



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

27 januari 2026

### ADVIES 2025-023

met betrekking tot de weigering van inzage in een lijst met inschrijvers, evaluatie en gecorrigeerde offertes

(CTB/014/2026)

Sleutelwoorden : RIZIV – stukken overheidsopdracht – artikel 6, § 2, 1°, wet 11 april 1994 - AVG

## 1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 27 augustus 2025 richt Mr. Mattias Tirez volgend verzoek aan het Fonds Medische Ongevallen bij het Rijksinstituut voor ziekte en invaliditeitsverzekering (hierna: “het RIZIV”):

*[...]*

*Ik had toen ook genoteerd dat de nieuwe gunningsprocedure lopende was en er een nieuwe lijst zou worden samengesteld per 01/07/2025. De informatie die ik heb, is dus wat gedateerd.*

*Zou u mij de stukken (bestek en de gunningsbeslissing met de lijst van deskundigen) van deze nieuwe gunningsprocedure kunnen bezorgen aub?”*

1.2. Per e-mail van diezelfde datum vraagt de aanvrager ook het volgende aan het RIZIV:

*“1.*

*Met enige vertraging kom ik terug op onderstaand mailtje en de bijgevoegde nota, waarvoor ik u dank.*

*Wat ik nog niet zo goed begrijp / graag wat meer duiding over kreeg, is de aanstelling van advocaten in het kader van geschillen. U schrijft dat art. 125 KB Overheidsopdrachten de basis is, wat wil zeggen dat er geen aanbesteding nodig is.*

*Nu, tenzij ik mij vergis, is art. 125 bedoeld voor “toevallige” geschillen in rechte, d.w.z. dat de specifieke overheidsdienst in kwestie niet als één van de specifieke taken heeft om procedures te voeren als eiser en verweerder.*

*Bovendien, en daarom kom ik hier toch nog eens op terug, werden er vroeger wél gunningsprocédés gehanteerd voor de advocaten. Ik vond toevallig een arrest van de Raad van State van 28/06/2018 dat daarover handelde (nr. 241.995).*

2.

*Dat brengt mij toch tot nog enkele vragen in wat een materie van openbare orde is:*

- a. *Waarom werd er vroeger wel met een gunningsprocedure gewerkt voor de vertegenwoordiging in rechte, terwijl dat nu niet meer is inbegrepen in de raamovereenkomst?*

*Wie heeft deze beslissing genomen en wanneer? Is daar een officieel stuk van?*

*De juridische procedures maken het gros uit van de dienstverlening door advocaten. Men zou verwachten dat dergelijk jaarlijks budget niet "vrij" wordt beslist.*

- b. *Art. 125 KB zegt dat meerdere advocaten moeten worden geraadpleegd over de voorwaarden, wanneer er een dossier in rechte is dat moet worden opgepakt.*

*In de hypothese dat geen aanbestedingstraject moet gevolgd worden:*

- ✓ *Worden er dan effectief meerdere advocaten aangesproken over de voorwaarden? Kan u dat aantonen?*
- ✓ *Wordt er een onderscheid gemaakt tussen de procedures als eiser en verweerder bij de aanstelling van de advocaat?*

*Het FMO treedt ongeveer even vaak op als eiser dan als verweerder. Zeker als eiser zou men toch verwachten dat men niet automatisch steeds dezelfde aanstelt, zelfs als men "ad hoc" advocaten naar hun voorwaarden mag vragen en dan beslissen.*

- c. *Aanvullend: ik had ook graag geweten met welke advocaten het F.M.O heeft samengewerkt door de jaren heen (juridisch advies en vertegenwoordiging in rechte).*

1.3. Per e-mails van 16 oktober 2025 en 4 november 2025 herinnert de aanvrager aan zijn verzoeken.

1.4. Per e-mails van 19 november 2025 en 21 november 2025 antwoordt het RIZIV:

*“In antwoord op uw verzoek, vindt u in de bijlage het gevraagde document”.*

Bij deze e-mail wordt volgende document gevoegd: *“Erratum Gemotiveerde Gunningsbeslissing”* aangaande de *“meerjarige raamovereenkomst voor diensten inzake prestaties van artsen, tandartsen, verpleegkundigen, vroedvrouwen, kinesitherapeuten, apothekers en logopedisten voor het RIZIV, met het oog op het leveren van medische adviezen in letselschade (gemeen recht) als gevolg van gezondheidszorg aan het Fonds voor de medische ongevallen (Bestek nr. RIZIV-INAMI-FMO-FAM-2025-1)”*.

In dit document wordt verwezen naar:

- Bijlage 1: Lijst van inschrijvers die tijdig en correct één of meerdere offertes hebben ingediend voor de verschillende percelen van de opdracht, met beschrijving van hun situatie in het licht van de regelmatigheids- en selectiecriteria;
- Bijlage 2: Samenvatting van de resultaten van de regularisatie van de offertes;
- Bijlage 3: Rangschikking en punten van de inschrijvers die geselecteerd zijn voor de opdracht.

Alleen Bijlage 3 wordt mee met het gunningsverslag overgemaakt aan de aanvrager.

1.5. Per e-mail van 15 december 2025 merkt de aanvrager het volgende op:

*“Ik zie evenwel dat de bijlages niet mee werden overgemaakt. Kan u die nog nasturen aub?”*

*Daarnaast ben ik ook nog steeds in afwachting van mijn vraag over de gunning voor advocaten (zie mail 27/08/2025).”*

1.6. Per e-mail van 19 december 2025 antwoordt het RIZIV:

*“De bijlagen 1 en 2 kunnen niet worden overgemaakt, omdat ze persoonsgegevens van de experts bevatten. Dit valt onder de toepasselijke regels inzake gegevensbescherming (GDPR). Deze bijlagen zijn bovendien niet aan de inschrijvers (deskundigen) bezorgd.*

*U beschikt wel over de gunningsbeslissing en de gemotiveerde beslissing (bijlage 3).”*

1.7. Per e-mail van 13 januari 2026 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan het RIZIV:

*“1.*

*Ik verwijs naar onderstaande e-mails en mijn e-mails van 27/08/2025, beiden in bijlage gevoegd. Zoals u weet, heb ik u gevraagd om mij te bezorgen:*

- i. de stukken (bestek en de gunningsbeslissing met de lijst van deskundigen) van de meest recente gunningsprocedure voor F.M.O.-deskundigen*
- ii. een woordje uitleg over de manier waarop dossiers worden gegund aan advocatenkantoren, wanneer het F.M.O. in rechte moet worden vertegenwoordigd.*

*Het antwoord op beide vragen is onbevredigend:*

- i. U hebt mij weliswaar de gemotiveerde gunningsbeslissing bezorgd (zie bijlage), maar niet de bijhorende bijlages 1 en 2.*

*Ik heb die dan ook bijkomend gevraagd, maar ik krijg deze blijkbaar niet, waarbij de GDPR (andermaal) als (drog)reden wordt aangewend door het F.M.O.*

*Bijlage 1 betreft de inschrijvers voor deze overheidsopdracht en de evaluatie daarvan, bijlage 2 betreft gecorrigeerde offertes.*

*Het is mij niet duidelijk waarom ik die informatie niet zou mogen ontvangen.*

*In het kader van openbare aanbestedingen, wetgeving die van openbare orde is, is transparantie m.i. een absolute basisregel, zodat iedereen moet kunnen nagaan wie heeft ingeschreven en hoe die inschrijvingen geëvalueerd werden.*

*Bovendien is dit voor mij ook nuttige informatie, omdat ik wil kunnen nagaan wie op welke manier een connectie heeft met het F.M.O., bijvoorbeeld als kandidaat-deskundige.*

*Ik ben niet geïnteresseerd in de tarieven die de inschrijvers hanteren. In zoverre u die wil schrappen (en dat deed u al in het wel overgemaakte document), mag u dat wat mij betreft doen.*

*GDPR is echter geen argument om zomaar meteen het volledige document te weigeren om over te maken.*

*ii. Op vraag 2 heb ik nog altijd geen enkel antwoord gekregen. Dat valt wellicht buiten de bevoegdheid van de commissie, maar ik signaleer het graag nog even.*

*2.*

*Met dit schrijven verzoek ik u dus uw eerdere beslissing over de bijlages 1 en 2 te heroverwegen.*

1.4. Bij diezelfde e-mail, verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Commissie), om een advies.

## **2. De ontvankelijkheid van het verzoek om advies**

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 bij het RIZIV en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

### **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 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. Voorwerp van het verzoek tot heroverweging en om advies**

3.2.1. Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 11 april 1994 houdt het recht op raadpleging ook een recht op uitleg in.

Het recht op uitleg is niet onbeperkt (zie Advies nr. 2020-14 van 17 februari 2020).

Het recht op uitleg maakt het enkel mogelijk dat de aanvrager uitleg krijgt over de inhoud van een specifiek bestuursdocument, maar verplicht de administratieve instantie niet tot het opstellen van een nieuw bestuursdocument in antwoord op een vraag om informatie. Dit betekent dat de administratieve instantie wel gehouden is om het bestaande bestuursdocument in begrijpelijke taal toe te lichten, maar niet tot het geven van een bijkomende verantwoording, motivering, analyses of informatie die verder gaat dan wat er al in het bestuursdocument vervat is.

Met de tweede e-mail van 27 augustus 2025 verzoekt de aanvrager aan het RIZIV om toelichting te geven over de wijze waarop zij haar advocaten aanstelt. Tenzij de gevraagde informatie vervat is in een bestaand bestuursdocument, lijkt het te gaan om een verzoek om toelichting dat zou leiden tot bijkomende opzoeken, analyses en verwerkingen van informatie door de administratieve instantie. Een dergelijke vraag gaat verder dan een louter verzoek om uitleg op grond van de wet van 11 april 1994.

De enige uitzondering hierop is mogelijk het onder “punt c” vervatte verzoek: de *“advocaten [met wie] het F.M.O heeft samengewerkt door de jaren heen (juridisch advies en vertegenwoordiging in rechte)”*.

Indien deze informatie in een bestaand bestuursdocument aanwezig is, of eenvoudigweg uit de database van het RIZIV kan opgehaald worden, gaat het om een verzoek om inzage in een (bestaand) bestuursdocument dat onder de toepassing van de wet van 11 april 1994 valt.

3.2.2. Voor wat betreft de eerste e-mail van 27 augustus 2025 stelt de Commissie vast dat het verzoek slaat op het bestek en de gunningsbeslissing.

De bijlagen waar een beslissing uitdrukkelijk naar verwijst ter ondersteuning van de daarin vervatte motivatie, maken integraal deel uit van die beslissing. Het oorspronkelijk verzoek om inzage van de gunningsbeslissing van de aanvrager slaat bijgevolg ook de bijlagen bij de gunningsbeslissing. De aanvrager heeft diens verzoek tot heroverweging en om advies niet onrechtmatig uitgebreid door aan te dringen op voormelde documenten.

- 3.3. Voor wat betreft de ingeroepen uitzondering op het inzagerecht

3.3.1. De administratieve instantie stelt dat *de bijlagen 1 en 2 niet overgemaakt kunnen worden “omdat ze persoonsgegevens van de experts bevatten. Dit valt onder de toepasselijke regels inzake gegevensbescherming (GDPR)”*. De administratieve instantie voegt daar ook aan toe dat *“deze bijlagen niet aan de inschrijvers (deskundigen) zijn bezorgd”*.

3.3.2. Hoewel de wet van 11 april 1994 de AVG niet opneemt als een specifieke uitzonderingsgrond, heeft de AVG rechtstreekse werking, is zij onmiddellijk toepasbaar door de administratieve instantie, en geniet zij voorrang op de nationale regelgeving. Voor zover aan haar toepassingsvoorwaarden voldaan is, dient de administratieve instantie bijgevolg de AVG toe te passen, ook naar aanleiding van een verzoek om toegang tot bestuursdocumenten. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ.E.U., C-28/08, 29 juni 2010) dienaangaande

verduidelijkt dat de inzage in bestuursdocumenten, als “verwerking” in de zin van artikel 4, 2°, van de AVG, ook aan de AVG onderworpen is.

Artikel 86 van de AVG bepaalt echter:

*“Persoonsgegevens in officiële documenten die voor de uitvoering van een taak van algemeen belang in het bezit zijn van een overheidsinstantie, een overheidsorgaan of een particulier orgaan, mogen door de instantie of het orgaan in kwestie worden bekendgemaakt in overeenstemming met het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op de overheidsinstantie of het orgaan van toepassing is, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van deze verordening.”*

Ook het Hof (HvJ.E.U., C-740/22, 7 maart 2024) heeft geoordeeld dat het waarborgen van de toegang van het publiek tot officiële documenten, een taak van algemeen belang dient, voor zover de wettelijke transparantieregeling passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen biedt. Het Hof oordeelde dienaangaande dat bij de toepassing van de AVG, het bestuur aldus moet nagaan of de openbaarmaking van deze gegevens, evenredig is aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen.

Indien, naar aanleiding van een verzoek om inzage, een administratieve instantie de AVG toepast, dient zij bijgevolg ook over te gaan tot een afweging van het belang gediend door de AVG en het belang gediend door de openbaarheid.

De Commissie is van oordeel dat bij de belangenafweging naar aanleiding van een verzoek om toegang tot een bestuursdocument dat persoonsgegevens bevat, rekening gehouden moet worden met de aard en context van die persoonsgegevens (zie Advies nr. 2025-178 van 28 november 2025, Advies nr. 2025-158 van 13 november 2025, Advies nr. 2025-140 van 18 september 2025). Zo oordeelde het Europees Hof van de Rechten van de Mens in een zaak waar een afweging diende te gebeuren tussen artikel 8 EVRM (bescherming op het privéleven) en artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting, geïnterpreteerd in die zin dat het ook een recht op toegang tot informatie omvat), dat er geen sprake was van

een ongeoorloofde inmenging in het privéleven aangezien de betrokken persoonsgegevens betrekking hadden op de professionele activiteiten van de betrokkene (EHRM, 8 november 2016, nr. 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije).

De administratieve instantie zal bijgevolg *in casu* moeten overgaan tot een concrete belangenafweging en moet daarbij rekening houden dat bepaalde van de gevraagde informatie betrekking heeft op de professionele activiteiten van personen en dat deze personen officieel aangesteld worden om het openbaar bestuur bij te staan bij de uitoefening van haar opdrachten.

Echter, voor wat betreft de informatie met betrekking tot de kandidaten wiens offerte niet weerhouden werd, zal deze belangenafweging tot een ander resultaat kunnen leiden. Doordat hun kandidatuur niet weerhouden is en zij aldus de administratieve instantie niet zullen bijstaan in de uitoefening van haar opdracht, kan niet geargumenteed worden dat het belang dat de transparantie dient, zwaarder moet doorwegen dan het belang dat gepaard gaat met de bescherming van persoonlijke informatie (c.q. de persoonlijke levenssfeer, zie volgend randnummer) (vergelijk Advies nr. 2025-178 van 29 november 2025).

3.3.2. Hoewel de bescherming van persoonsgegevens niet samenvalt met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in toepassing van artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994, zal de administratieve instantie, indien zij deze uitzonderingsgrond wenst in te roepen, ook rekening moeten houden met de vaststellingen in vorig randnummer (zie Advies nr. 2025-81 van 12 juni 2025). Hoewel in bepaalde omstandigheden de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook bepaalde professionele activiteiten kan omvatten, gaat het *in casu* immers voor een deel om informatie die betrekking heeft op de uitoefening van beroepsactiviteiten van deskundigen die het openbaar bestuur bijstaan binnen de uitoefening van haar opdrachten.

3.3.3. Het argument dat de gevraagde informatie niet aan de inschrijvers is meegedeeld, is niet relevant voor de toepassing van de wet van 11 april 1994. De wet van 11 april 1994 staat los van de procedures die gevolgd worden bij de plaatsing van de overheidsopdrachten. De administratieve instantie kan in principe de inzage van de gevraagde informatie slechts

weigeren indien zij zich kan steunen op een in de wet van 11 april 1994 voorziene uitzonderingsgrond.

3.3.4. Gelet op de aard van de informatie (i.e. informatie die werd overgemaakt in een competitieve offerte naar aanleiding van een overheidsopdrachtenprocedure), kan er mogelijk sprake zijn van vertrouwelijke commerciële informatie (zoals eenheidsprijzen). De administratieve instantie zal desgevallend ook dienen te onderzoeken of er geen toepassing gemaakt moet worden van artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 (*c.q.* artikel 13, § 2, van de wet van 17 juni 2016 betreffende de overheidsopdrachten). Louter ondernemingsgegevens waarvan *in concreto* aangetoond wordt dat zij uit de aard zelf vertrouwelijk zijn, kunnen evenwel van inzage uitgesloten worden. Bovendien is de administratieve instantie gehouden om over te gaan tot een afweging van het beschermde belang en het algemene belang dat met de openbaarheid gediend is.

3.4. De Commissie wijst tot slot ook op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan alleen die informatie die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarmaking onttrokken kan worden. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 27 januari 2026,

S. JOCHEMS  
Secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter