



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

18 mei 2020

ADVIES 2020-42

met betrekking tot een kopie van alle notulen  
opgemaakt tijdens vergaderingen van de Economic  
Risk Management Group

(CTB/2020/31)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 30 april 2020 vraagt de heer X aan de Economic Risk Management Group om een kopie te ontvangen van alle notulen die gemaakt zijn tijdens vergaderingen van de werkgroep Economic Risk Management Group (ERMG) op digitale wijze.

1.2. Bij e-mail van 4 mei 2020 antwoordt de communicatiemanager van de Nationale Bank van België in naam van de voorzitters en van het secretariaat van de ERMG niet aan het verzoek te kunnen voldoen. Daarbij wordt volgende motivering aangevoerd:

“Ik stel vast dat u verwijst naar de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Deze wet is van toepassing op de (federale) administratieve overheden. De Economic Risk Management Group (ERMG) is daarentegen een zuiver adviesorgaan, bovendien zonder rechtspersoonlijkheid. Een dergelijk adviesorgaan kan niet worden beschouwd als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en valt om die reden niet binnen het toepassingsgebied van voormelde wet inzake openbaarheid van bestuur.

Bovendien willen we wijzen op het vertrouwelijk karakter van de adviezen en werkdocumenten van de ERMG. Het gaat immers om advies van experts, mededelingen van bedrijven en persoonlijke meningen van ERMG-leden die uit vrije wil en op strikt vertrouwelijke basis worden verstrekt aan de bevoegde overheden. Bovendien dient de inhoud van de teksten en cijfergegevens op zijn minst vertrouwelijk te blijven zolang de fundamentele belangen van ons land dit vereisen, gelet op de precaire situatie in de huidige fase van deze gezondheidscrisis.”

1.3. Bij e-mail van 4 mei 2020 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de communicatiemanager van de Nationale Bank van België.

1.4. Bij e-mail van dezelfde datum als het verzoek tot heroverweging, verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie, om een advies.

1.5. Bij e-mail van 4 mei 2020 verzoekt de secretaris van de Commissie aan de communicatiemanager van de Nationale Bank om verduidelijking over het statuut van de Economic Risk Management Group.

1.6. Bij e-mail van dezelfde datum ontvangt het secretariaat van de Commissie de gevraagde informatie.

## **2. De ontvankelijkheid van de aanvraag**

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De verzoeker heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging instantie waaraan de aanvraag was gericht en het verzoek om advies aan de Commissie zoals vastgelegd in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994).

## **3. De gegrondheid van de aanvraag**

### **3.1. De kwalificatie als federale administratieve overheid**

Vooraleer de aanvraag op zijn gegrondheid kan worden beoordeeld, moet de Commissie nagaan of de Economic Risk Management Group een administratieve overheid is in de zin van de wet van 11 april 1994. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 geldt slechts ten aanzien van bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is "*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*" (zie artikel 1, tweede lid, 2° van de wet). Een administratieve overheid wordt door de wet van 11 april 1994 gedefinieerd als "*een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State*" (zie artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

### *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 onmiskenbaar een 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.

#### Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswet

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid, ervan, 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.

Een administratieve overheid wordt door de wet 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).

#### Notie (federale) «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 arrondissementcommissarissen.*

*De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveaus – 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-personeel die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidssfeer 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 die 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 gecoördineerde 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 gecoördineerde 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, 2017, p. 132, omschreven als “*de met een louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het, bijvoorbeeld, 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 Verstegen*, 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.

### 3.2. De kwalificatie van de Economic Risk Management Group

De ERMG is geen bij wet of reglement opgerichte organieke overheid doch is als een “macro-economische monitoringgroep” aangesteld door de federale regering. Er wordt als zodanig melding van gemaakt in de beleidsverklaring van de regering Sophie Wilmès II (<https://www.premier.be/nl/algemene-beleidstoespraak-van-de-regering-eerste-minister-sophie-wilmes>). Deze macro-economische monitorgroep strekt er luidens die beleidsverklaring toe de overheid bij te staan door de



economische en sociale gevolgen die de COVID-19-pandemie meebrengt beter in kaart te brengen, voor de bedrijven en de mensen die er werken.

Gelet op de informele aard ervan, is er geen (organieke) wet- of regelgeving waarin het statuut en de taken van de ERMG wordt vastgelegd al wordt in bepaalde regelgeving wel expliciet van het bestaan ervan gewag gemaakt zoals in artikel 6, §2, van het koninklijk besluit van 22 april 2020 'houdende bijzondere maatregelen voor de personeelsleden van het federaal openbaar ambt in het kader van de gezondheids crisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19'. Met het genoemde artikel wordt de mogelijkheid gecreëerd om aan de ERMG een personeelslid of mandaathouder ter beschikking te stellen op voorwaarde dat alle betrokkenen (ERMG, het personeelslid/mandaathouder en zijn federale dienst) daarmee instemmen.

De 'Economic Risk Management Group', afgekort 'ERMG', werd midden maart 2020 in het leven geroepen met als specifieke bedoeling de economische situatie in België van dichtbij op te volgen tijdens de COVID-19--crisis. De ERMG heeft onder meer als taken de voortdurende monitoring van de economische situatie in ons land, de identificatie van de zogenaamde "kritieke economische activiteiten" om de continuïteit ervan te garanderen, de identificatie van aanvullende maatregelen die tijdens de crisis zijn genomen om de ondernemingen te ondersteunen en de definitie van voorstellen voor acties die nodig zullen zijn wanneer de crisis voorbij is.

De ERMG is organisatorisch opgesplitst in twee onderdelen:

- de *cel opvolging* bestaat uit leden van publieke instellingen (NBB, Federaal Planbureau), vertegenwoordigers van de bedrijfswereld, sociale partners en experts. Deze cel volgt de economische situatie van het land en het risico op. De leiding van deze cel is toevertrouwd aan de heer Pierre Wunsch, Gouverneur van de NBB, die tevens fungeert als Co-voorzitter van de ERMG. De heer Wunsch is lid van de ERMG in persoon en vertegenwoordigt geenszins de NBB in de ERMG. Gelet op het belang van de werkzaamheden van de ERMG voor de economie van ons land, kan deze wel rekenen op een uitgebreide ondersteuning van de Nationale Bank, zowel op inhoudelijk vlak als inzake organisatie en communicatie. Zie <https://www.nbb.be/nl/bestrijding-van-de-economische-gevolgen-het-werk-van-de-economic-risk-management-group>.

- de *centrale groep* bestaat uit vertegenwoordigers van de federale overheid en de deelstaten, plus alle leden van de cel opvolging. De centrale groep zal specifiek adviseren over welke maatregelen moeten worden genomen om de effecten van COVID-19 op onze economie te verminderen. De leiding van deze cel is toevertrouwd aan de heer Piet Vanthemsche, die eveneens fungeert als co-Voorzitter van de ERMG.

De ERMG moet worden beschouwd als een groepering zonder rechtspersoonlijkheid die een feitelijk bestaan kent, die de socio-economische situatie in kaart brengt, enkel advies verleent of beleidsvoorstellen formuleert doch zonder over enige beslissingsmacht te beschikken. Ook al is de ERMG door de overheid belast met een (adviserende) taak van algemeen belang, dan blijkt niet dat dit platform op enigerlei wijze over de bevoegdheid beschikt om eenzijdige beslissingen te nemen noch ten aanzien van derden noch ten aanzien van het ter beschikking gestelde personeel zodat de ERMG de kwalificatie van administratieve overheid ontbeert en niet valt onder het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994.

Het voorgaande staat er niet aan in de weg dat de informatie, de beleidsvoorstellen of de adviezen die de ERMG, in welke vorm of op welke drager ook, aan de Regering of enige andere administratieve overheid verstrekt en vervolgens bij die administratieve overheid berusten, te beschouwen zijn als bestuursdocumenten waarop de wet van 11 april 1994 van toepassing is.

Brussel, 18 mei 2020.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster