgeheim kan worden opgevat, maar waarvan het niet naleven wel op dezelfde wijze wordt gesanctioneerd. De zwijgplicht geldt slechts ten aanzien van de feiten waarvan de Controledienst en haar personeel kennis hebben gekregen wegens hun functie en geldt niet ten aanzien van alle bestuursdocumenten waarover zij beschikken.

De Commissie moet echter vaststellen dat de gevraagde bestuursdocumenten worden geacht te vallen onder het voorwerp van de zwijgplicht zoals die in artikel 59 van de wet van 6 augustus 1990 is opgenomen. In combinatie met artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 verhindert deze bijgevolg de openbaarmaking ervan. De Commissie moet bovendien vaststellen dat het verzoek van de aanvrager niet valt onder de uitzonderingsgronden op de zwijgplicht die de wetgever uitdrukkelijk heeft vastgelegd.

De Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp (*Parl. St. Kamer*, 1998-1999, nr. 1153/1, 25) bevat geen nadere informatie over de doelstelling die de wetgever met deze zwijgplicht beoogde, zodat deze niet kan worden ingeroepen om de omvang van de geheimhoudingsverplichting verder te beperken.

De Commissie moet bijgevolg vaststellen dat in de huidige stand van de wetgeving de Controledienst voor de ziekenfondsen er niet toe gehouden is de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

Brussel, 5 maart 2019.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster