



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

23 april 2026

ADVIES 2026-083

met betrekking tot de weigering van inzage in spreadsheets ter voorbereiding van een rapport

(CTB/073/2026)

Sleutelwoorden : RIZIV – voorbereidende spreadsheets – art. 6, § 3, 1°,
Wet 11 april 1994

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 19 maart 2026 richt X volgend verzoek aan het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna “het RIZIV”):

“[...] In het kader van het project “herijking nomenclatuur” werden volgens onze informatie de kosten van de pijnklinieken in detail geanalyseerd. Waar onder andere uit zou zijn gebleken dat er zeer grote verschillen waren mbt transforaminale infiltratie tussen centra onderling.

Kunnen wij de spreadsheets die deze verschillen in detail weergeven, openbaarheid van bestuur indachtig, inkijken?”

1.2. Per e-mail van 25 maart 2026 verduidelijkt de aanvrager zijn verzoek:

“Daarnaast geef ik – zoals afgesproken – graag wat meer context over het document waar wij naar op zoek zijn.

Het gaat specifiek om documenten die deel uitmaken van het project ‘Herijking nomenclatuur’ (zie https://www.riziv.fgov.be/SiteCollectionDocuments/hervorming_nomenclatuur_oproep_deelneming_ziekenhuizen_ligkul_fase2_2.pdf), gecoördineerd door Tom Hamels (UZ Leuven).

Binnen dat project werd onder meer de anesthesiologie – en meer bepaald de pijnkliniek basiskosten – onder de loep genomen. Voor zover wij hebben vernomen, bleek uit de cijfers die de deelnemende ziekenhuizen aanleverden (onder andere Vitaz, ZOL en UZ Leuven) dat er zeer grote onderlinge verschillen waren in het aantal geleverde prestaties, waaronder (maar niet uitsluitend) transforaminale infiltraties. Daarover zou intern rond december 2024 zijn gecommuniceerd.

Wij hopen specifiek de spreadsheets die deel uitmaakten van dit rapport, te kunnen inkijken.”

1.3. Per e-mail van diezelfde datum antwoordt het RIZIV als volgt:

“Over het rapport rond de Herijking van de nomenclatuur: dit rapport is nog niet afgewerkt en zijn dus ook nog niet gedeeld met de sector of onze organen. We kunnen het dus nog niet delen.”

1.4. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager volgend verzoek tot heroverweging tot het RIZIV:

“Dit verzoek heeft specifiek betrekking op het niet vrijgeven van de bewuste spreadsheets/bijlagen die deel uitmaken van het breder lopende project “herijking nomenclatuur”, en specifiek dan de spreadsheets mbt de anesthesiologie (waar de prestaties en de basiskosten van onder andere transformale infiltraties tussen de deelnemende pijnklinieken werden vergeleken).

De weigering werd gemotiveerd met het argument dat het integrale rapport nog niet af zou zijn, maar ik wil graag benadrukken dat deze documenten wel degelijk als afgewerkt kunnen worden beschouwd. Ze werden immers al in december 2024 ter goedkeuring rondgestuurd.

*Mijns inziens betekent het feit dat een bestuursdocument deel uitmaakt van een breder lopend project niet dat dit document pas als 'voltooid' kan worden beschouwd wanneer het volledige project is afgerond. Daarnaast ben ik van mening dat – mocht men oordelen dat de documenten nog onvoltooid zijn – dit geen aanleiding geeft tot misvattingen. Het gaat immers om een feitelijke vergelijking van het aantal prestaties binnen de geselecteerde pijnklinieken. In dit kader verwijs ik graag naar advies 2018-105
[\(<https://www.bestuursdocumenten.be/sites/default/files/document/s/nl/commissies/openbaarheid/2018/advies-2018-105.pdf>\)](https://www.bestuursdocumenten.be/sites/default/files/document/s/nl/commissies/openbaarheid/2018/advies-2018-105.pdf)*

Tot slot wil ik benadrukken dat dit verzoek tot heroverweging gebeurt vanuit mijn hoedanigheid als journalist en daarmee een aanzienlijk publiek belang dient.”

1.5. Per e-mail van diezelfde datum 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. De administratieve instantie steunt de weigering om inzage te geven in de gevraagde spreadsheets op het motief dat het rapport nog niet afgewerkt is en nog niet gedeeld kan worden met de sector of de organen van het RIZIV.

Hoewel de administratieve instantie hier niet uitdrukkelijk naar verwijst, steunt zij aldus haar weigeringsbeslissing op artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994.

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

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

3.3.1. 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. Zo kan een document waaraan de betrokken administratieve instantie nog aan het werken is, als een bestuursdocument dat niet af is, beschouwd worden.

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.

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.

3.3.2. De aanvrager voert aan dat bij het toepassen van deze uitzonderingsgrond, onderscheid gemaakt moet worden tussen enerzijds het rapport dat de administratieve instantie nog aan het opstellen is, en anderzijds de spreadsheets die in het rapport geanalyseerd worden. Aangezien het verzoek om inzage slechts slaat op de spreadsheets, en niet op het rapport zelf, zou de administratieve instantie zich niet kunnen steunen op het argument dat het gaat om documenten die onaf zijn.

In veel gevallen, moeten documenten die een instantie of dienst hebben verlaten, worden beschouwd als afzonderlijke en afgewerkte documenten. Ook voorbereidende documenten zijn immers te kwalificeren als op zich staande bestuursdocumenten.

Niettemin heeft de Commissie in het verleden al geoordeeld dat bij de beoordeling van het onaf of onvolledig karakter rekening moet gehouden

worden met bijlagen indien die integraal deel uitmaken van een bestuursdocument (Advies nr. 2020-11, 30 januari 2020).

Welke bijlagen beschouwd moeten worden als integraal deel van een bestuursdocument, hangt echter af van de concrete situatie en eigenheden van de betrokken documenten

Voor zover de in onderhavig dossier opgevraagde spreadsheets specifiek en alleen opgesteld werden om te worden geanalyseerd in een studie, kan er van uitgegaan worden zij inherent deel uitmaken van de analyse die het voorwerp uitmaakt van het rapport, en kunnen zij dus niet los gezien worden van dat bestuursdocument zelf.

3.3.3. Gelet op het bovenstaande, en voor zover de administratieve instantie kan motiveren dat het rapport daadwerkelijk nog niet is afgewerkt, zijn ook de bijhorende spreadsheets nog als een onaf bestuursdocument te beschouwen.

De Commissie merkt echter wel op dat, met het oog op de toepassing van artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994, deze nauwe band tussen bijlagen en eindrapport evenwel niet onbeperkt in de tijd blijft voortduren. Het onafgewerkt karakter van het rapport kan niet onredelijk lang ingeroepen worden om de inzage in de bijhorende bijlagen te weigeren.

3.3.4. Het onaf karakter moet echter ook van aard zijn om tot misverstanden te leiden. De administratieve instantie laat vooralsnog na te motiveren dat zulks het geval is.

Het risico op misverstanden is bovendien restrictief te beoordelen. Indien de misvattingen kunnen vermeden worden door bijkomende uitleg door de administratieve instantie, is niet voldaan aan de voorwaarden van deze uitzonderingsgrond.

Het is ook niet uitgesloten dat het onaf karakter of het risico's op misvattingen louter gelden voor sommige maar niet alle informatie. In dat geval herinnert de Commissie ook aan het principe van de gedeeltelijke bekendmaking, waarbij alleen inzage geweigerd wordt voor de informatie waarvoor toepassing van de betrokken uitzonderingsgrond kan gemaakt worden, en waarbij de andere informatie wel vrijgegeven wordt.

Brussel, 23 april 2026,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter