



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

18 april 2016

ADVIES 2016-41

Advies uit eigen beweging over de toepassing van de wet van 11 april 1994 op hulpverleningszones

(Adviesuiteigenbeweging2016-1)

1. Een overzicht

Naar aanleiding van adviesaanvraag CTB/2016/38 en de herhaalde vragen die al werden gesteld aan het secretariaat van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, vond de Commissie het nodig om nader in te gaan op de openbaarheid van bestuur ten aanzien van de documenten in het bezit van de hulpverleningszones die met ingang van 1 januari 2016 de organisatie van de brandweer die gemeentelijk was georganiseerd, hebben overgenomen.

Op grond van artikel 8, § 4 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en op grond van artikel 9, § 3 van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten is de Commissie bevoegd om op eigen initiatief een advies te verstrekken over de algemene toepassing van de wetgeving op de openbaarheid van bestuur. Bovendien kan zij de wetgevende macht voorstellen doen in verband met de toepassing en de eventuele herziening van beide openbaarheidswetten.

2. Het advies

2.1. Grondrecht als uitgangspunt

Het is belangrijk voor ogen te houden wat het doel van de grondwetgever was toen hij de openbaarheid van bestuur in de Grondwet opnam.

In de Verklarende Nota bij artikel 24*ter*, het huidige artikel 32 van de Grondwet, is duidelijk vermeld dat “*De principes vastgesteld in het voorgestelde artikel gelden ten aanzien van alle administratieve overheden. De concrete invulling van dit begrip zal naderhand gebeuren. Aangezien hier een fundamenteel recht wordt toegekend, zal hierbij een zo breed mogelijke interpretatie worden gehanteerd. Met name kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.*” (Parl. St. Kamer, B.Z. 1992-1993, 839/1, 5).

De grondwetgever had dus een zeer ruim personeel toepassingsgebied op het oog, maar liet de invulling over aan de wetgever. Gelet op het gegeven dat het om een grondrecht gaat, moet de wetgever voor een zo ruim mogelijke invulling kiezen. Bovendien mag de wetgever wanneer hij om het personeel toepassingsgebied in te vullen voor het begrip “administratieve overheid” kiest, dit begrip niet zo beperkt invullen dat de wet in strijd zou zijn met het brede toepassingsgebied dat de grondwetgever voor ogen had.

Bovendien heeft de grondwetgever aan artikel 32 van de Grondwet een directe werking toegekend (*Parl. St. Senaat*, BZ 1991 - 1992, nr. 100-49/2, 3, 9; zie in dezelfde zin: *Parl. St. Kamer* 1996 - 97, nr. 871/5, 12 - 13). Amendementen die tot doel hadden de inwerkingtreding van artikel 32 van de Grondwet te laten afhangen van het bestaan van toepassingswetgevingen werden verworpen (*Parl. St. Kamer* 1992-93, nr. 839/4, 10).

Het feit dat een wetgever nagelaten heeft bepaalde instellingen onder een openbaarheidswetgeving te brengen of het toepassingsgebied van de bestaande openbaarheidswetgeving onvoldoende ruim zou zijn, wat onder meer het gevolg kan zijn van een wijziging in de rechtspraak, verhindert niet dat de burger zijn recht van toegang tot bestuursdocumenten zou ontnomen worden. Het ontbreken van een uitgewerkte regeling heeft wel voor gevolg dat er geen specifieke procedure voorhanden is op grond waarvan een verzoek tot openbaarmaking moet worden ingediend, een verzoek tot openbaarmaking moet worden behandeld of op grond waarvan een administratief beroep kan worden ingesteld bij een weigering. Procedureaspecten en termijnen moeten zo minimaal mogelijk worden ingevuld in het licht van het grondrecht dat artikel 32 van de Grondwet bevat.

Omwille van de grondwettelijke verankering van het recht van toegang tot bestuursdocumenten kan de overheveling van een bepaalde administratieve overheid, in casu de gemeenten, naar een andere administratieve overheid, in casu de hulpverleningszones niet voor gevolg hebben dat de rechten van burgers zouden worden verminderd zonder dat de wetgever hiervoor een motivering zou aanvoeren, waarbij wordt aangetoond dat de bestaande uitzonderingsgronden die op de bestuursdocumenten van de organen van de hulpverleningszones van

toepassing zijn niet voldoende zouden zijn om bepaalde belangen te beschermen die bescherming verdienen (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

2.2. Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswetten en hun toepassing op de hulpverleningszones

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid van toepassing op:

- a) de federale administratieve overheden;
- b) de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

De wet van 12 november 1997 is op grond van artikel 2, eerste lid van toepassing op provinciale en gemeentelijke administratieve overheden.

In beide gevallen wordt het begrip administratieve overheid gedefinieerd als “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (artikel 1, tweede lid, 1° van de wet van 11 april 1994 en artikel 2, tweede lid, 1° van de wet van 12 november 1997).

Notie «administratieve overheid»

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de federale openbaarheidswet is geworden (*Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, 8-11*), werd de notie «administratieve overheid» als volgt verduidelijkt:

“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolueren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde

prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als federale administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als niet-federale administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid inbegrepen de arrondissementscommissarissen.

De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveau's – de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidsfeer van de Gemeenschappen of Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz..

Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State steeds als administratieve overheden bestempeld: de organen van het centrale rijksbestuur, zoals de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.

Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het Staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.

Kabinetleden zijn evenmin administratieve overheden: zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.

De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.

Naast deze openbare instellingen stricto sensu zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel

uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.

Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A., en andere.

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.

Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.

Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel.

Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen: zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.

Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.

Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.”

Uit de toelichting blijkt enerzijds de bedoeling van de wetgever om, door voor de invulling van het begrip “administratieve overheid” te verwijzen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak, het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 de mogelijke ontwikkeling van die rechtspraak te laten volgen. De wetgever koos immers voor een “evolutief” begrip, waarbij voldoende rekening kon worden gehouden met maatschappelijke evoluties. Omdat het begrip “administratieve overheid” in artikel 14 van de wetten op de Raad van State zelf niet wordt gedefinieerd, is de invulling die er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven een weergave van een tijdgebonden situatie en bovendien een interpretatie van de bestaande rechtspraak. De evolutie die zich op dat moment voltrok in de rechtspraak was veeleer uitbreidend, al werd niet uitgesloten dat toekomstige rechtspraak in beperkende zin zou evolueren als de aard van een bepaald organisme in de toekomst zou wijzigen.

Anderzijds blijkt dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen zogenaamde “organieke” en “functionele” openbare diensten. Terwijl alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (*organieke openbare diensten*, o.a. de federale administraties) als bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn, geldt voor organismen die niet als zodanig een administratieve overheid zijn (*functionele openbare diensten*) de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden, waarvoor een dergelijk organisme het karakter van administratieve overheid bezit. Wat die laatste categorie betreft gaat het in het bijzonder om de organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast, om ondernemingen met gemengd beheer en om een specifieke categorie van adviesorganen, namelijk de openbare adviesorganen (in A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 125, omschreven als “*met louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het meer bepaald om de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand en de Nationale Arbeidsraad).

De invulling van het begrip “administratieve overheid” is sedert de totstandkoming van de openbaarheidswet geëvolueerd. Het Hof van

Cassatie heeft geoordeeld dat door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; voor commentaar in de rechtsleer, zie onder meer: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema’s: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstege*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d’autorité administrative: retour à l’orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d’autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). Daarbij heeft het Hof van Cassatie weliswaar de nadruk gelegd op het (*functionele*) criterium beslissingen te kunnen nemen die derden binden, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen die derden binden in alle gevallen een noodzakelijke voorwaarde is om van een administratieve overheid te kunnen spreken. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de arresten van het Hof van Cassatie steeds betrekking hadden op privaatrechtelijke instellingen.

Kwalificatie van de hulpverleningszones

Op grond van artikel 14 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid wordt het grondgebied van België verdeeld in hulpverleningszones die bij koninklijk besluit territoriaal zijn afgebakend. Hulpverleningszones beschikken over rechtspersoonlijkheid (artikel 18 van de wet van 15 mei 2007-. Een hulpverleningszone wordt bestuurd door een “raad van de hulpverleningszone” die is samengesteld uit de burgemeesters van alle gemeenten die de hulpverleningszone vormen (artikel 24 e.v. van de wet van 15 mei 2007) en door een uitvoerend orgaan, het “college van de hulpverleningszone”,

samengesteld uit leden die door de raad van de zone onder zijn leden worden gekozen (artikel 55 e.v. van de wet van 15 mei 2007).

Een hulpverleningszone kan worden georganiseerd onder de vorm van een intercommunale als een van de op het grondgebied ervan aanwezige brandweerdiensten op 10 augustus 2007 georganiseerd was onder de vorm van een intercommunale.

Zowel aan de operationele diensten van de civiele veiligheid als aan de bestuursorganen van de hulpverleningszones zijn door de wet opdrachten toegekend.

Op basis hiervan moeten hulpverleningszones worden beschouwd als administratieve overheden in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet. Het gaat om administratieve overheden die soms binnen de federaal sfeer, soms in de gemeentelijke sfeer te situeren zijn. Dit hybride karakter van de taken die de hulpverleningszones uitoefenen laten niet toe om hen onder de categorie van administratieve overheden te plaatsen die zuiver federaal van aard zijn, zodat zij ontsnappen aan het toepassingsgebied van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994. Noch zijn ze te plaatsen onder de categorie van administratieve overheden die zuiver gemeentelijk van aard zijn, zodat ze ook niet terug te brengen zijn onder artikel 9, § 2 van de wet van 12 november 1997. Het feit dat het gaat om een vorm van functionele decentralisatie, verhindert niet dat de hulpverleningszones moeten worden beschouwd als organieke administratieve overheden in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet.

Hieruit blijkt dat de hulpverleningszones niet onder alle bepalingen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur vallen.

Hulpverleningszones vallen - aangezien zij moeten worden beschouwd als "administratieve overheden" in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet – slechts onder de wet van 11 april 1994 "*voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt*" (artikel 1, eerste lid, b) van de wet van 11 april 1994)). In concreto betekent dit dat op de hulpverleningszones de uitzonderingen vermeld in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 van toepassing zijn, maar niet de vereiste van een belang voor documenten van persoonlijke aard en de

uitzonderingsgronden van artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994, omdat deze bepalingen slechts van toepassing zijn op federale administratieve overheden. Dit is evenmin het geval voor de uitzonderingsgrond in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 aangezien deze bepaling slechts van toepassing is op provinciale en gemeentelijke administratieve overheden.

2.2 Het begrip “bestuursdocument”

Hoewel de grondwetgever het begrip “bestuursdocument” zelf niet heeft gedefinieerd in artikel 32 van de Grondwet heeft hij in de toelichting het begrip omschreven als “alle informatie, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken” (*Parl. St. Kamer 1992-1993, nr. 839/1, 5*). Uit andere passages uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat een heel ruime invulling moet worden gegeven aan het begrip. Ook documenten over de interne werking van de administratieve overheid vallen onder dit begrip.

2.3 Besluit

Hulpverleningszones zijn administratieve overheden waarop artikel 32 van de Grondwet van toepassing is. Dit betekent dat in principe al hun documenten openbaar zijn. Het feit dat de wetgever nagelaten heeft een openbaarheidswetgeving op hen van toepassing te verklaren doet daaraan geen afbreuk, omdat artikel 32 van de Grondwet directe werking heeft. Aan het begrip “bestuursdocument” moet een ruime inhoud worden gegeven. Het slaat op alle informatie die op een drager berusten die de organen van de hulpverleningszones in hun bezit hebben. Bij afwezigheid van een wettelijke regeling mogen nauwelijks procedurele vereisten aan de aanvrager worden gesteld en moet zo snel mogelijk gevolg worden gegeven aan een verzoek tot openbaarmaking van een bestuursdocument. De toegang tot bestuursdocumenten kan enkel worden geweigerd op grond van uitzonderingsgronden die een wettelijke of decretale grondslag hebben voor zover zij op alle administratieve overheden van toepassing zijn rekening houdend met de bevoegdheidsverdelende regel die uit artikel 32 van de Grondwet voortvloeit.

Het verdient aanbeveling dat de federale wetgever voor bestuursdocumenten die geen betrekking hebben op milieu-informatie,

het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 uitbreidt tot de hulpverleningszones en hun organen zoals dat ook al het geval is voor wat betreft de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Deze aanbeveling heeft de Commissie trouwens al gemaakt in haar advies nr. 2014-77 dat zij aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft bezorgd naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 dat ondertussen ook als parlementair stuk beschikbaar is (*Parl. St. Kamer*, 2014-2015, nr. 54 0061/002).

Brussel, 18 april 2016.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster