



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

1 augustus 2025

ADVIES 2025-119

met betrekking tot de weigering van inzage in correspondentie
en aanbestedingsdocumenten

(CTB/124/2025)

<p><u>Sleutelwoorden</u> : Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN) – Aanbestedingsdocumenten en correspondentie – 6, § 2, 1°, wet 11 april 1994 – 13, § 1, wet 17 juni 2016</p>

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 6 mei 2025 vragen Mr. Verbist en Mr. Joli, namens hun cliënte Ornament BV, aan het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (hierna: “het KBIN”) om het volgende:

“Mogen wij u vriendelijk verzoeken om in het kader van de openbaarheid van bestuur ons de gunningsbeslissing aan Raphus SPRL voor de restauratie van het skelet van een Diplodocus dinosaurus voor het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, zoals gesloten op 6 december 2025 en gepubliceerd op 13 januari 2025 te willen bezorgen?”

Zouden wij u eveneens mogen vragen om ook alle interne communicatie te bezorgen van de periode -2022-2023-2024 met betrekking tot de aanbestedingsopdrachten voor de restauratie van het skelet van een Diplodocus dinosaurus voor het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen van 24 november 2022 (Diplodocus-2022-F02) resp. 26 mei 2023 (RBINS-Diplodocus-2023-2) en 29 juli 2024 (RBINS-Diplodocus Dan 2024).”

1.2. Per e-mail van 14 mei 2025 antwoordt het KBIN als volgt:

“In bijlage de documenten die wij opstuurden naar Ornament en Raphus, voor de restauratie van het skelet van de diplodocus.

Qua uw aanvraag “ook alle interne communicatie te bezorgen van de periode 2022-2023-2024”, kunt u verduidelijken tot welke documenten u toegang wilt?”

1.3. Per e-mail van diezelfde dag geeft de aanvraagster de volgende verduidelijking:

“Wij verduidelijken hierbij onze vraag. Wij zouden graag de briefwisseling (e-mails, brieven) ontvangen aangaande de vastgestelde band tussen dhr. Pascal Godefroit (leidend ambtenaar bij de eerste aanbestedingsopdracht) en Raphus aan wie uiteindelijk werd gegund. Tevens wensen wij graag de reden te kennen waarom dhr. Pascal Godefroit niet langer als leidend

ambtenaar opkwam bij de volgende aanbestedingsprocedures (2023-2024).”

1.4. Per e-mail van 22 mei 2025 antwoordt het KBIN als volgt:

“Krachtens het vertrouwelijkheidsbeginsel inzake overheidsopdrachten (artikel 13, § 1, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016 betreffende overheidsopdrachten) mogen enkel de documenten met betrekking tot de gunningsprocedure aan de inschrijvers worden megedeeld, en dit pas nadat de opdracht is gegund. De uitwisselingen maken echter geen deel uit van de documenten die aan deze openbaarheid zijn onderworpen.

Wij zijn dan ook niet verplicht u de gevraagde uitwisselingen mee te delen.”

1.5. Per e-mail van 6 juni 2025 reageert de aanvrager als volgt:

Wij nemen akte van uw weigering om openbaarheid te verlenen aan de door ons gevraagde documenten.

Wij betwisten evenwel de juistheid van deze weigeringsbeslissing alsook de rechtsgrond waarop u zich beroept. Wij wensen tevens onze vraag te verduidelijken.

Vooreerst moet worden vastgesteld dat niet alle door ons gevraagde documenten onder artikel 13, §1 van de Overheidsopdrachtenwet vallen. Zoals u zelf terecht aanhaalt is artikel 13, §1 slechts van toepassing voor zover en zolang de aanbesteder nog geen beslissing heeft genomen. In casu is er wel reeds sprake van een gunningsbeslissing, tevens een gesloten opdracht.

In het kader van de openbaarheid van bestuur hebben wij in eerste instantie alle documenten opgevraagd aangaande de afgelopen aanbestedingsprocedures 2022-2023-2024, waarin dus reeds een gunningsbeslissing werd genomen. Louer de gunningsbeslissing aan Raphus SPRL overmaken van de laatste aanbestedingsprocedure is aldus geen afdoende antwoord. Bijvoorbeeld een proces-verbaal van opening van offertes behoort hier ook toe (niet limitatief).

Tevens hebben wij gevraagd om alle documenten te willen overmaken handelend over de vastgestelde band tussen de heer Pascal Godefroit en Raphus, waarop artikel 13, §1 Overheidsopdrachtenwet, derhalve geen toepassing vindt. In dat verband moet worden teruggevallen op artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, waarbij de openbaarheid van documenten enkel kan worden geweigerd indien het gaat om interne communicatie tussen overheden. De uitsluitingsgrond is in casu niet van toepassing.

Mogen wij u daarom beleefd verzoeken ons, gelet op het voorgaande en in het kader van de openbaarheid van bestuur, alsnog alle documenten aangaande de vorige aanbestedingsprocedures te willen meedelen, alsook alle documenten aangaande de vastgestelde band tussen de heer Pascal Godefroit en Raphus in de vorige (en huidige) aanbestedingsprocedure?

Wij danken u bij voorbaat om de nodige aandacht te willen besteden aan onze openbaarheidsvraag en deze te willen behandelen binnen de decretaal voorziene termijn.”

1.6. Per e-mail van 23 juni 2025 antwoordt de KBIN als volgt:

“We hebben geen communicatie kunnen terugvinden over de beslissing van het Instituut om af te zien van de toewijzing van de eerste overheidsopdracht (2022) voor de restauratie van de diplodocus, die genomen is voor mijn aanstelling (15 maart 2023).

Desalniettemin toont het lastenboek van de derde en laatste aanbestedingsprocedure (2024), dat u in de bijlage kunt vinden, aan dat Mr. Godefroit op geen enkel moment betrokken is geweest bij de aanbestedingsprocedure.

Wat betreft uw verzoek om de documenten over te maken die een mogelijke band tussen Mr. Godefroit en Raphus aantonen, wij zijn niet verplicht deze aan u te verstrekken aangezien het bestuursdecreet waarnaar u verwijst niet van toepassing is op het

Instituut. Bovendien kunnen de gevraagde documenten niet worden verstrekt als ze de privacy van de genoemde personen schenden (zie artikel 6, § 2, 1°, wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur).”

1.7. Op 17 juli 2025 richt de aanvrager een uitvoerig gemotiveerd verzoek tot heroverweging aan de administratieve instantie, waarbij verzocht wordt om:

- *“alle documenten aangaande de afgelopen aanbestedingsprocedures 2022-2023-2024, i.c. voor de restauratie van het skelet van een Diplodocus dinosaurus voor het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen van 24 november 2022 (Diplodocus-2022-F02) resp. 26 mei 2023 (RBINS-Diplodocus-2023-2) en 29 juli 2024 (RBINS-Diplodocus Dan 2024), [...], waaronder ook de processen-verbaal tot opening van offertes van de aanbestedingsprocedure”;*
- *“alle communicatie te bezorgen van de periode -2022-2023-2024 met betrekking tot de aanbestedingsopdrachten voor de restauratie van het skelet van een Diplodocus dinosaurus voor het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen van 24 november 2022 (Diplodocus-2022-F02) resp. 26 mei 2023 (RBINS-Diplodocus-2023-2) en 29 juli 2024 (RBINS-Diplodocus Dan 2024), betrekking hebbende op de band tussen dhr. Pascal Godefroit en Raphus SPRL, de partij aan wie de opdracht uiteindelijk gegund werd.”*

1.8. Op diezelfde datum richt de aanvrager ook een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: “de Commissie”).

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) door gelijktijdig een verzoek tot

heroverweging aan de administratieve instantie en een verzoek om advies aan de Commissie te richten.

3. De beoordeling van de aanvraag

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 instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer wettelijke uitzonderingsgronden 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).

3.2. Betreffende de toepasselijke regelgeving

De aanvraagster verwijst in haar verzoek tot inzage verkeerdelijk naar de bepalingen van het Vlaamse Bestuursdecreet en het KBIN roept onder andere in dat zij niet verplicht is de gevraagde documenten aan haar te verstrekken *“aangezien het Bestuursdecreet waarnaar u verwijst niet van toepassing is op het Instituut.”*

Als federale administratieve instantie is het KBIN onderworpen aan de bepalingen van de wet van 11 april 1994. Niettegenstaande de verwijzing naar regelgeving die niet op haar van toepassing is, dient het KBIN elk verzoek om inzage te onderzoeken, en er desgevallend gevolg aan te geven, op basis van voormelde wet van 11 april 1994.

3.3. Betreffende het voorwerp van het verzoek

3.3.1. Het oorspronkelijk verzoek van de aanvraagster d.d. 6 mei 2025 betreft enerzijds de gunningsbeslissing van het KBIN d.d. 6 januari 2025 en anderzijds (zoals nader verduidelijkt in de e-mail van 14 mei 2025) alle correspondentie *“angaande de vastgestelde band tussen dhr. Pascal Godefroit (leidend ambtenaar bij de eerste aanbestedingsopdracht) en Raphus aan wie uiteindelijk werd gegund.”* Tevens wenst de aanvrager de

reden te kennen waarom voormelde persoon niet langer als leidend ambtenaar opkwam bij de volgende aanbestedingsprocedures (2023-2024).

Bij e-mail d.d. 6 juni 2025 verzoekt de aanvrager ook om “*alle documenten [...] aangaande de afgelopen aanbestedingsprocedures 2022-2023-2024*”, waarom zij “*in eerste instantie*” reeds zou verzocht hebben. Niettegenstaande de opmerkingen van de aanvrager in voormelde e-mail, gaat het niet om een herhaling van het oorspronkelijke verzoek, maar om een bijkomend verzoek om inzage.

De verzoeken tot heroverweging en om advies d.d. 17 juli 2025 slaan zowel op de weigering tot inzage van de communicatie m.b.t. de leidend ambtenaar (eerste verzoek om inzage) als op de weigering tot inzage van de aanbestedingsdocumenten in de procedures 2022-2023-2024 (tweede verzoek om inzage) en dienen gezamenlijk behandeld te worden.

3.3.2. Het verzoek tot heroverweging en om advies verwijst niet meer specifiek naar het verzoek om de reden te kennen waarom de betrokken ambtenaar niet langer als leidend ambtenaar zou optreden.

Een louter verzoek om informatie valt in elk geval op zich niet onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994.

Indien voormelde redenen evenwel in een bestaand stuk vervat zijn, is er van uit te gaan dat het gaat om een bestuursdocument dat onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 valt. Indien bovendien dit stuk opgesteld werd in het kader van de aanbestedingsprocedures 2022-2023-2024, is dit stuk eveneens vervat in het voorwerp van het verzoek tot inzage van de aanvrager.

3.4. Betreffende het voorwerp van de openbaarheidsverplichting

3.4.1. Overeenkomstig artikel 4 juncto artikel 1, tweede lid, 2°, van de wet van 11 april 1994 heeft een aanvrager recht op inzage van “*bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt*”. Een administratieve instantie is er bijgevolg niet toe gehouden om inzage te geven tot documenten waarover zij niet beschikt.

3.4.2. In de e-mail van 23 juni 2025 stelt de administratieve instantie dat zij geen communicatie heeft teruggevonden met betrekking tot de

beslissing “om af te zien van de toewijzing van de eerste overheidsopdracht (2022) voor de restauratie van de *diplodocus*, die genomen is voor mijn aanstelling (15 maart 2023).”

3.4.3. De Commissie stelt vooreerst vast dat de administratieve instantie in haar antwoord het voorwerp van het verzoek van de aanvrager tot inzage van de documenten met betrekking tot de aanbestedingsprocedures 2022-2023-2024 vernauwt tot de loutere beslissing om af te zien van de toewijzing van de “eerste overheidsopdracht (2022)”. Zelfs indien de administratieve instantie niet meer zou beschikken over de beslissing om af te zien van de eerste overheidsopdracht (zie evenwel volgend randnummer), is zij er nog steeds toe gehouden om de andere stukken met betrekking tot de aanbestedingsprocedures 2022-2023-2024 over te maken.

3.4.4. Een aanbestedende overheid kan afzien van de plaatsing van een overheidsopdracht mits een gemotiveerde beslissing. Een dergelijke beslissing maakt bijgevolg deel uit van het dossier van de opdracht. De administratieve instantie die overging tot het organiseren en vervolgens afzien van een overheidsopdracht, moet bijgevolg in principe geacht worden om te beschikken over deze beslissing.

De administratieve instantie maakt *in casu* nog niet voldoende en op concrete gronden aannemelijk dat zij daadwerkelijk niet (meer) over deze beslissing beschikt. De loutere omstandigheid dat de aanvang van het mandaat van de huidige administrateur-generaal van de betrokken administratieve instantie pas inging in 2023, volstaat op zich niet om te argumenteren dat de instantie zelf niet meer over de betrokken stukken beschikt. De administratieve instantie dient nader te onderzoeken of zij al dan niet over de betrokken stukken beschikt.

3.5. Betreffende de belangenvereiste

De Commissie kan niet uitsluiten dat de communicatie met betrekking tot een eventuele band van de betrokken ambtenaar met de onderneming aan wie de opdracht werd gegund, alsook met betrekking tot de eventuele wijzigingen in zijn rol in de aanbestedingsprocedure geheel of gedeeltelijk als “*documenten van persoonlijke aard*” in de zin van artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994 beschouwd kunnen worden. Het is

immers mogelijk dat deze documenten een waardeoordeel van de betrokken ambtenaar bevatten, of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.

Indien dat het geval is, had de aanvraagster een belang moeten aantonen bij haar oorspronkelijke verzoek, gelet op artikel 4, tweede lid, van de wet van 11 april 1994. Bij het ontbreken daarvan, kan de administratieve instantie geen inzage geven in dergelijke documenten van persoonlijke aard.

3.6. Betreffende de ingeroepen uitzonderingsgronden

- 3.6.1. Artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994

3.6.1.1. De administratieve instantie beroept zich op artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 en de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar om de inzage in de gevraagde documenten te weigeren.

3.6.1.2. Artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende:

“een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet : 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd”.

3.6.1.3. De toepassing van deze uitzonderingsgrond moet *in concreto* gemotiveerd worden.

Vooreerst moet de administratieve instantie aantonen dat er werkelijk sprake is van informatie die raakt aan de persoonlijke levenssfeer. Niet alle informatie die betrekking heeft op een fysieke persoon behoort immers *ipso facto* tot de persoonlijke levenssfeer. Zo is heel wat informatie die betrekking heeft op de uitoefening van een openbare functie niet steeds als informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer te beschouwen. In de mate dat de gevraagde informatie rechtstreeks betrekking heeft op de rol van de betrokken ambtenaar als leidend ambtenaar, en de wijze waarop

het uitoefenen van die rol (rechtstreeks of onrechtstreeks) een impact had op bepaalde overheidsopdrachtenprocedures, zal de administratieve instantie er mee rekening moeten houden dat het mandaat van leidend ambtenaar voorzien en uitgewerkt wordt in de overheidsopdrachtenreglementering, en dat de leidend ambtenaar optreedt als de vertegenwoordiger van de aanbestedende overheid in het kader van de overheidsopdracht. In de uitoefening van die rol, treedt de leidend ambtenaar dus op buiten zijn persoonlijke levenssfeer

Vervolgens moet de administratieve instantie ook op afdoende wijze aantonen hoe het meedelen van de informatie die onder de persoonlijke levenssfeer valt, daadwerkelijk afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Tot slot, moet de persoon op wie de informatie betrekking heeft, alsnog gevraagd worden of hij al dan niet instemt met de bekendmaking.

Deze motivatie ontbreekt momenteel in de beslissing van de administratieve instantie.

- 3.6.2. Artikel 13, § 1, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016 betreffende overheidsopdrachten

Indien de administratieve instantie nog steeds het vertrouwelijkheidsbeginsel inzake overheidsopdrachten wenst in te roepen om de inzage in de communicatie met betrekking tot de rol van de betrokken ambtenaar te weigeren (overeenkomstig de e-mail van 22 mei 2025), dient zij zich hiervoor bijkomend te steunen op artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994. Deze bepaling maakt het mogelijk om de inzage te weigeren op grond van een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Bovendien moet de administratieve instantie in dat geval aantonen dat daadwerkelijk aan de voorwaarden in artikel 13, § 1, van de wet van 17 juni 2016 is voldaan. De Commissie stelt dienaangaande vast dat de vertrouwelijkheidsverplichting in voormeld artikel een einde neemt wanneer een aanbesteder een beslissing tot gunning of tot het afzien van de plaatsing van de opdracht heeft genomen. *In casu* lijkt er voor de derde overheidsopdracht (2025) een gunningsbeslissing en voor de eerdere opdrachten een (minstens impliciete) beslissing tot het afzien van de plaatsing te zijn genomen.

3.7. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel bestuursdocumenten of bepaalde informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond vallen of valt, aan de openbaarheid onttrokken kan worden. De andere bestuursdocumenten of informatie in het bestuursdocument moet(en) evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 1 augustus 2025,

B. DE MAGNÉE
Plaatsvervagend Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter