



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

23 april 2026

ADVIES 2026-093

met betrekking tot de weigering van inzage in het dossier
betreffende een regularisatie

(CTB/083/2026)

Sleutelwoorden : FOD Financiën – regularisatiedossier – art. 8, § 2, wet
11 april 1994 – geen gelijktijdige indiening

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Op 6 november 2025 richten Meesters Ken Lioen en Hannah Neve, namens hun cliënten, Jean-François Lycops en Barbara De Beurme (hierna: “de aanvragers”), een verzoek aan het Contactpunt Regularisaties (CPR) van de FOD Financiën (hierna: “de FOD Financiën”) om inzage te verkrijgen in het regularisatiedossier in toepassing van de wet van 21 juli 2016 tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie (hierna “EBAquater-wet”) van Private Insurer NV (“PI”), dossier nr. 2021.v1.3094, *“teneinde (i) na te gaan of deze procedure waarvan zij deel uitmaakt, correct werd doorgevoerd overeenkomstig de toepasselijke wettelijke bepalingen (en er dus effectief correct werd geregulariseerd zodat die volle uitwerking heeft), (ii) na te gaan welke type van fraude zou zijn geregulariseerd en (iii) na te gaan dat de bedragen die op onze cliënten worden verhaald correct zijn en overeenstemmen met de doorgevoerde regularisaties.”*

1.2. Uit het schrijven van de aanvragers d.d. 12 februari 2026 (zie hierna) blijkt dat de FOD Financiën bij brief van 9 december 2025 (ondertekend op 11 december 2025) de inzage in de gevraagde documenten weigert, op grond van een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Volgens de aanvragers werd deze brief verzonden buiten de termijn voorgeschreven door artikel 6, § 5, van de wet van 11 april 1994 en was zij daarom onregelmatig en onontvankelijk.

Noch de aanvragers, noch de administratieve instantie, hebben naar aanleiding van het administratief beroep d.d. 15 december 2026 (zie hierna) de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: “de Commissie”) ingelicht van het bestaan van deze beslissing.

1.3. Op 15 december 2025 hebben de aanvragers een verzoek tot heroverweging ingediend bij de FOD Financiën, tegen hetgeen omschreven wordt als een impliciete weigeringsbeslissing.

1.4. Bij brief van dezelfde dag, ontvangen op 17 december 2025, verzoeken de aanvragers ook de Commissie om een advies.

1.5. De Commissie geeft op 9 januari 2026 haar advies nr. 2026-003. Er van uitgaand dat de FOD Financiën heeft nagelaten om op het verzoek van de aanvragers te antwoorden, adviseert zij dat, voor zover de FOD Financiën geen uitzonderingsgronden inroept en deze afdoende motiveert, deze ertoe gehouden is om de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

1.6. Per brief van 12 februari 2026 richten de aanvragers opnieuw een verzoek tot de FOD Financiën, dat luidt als volgt:

“Onze cliënten hadden reeds een verzoek tot inzage ingediend van het regularisatiedossier 2021.v1.3094. In uw brief van 9 december 2025, ondertekend op 11 december 2025, heeft uw dienst hen de toegang tot het dossier geweigerd op grond van artikel 6, § 2, 2°, dat een uitzondering op de openbaarheid voorziet wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet “aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”.

Uw Dienst heeft zich daarbij beroepen op het beroepsgeheim ingesteld door artikel 7 EBAquater-wet, dat bepaalt dat “de ambtenaren en personeelsleden die actief zijn binnen het Contactpunt zijn gehouden tot het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek”.

Zich zonder meer beroepen op deze bepaling volstaat evenwel kennelijk niet en kan onmogelijk in rechte worden aanvaard als een afdoende motivering om deze verscheidene openbaarheidsverzoeken zonder meer te weigeren.

In wat volgt lichten wij hiervoor de redenen verder toe, na eerst het belang en voorwerp van de vraag tot openbaarheid te herhalen.

1. Belang en voorwerp van de (herhaalde) vraag tot openbaarheid

PI is een verzekeraar die toegewezen (“fonds dédié”) tak 23-levensverzekeringen aanbod. Onze cliënten zijn voormalige aandeelhouders en bestuurders van PI. Op 8 juni 2020 werd de verkoop van de aandelen van PI aan P&V voltooid. Sinds 30 september 2021 is PI in vereffening.

In het kader van de bovenstaande procedures hebben cliënten vernomen dat PI op 29 januari 2021 (onder haar nieuwe bestuur) eenzijdig en vrijwillig een eerste regularisatieaanvraag heeft ingediend bij uw Dienst met toepassing van de wet van 21 juli 2016 tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie (hierna “EBAquater-wet”). Deze regularisatieaanvraag had betrekking op “slechts” één tak 23-levensverzekeringsovereenkomst [...].

Blijkens de informatie die aan onze cliënten werd bezorgd zou uw Dienst akkoord gegaan zijn met een specifieke werkwijze om die eerste regularisatieaanvraag van 29 januari 2021 aan te vullen, hetgeen uiteindelijk resulteerde in (1) verschillende ingediende en ondertekende regularisatieaanvragen, (2) verschillende correcties en “addenda” van deze aanvragen, (3) verschillende uitnodigingen tot betaling en (4) verschillende regularisatieattesten. Indien het kopt dat deze werkwijze werd overeengekomen, moeten wij hieruit afleiden dat Uw Dienst akkoord is gegaan met een regularisatieprocedure:

- *Waarbij de aangever ten onrechte expliciet meermaals heeft bevestigd dat er ten behoeve van dezelfde aangever nog geen regularisatieaanvraag werd ingediend terwijl er meerdere aanvragen (formeel en ondertekend) werden ingediend bij uw Dienst voor dezelfde aangever;*
- *Waarbij de aangever ten onrechte expliciet heeft bevestigd dat de geregulariseerde inkomsten niet in verband kunnen worden gebracht met onvergunde beleggingsdiensten (terwijl PI enkel vergund was om Tak23-levensverzekeringsovereenkomsten aan te bieden en de aangever beweert dat deze gesimuleerd zouden zijn);*
- *Waarbij daaropvolgend de verscheidene formeel ingediende en ondertekende regularisatieaanvragen nog eens meermaals werden aangevuld en zelfs aangepast door middel van addenda en nieuwe aanvragen;*
- *Waarbij “onderliggende stukken” dienden te worden bezorgd ondanks het feit dat de te regulariseren bedragen meermaals werden aangepast en het CPR bijgevolg op geen*

enkele manier de juistheid van deze bedragen en dus ook de juistheid van de verschuldigde heffing kon berekenen:

Ons voor zover als nodig beroepend op de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur, wensen wij graag te vernemen 1) of de voormelde elementen feitelijk correct zijn en zo niet, welke elementen wel correct zijn en welke niet, 2) wat de exacte inhoud was van het akkoord van uw Dienst met deze werkwijze en, indien dit akkoord schriftelijk of anderszins werd gedocumenteerd, een afschrift of kopij ervan.

Deze bevestigingen zijn cruciaal voor cliënten op dat zij hun eigen (fundamentele) rechten van verdediging, zoals verzekerd door artikel 6 EVRM, adequaat kunnen uitoefenen en een weigering om een afdoende antwoord te verstrekken in dit verband, riskeert de fundamentele rechten van cliënten te fnuiken. Onze cliënten ondervinden dan ook een onmiddellijk nadeel van de “regularisaties” die PI bij uw Dienst heeft ingediend.

Dit wordt eens te meer aangetoond door de arresten van de Hoven van Beroep te Luik van 18 september 2024 en Gent van 4 november 2025 die expliciet vermelden dat deze werkwijze door het CPR werd aanvaard met verwijzing naar e-mails van 18 februari 2021 10u43 en 18u46 tussen uw Dienst en EY.

[...]

Aangezien de bedragen die door PI aan uw Dienst werden betaald integraal worden verhaald op onze cliënten, blijkt uit het voorgaande voldoende dat onze cliënten beschikken over een persoonlijk en voldoende belang om toegang tot verkrijgen tot (hieronder bepaalde) documenten van het regularisatiedossier 2021.v1.3094, dat aanleiding heeft gegeven tot twee afzonderlijke regularisatieattesten, en dat de vertrouwelijkheid waartoe uw Dienst gehouden zou zijn, hun niet kan worden tegengeworpen om de toegang tot deze documenten te weigeren.

Om hun verdediging te kunnen verzekeren met eerbiediging van de beginselen van de tegenspraak en gelijkheid der wapens, moeten onze cliënten bijgevolg toegang kunnen krijgen tot de informatie

betreffende deze regularisatieprocedure, waaraan zij geen deel hebben genomen, voor zover het volgens PI uiteindelijk zij zouden zijn die de financiële last ervan rechtstreeks moeten dragen.

2. Wettelijke basis openbaarheid van bestuur

[...]

Zoals hierboven aangehaald, is het louter weigeren van een verzoek tot openbaarheid op grond van artikel 6, § 2, 2°, [...] [van de wet van 11 april 1994] geen afdoende motivering om de verscheidene openbaarheidsverzoeken zonder meer te weigeren:

Ten eerste blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat de geheimhoudingsuitzondering niet kan worden tegengeworpen aan een derde die rechtstreeks belanghebbend is en/of wordt benadeeld door de elementen van het dossier waartoe hij geen toegang heeft [RvSt. 11 september 2004, nr. 134.863; RvSt, 13 oktober 2017, nr. 239.399].

[...]

Deze redenering moet mutatis mutandis worden toegepast in het onderhavige geval: het bedrag dat na afloop van de regularisatieprocedure werd betaald, wordt rechtstreeks van onze cliënten gevorderd zonder dat zij de wijze waarop de regularisatie werd uitgevoerd, hebben kunnen analyseren of zelfs maar betwisten. In dat verband kunnen zij bovendien niet worden beschouwd als loutere “derden” ten aanzien van deze dossiers, aangezien de regularisatieprocedure voor uw Dienst precies tot doel een situatie te regulariseren waarvoor onze cliënten verantwoordelijk en aansprakelijk worden gesteld en die door hun toedoen zou zijn ontstaan.

In dergelijke omstandigheden geldt voormelde redenering van de Raad van State a fortiori, gelet op de fundamentele rechten van verdediging die elk bestuursorgaan moet eerbiedigen ten aanzien van rechtsonderhorigen.

Er kan dus niet worden gesteld dat een vorm van geheimhouding of vertrouwelijkheid hun kan worden tegengeworpen, nu net hun wijze van dossierbeheer, zonder hun medeweten, in vraag werd gesteld.

Ten slotte is, overeenkomstig de voormelde rechtspraak, het feit dat de regularisatieprocedure is afgesloten zonder invloed op het recht van onze cliënten om toegang te hebben tot deze informatie, aangezien deze bedragen van hen worden gevorderd in het kader van een gerechtelijke procedure.

Ten tweede is de bestuursoverheid – en dus uw Dienst – wettelijk verplicht om de mogelijkheid van een gedeeltelijke openbaarmaking van de documenten te onderzoeken (art. 6, § 4, WOB). In dit verband benadrukken wij dat de Raad van State reeds een beslissing tot weigering tot openbaarmaking door uw Dienst, nota bene met betrekking tot hetzelfde regularisatiedossier, heeft vernietigd [RvSt., 20 december 2024, nr. 261.840]

[...]

In het onderhavige geval, en in het bijzonder gelet op de kennis die onze cliënten hebben van het voor regularisatie voorgelegde dossier, is het ondenkbaar dat geen enkel document uit het dossier voor hen toegankelijk zou zijn. Minstens zou deze uitzondering op dit grondwettelijk beginsel het voorwerp moeten uitmaken van een concrete en omstandige motivering, waaruit cliënten kunnen begrijpen waarom bepaalde elementen niet te hunner kennis kunnen worden gebracht en waarbij afdoende rekening wordt gehouden met hun fundamentele rechten.

[...]

Bijgevolg wordt uw Dienst, verzocht om 1) te bevestigen of de feitelijke elementen zoals die hiervoor werden samengevat correct zijn en zo niet, welke elementen wel correct zijn en welke niet, 2.) mede te delen wat de exacte inhoud was van het akkoord van uw Dienst met deze werkwijze en, indien dit akkoord schriftelijk of anderszins werd gedocumenteerd, een afschrift of kopij ervan, 3) volledige toegang te geven tot het regularisatiedossier gekend bij

uw Dienst onder nr. 2021.VI.3094 en 4) een afschrift te bezorgen van alle correspondentie in het voormelde dossier met betrekking tot de werkwijze die werd gehanteerd en de geldigheid van de ingediende aangiften.”

1.7. Per e-mail en aangetekend schrijven van 10 april 2026 richten de aanvragers een verzoek om advies aan de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van het verzoek om advies

2.1. Artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de toegang tot bestuursdocumenten (hierna: “de wet van 11 april 1994”) voorziet in een georganiseerd administratief beroep. Dit beroep is niet aan zware vormvoorschriften onderworpen. Niettemin wordt het administratief beroep pas op regelmatige wijze ingesteld indien er zowel een verzoek tot heroverweging aan de beslissingsbevoegde overheid als een verzoek om advies aan de Commissie gericht wordt. Het gaat hier om twee van elkaar te onderscheiden, doch noodzakelijke onderdelen van voormeld administratief beroep.

Het verzoek om advies kan niet los gezien worden van het verzoek tot heroverweging en beide verzoeken moeten gelijktijdig ingediend worden zodat er duidelijkheid bestaat over de aanvang van de termijn waarin de definitieve beslissing genomen moet worden.¹

2.2. Op 10 april 2026 hebben de aanvragers weliswaar een verzoek aan de Commissie gericht, maar geen verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën.

¹ In de parlementaire voorbereiding wordt deze voorwaarde als volgt toegelicht:

“Om de beroepsprocedure sluitend te maken wat de termijn betreft, wordt gepreciseerd binnen welke termijn de Commissie kennis moet geven van haar advies en wat het gevolg is van haar stilzitten. Bovendien wordt bepaald dat de verzoeker zijn verzoek tot heroverweging en zijn verzoek om advies terzelfder tijd richt tot, respectievelijk, de betrokken federale administratieve overheid en de Commissie. Zo weet de federale administratieve overheid wanneer zij uiterlijk kennis moet geven van haar beslissing ten aanzien van het verzoek tot heroverweging, zelfs wanneer de Commissie niet binnen de voorgeschreven termijn advies uitbrengt.” (Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/13, p. 71)

Door na te laten om gelijktijdig een verzoek tot heroverweging aan de administratieve instantie en een verzoek om advies aan de Commissie te richten, hebben de aanvragers niet voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994.

Onverminderd het onderzoek naar het voorwerp van het verzoek om inzage, stelt de Commissie vast dat het verzoek om advies niet ontvankelijk is.

Het staat de aanvragers evenwel vrij om de procedure over te doen door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging aan voormelde betrokken instantie en een verzoek om advies aan de Commissie te richten.

Brussel, 23 april 2026,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter