



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

17 december 2018

ADVIES 2018-122

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/2018/117)

## 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 het 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 aan de personen die voorheen de voornoemde functies hebben uitgeoefend, ondanks dat zij geen (of iet langer) deel uitmaken van de Controledienst als instelling.

- De Raad merkt op dat de situatie van de aangevoerde elementen in het door u aangehaalde situatie en 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 een vooral omdat het toepassingsgebied ervan een beperkte categorie van personen of overheden beoogt waarvan de activiteit op een welbepaald domein situeert.<sup>2</sup> De Commissie toegang tot bestuursdocument deelt deze zienswijze en oordeelde in het verleden reeds dat dergelijke gevallen

---

<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 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>2</sup> R.v.S. 7 maart 2003, nr. 116.762.

aanzien moeten worden als een door de wet verplichte geheimhouding.<sup>1</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, menen wij 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.

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 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 en aanzien van de verzekerden.<sup>2</sup> Zoals eerder meegedeeld zal dit binnen afzienbare tijd gepubliceerd worden 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 zich zou uitspreken over de weigering.

---

<sup>1</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>2</sup> Wetsontwerp op het statuut van en het toezicht op de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, 54-1584/001, pg. 272.

## 2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat de aanvraag niet ontvankelijk is. De e-mail van de aanvrager van 24 oktober 2018 moet immers worden beschouwd als een verzoek tot heroverweging in de zin van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994. De wetgever heeft immers geen bijzondere eisen gesteld aan een verzoek tot heroverweging dan dat de aanvrager zich tot dezelfde administratieve overheid richt aan wie hij zijn oorspronkelijk verzoek heeft gericht en hij te kennen geeft dat hij moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument op grond van deze wet te verkrijgen. Ook al moet gebeurlijk worden vastgesteld dat de beslissing van 24 oktober 2018 mogelijk niet door een daartoe bevoegde persoon werd genomen, toch betekent dit niet dat ze niet werd genomen of niet bestaat. De beslissing van 3 december 2018 moet dan ook worden beschouwd als een eindbeslissing over het door de aanvrager ingediende verzoek tot heroverweging van 24 oktober 2018. De Commissie heeft te dezen dan ook geen enkele bevoegdheid meer, ook al verwijst de Controledienst der Ziekenfondsen ten onrechte naar de administratieve beroepsprocedure in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994.

Niets belet dat de aanvrager de volledige procedure overdoet, wat inhoudt dat hij, na een oorspronkelijke, desgevallend, nieuwe aanvraag, bij (gedeeltelijke) weigering ervan, of na verloop van een termijn van dertig dagen zowel een verzoek tot heroverweging aan de Controledienst der Ziekenfondsen als een verzoek om advies aan de Commissie tegelijktijd moet versturen, rekening houdend met het voorgaande.

Brussel, 17 december 2018.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster