



KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

Bachelor in de rechten

Bachelorscriptie 2024-2025

De pluriformiteit van het overheidsbegrip

Yorunn Beeckelaers

PROMOTOR:

Marie DeCock

Samenvatting

Deze scriptie onderzoekt het overheidsbegrip binnen de Belgische rechtsorde met bijzondere aandacht voor de pluriformiteit ervan. De centrale vraag luidt: Wat is het juridische overheidsbegrip en hoe vertaalt de pluriformiteit ervan zich binnen de Belgische rechtsstaat?

Uit de analyse blijkt dat er geen eenduidige en alomvattende definitie bestaat, wat kan leiden tot rechtsonzekerheid en lacunes in de toepassing van het bestuursrecht. Daarnaast concluderen we echter ook dat het niet altijd wenselijk en mogelijk is om dit begrip volledig af te bakenen.

Deze scriptie bespreekt verschillende vormen waarin de overheid zich voordoet in onze staat. Zo gaan we dieper in op de administratieve overheid, bestuursinstanties en overheidsinstanties en openbare instellingen en diensten. Elk van deze begrippen kent een eigen juridische kwalificatie die afhankelijk is van het toepassingsgebied. Ook behandelen we de toepassing van de imperiumbevoegdheid binnen deze verschillende begrippen.

Daarnaast zullen we ook een rechtsvergelijking doen met onze buurlanden; Nederland en Frankrijk. Dit toont de verschillende benaderingen en uitkomsten van beide landen en het verschil met België. Nederland werkt met een functioneel overheidsbegrip in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), wat zorgt voor rechtszekerheid en ruime toepasselijkheid. Frankrijk leunt dan weer sterk op de jurisprudentie van de Raad van State. België blijft achter met een fragmentarische regelgeving en een gebrek aan systematische afbakening.

De conclusie van deze scriptie is dan ook dat het streven naar een alomvattende en omlijnde definitie van het overheidsbegrip in België niet wenselijk of haalbaar is. In plaats daarvan moet er sterk worden ingezet op een specifieke benadering waarbij men elke regelgeving individueel bekijkt en specifieke criteria opstelt. Enkel zo kan het overheidsbegrip worden afgestemd op de realiteit van een gelaagde en evoluerende bestuursstructuur.

Woord vooraf

Deze scriptie is het resultaat van een intensief, maar zeer boeiende onderzoeksopdracht binnen het publiekrecht. Ik werd geconfronteerd met de veelzijdigheid en complexiteit van het overheidsbegrip binnen de Belgische rechtsorde.

Ik wens in het bijzonder mijn promotor, Marie DeCock, te bedankt voor haar goede begeleiding en kritische inzichten gedurende dit traject. Eveneens dank ik mijn vrienden en familie voor de steun en waardevolle feedback.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Afbakening onderwerp	1
Probleemstelling	1
Onderzoeksvraag	1
Hoofdstuk I. Het overheidsbegrip en zijn pluriformiteit	3
A. Context/Definiëring	3
B. Pluriformiteit	4
a) Inleiding: Een veelvoudig bestuur in een gelaagde staat	4
b) Vorm 1: administratieve overheid	7
c) Vorm 2: bestuursinstantie / overheidsinstantie / bestuursorgaan	12
d) Vorm 3: openbare instelling / openbare dienst	14
C. Rechtsvergelijking met buurlanden	16
Hoofdstuk II. Een pluriform overheidsbegrip	21
A. Voordelen	21
B. Nadelen	22
C. Waarom geen definitie in België	23
Hoofdstuk III. Conclusie	25
Lijst van geraadpleegde werken	26

Inleiding

Afbakening onderwerp

De overheid in het Belgisch recht is geen eenduidig begrip. Het begrip wordt gebruikt in uiteenlopende contexten, zonder een duidelijke en algemene juridische definitie. Dit leidt tot verwarrende situaties waarin burgers, rechters en beleidsmakers zich moeten schikken in een ingewikkeld rechtslandschap. Deze scriptie focust zich in het bijzonder op de pluriformiteit van het overheidsbegrip en onderzoekt hoe deze meervoudigheid zicht vertaalt in de praktijk.

De centrale vraag die behandeld zal worden is: *Wat is de juridische definitie van het overheidsbegrip en hoe komt de pluriformiteit ervan voor in onze rechtsstaat?* Om deze vraag te beantwoorden, zullen we niet enkel kijken naar de diverse vormen die in de overheid voorkomen, maar ook naar de voor- en nadelen van het aanhouden van verschillende overheidsbegrippen en de vergelijking met onze buurlanden Nederland en Frankrijk.

Probleemstelling

De pluriformiteit van het overheidsbegrip is een zeer actueel fenomeen, het speelt een rol bij de hervormingen en de vraag naar splitsing binnen de Belgische federale structuur en weegt door op verschillende beleidsniveau's. Daarnaast is de overheid en haar verschillende vormen een belangrijk begrip voor de bevoegdheidsverdeling, maar ook voor mogelijke bevoegdheidsconflicten en lacunes in het recht. Dit zorgt ervoor dat een zeer brede groep hier dagelijks mee geconfronteerd kan worden, neem bijvoorbeeld burgers, diverse instellingen en bedrijven, gemeenten, gewesten, provincies, publieke en private relaties enzovoort.

De structuur die concreet aan bod komt, is de pluriformiteit met haar complexe vormen die binnen de overheid bestaan, waarna we dieper ingaan op de aanpak en totstandkoming van een begrip bij onze buurlanden. Tenslotte zullen we de voor- en nadelen behandelen uit de rechtsleer.

Onderzoeksvraag

Wat is de juridische definitie van het overheidsbegrip en hoe komt de pluriformiteit ervan voor in onze rechtsstaat?

Subvragen:

1. Wat is het overheidsbegrip en wat houdt de bijhorende pluriformiteit in?
2. Welke vormen van pluriformiteit bestaan er binnen het Belgische overheidsbegrip en hoe vertalen die zich in de rechtsstaat? Hoe staat België ervoor in vergelijking met de buurlanden Nederland en Frankrijk?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van een pluriform overheidsbegrip volgens de Belgische rechtsleer? Zorgen deze ervoor dat er in België geen definitie bestaat?

Voor het oplossen van deze onderzoeksvragen maakte ik gebruik van verschillende methodologische werkwijzen om tot een onderbouwd geheel te komen.

Zo maakte ik voor de beschrijvende onderzoeksvragen (1. en 2.) gebruik van de juridisch-historische interpretatie die nodig was om de context van dit onderzoek te kunnen kaderen en

begrijpen, maar in het bijzonder van de interpretatie op basis van rechtsleer en rechtspraak. Voor de rechtsvergelijking met onze buurlanden lag de focus op de historische totstandkoming en huidige werking van hun staatsystemen. Tenslotte worden de voor- en nadelen geformuleerd door middel van een evaluerend onderzoek op basis van interne evaluatiecriteria zoals rechtsregels en algemene rechtsbeginselen, opvattingen in de rechtsleer en de rechtspraak.

Hoofdstuk I. Het overheidsbegrip en zijn pluriformiteit

A. Context/Definiëring

Het overheidsbegrip is in het Belgische recht bijzonder complex en gelaagd. Tot op heden is er geen afgebakend begrip, ondanks de tevergeefse pogingen tot het vormen van een definitie. Deze onduidelijkheid is niet louter theoretisch, maar heeft ook directe invloed voor de toepasselijkheid van wetgeving en rechtsbescherming voor burgers.¹ De moeilijkheid om een alomvattende definitie op te stellen ligt in de evolutie van de Belgische staat naar een federale en complex gedecentraliseerde structuur. Steeds vaker worden taken toebedeeld aan autonome besturen en publieke of private rechtspersonen die handelen in opdracht van de overheid. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat een functionele benadering van het overheidsbegrip nodig is.²

In deze context spreekt men van de pluriformiteit van het overheidsbegrip. Dit betekent dat de overheid zich voordoet in verschillende vormen en met verschillende statuten. Dit is onder andere te herkennen aan de hand van de verschillende begrippen die ondergebracht worden onder het overheidsbegrip door het gebruik van begrippen zoals de administratieve overheid, de bestuursinstantie, openbare dienst of een publieke rechtspersoon. Elk van deze begrippen heeft een specifieke betekenis die afhankelijk is van het toepassingsgebied van de wetgeving waarvoor ze opgesteld zijn. Zo is er niet langer één begrip dat kan gebruikt worden in de wetgeving, maar is het onderscheid alsmaar belangrijker geworden. De moeilijkheid bevindt zich dan ook in het verschil tussen het dagelijks gebruik en de effectieve betekenis van het begrip, zo wordt het telkens maar moeilijker om te bepalen waar het onderscheidt ligt tussen een bestuur en een/de overheid.³

De analyse van de verschillende vormen en gebruikte criteria maken duidelijk dat er geen uniforme juridische standaard bestaat voor het opstellen van een definitie. Zo zal duidelijk worden dat de imperiumbevoegdheid vaak als een doorslaggevend kenmerk wordt gezien, hoewel ook dit criterium niet uniform toepasbaar is voor elk begrip.⁴

De afwezigheid van eenduidigheid brengt juridische onzekerheid met zich mee. Dit geldt niet alleen voor overheidsinstellingen, maar ook voor de burgers. Wanneer het onduidelijk is welke wetgeving van toepassing is en welk rechtscollege hiervoor bevoegd is, ontstaan er lacunes in het recht die zorgen voor rechtsonzekerheid. De kwalificatie van een instelling als overheid is immers bepalend voor de toepassing van wetgeving zoals de wet op openbaarheid van bestuur of de motiveringsplicht. De vraag naar een afgebakend overheidsbegrip vloeit dus niet enkel voort uit de wil naar een universele definitie, maar voornamelijk uit de vraag naar een basis voor een coherente en duidelijke juridische toepassing per beleidsniveau en wetgeving.

1 OPDEBEEK, I., en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Die Keure, 2006, 19-25.

2 VANDENDRIESSCHE, F., *Beginselen van behoorlijk bestuur: Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur*, die Keure, 2006, 35-38.

3 DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 37.

4 VAN GARSSE, S., 'Publiek-private samenwerking op lokaal vlak: een inleiding', T.Gem., 2002, 225-247.

B. Pluriformiteit

a) Inleiding: Een veelvoudig bestuur in een gelaagde staat

De overheid is geen eenduidig concept, maar bestaat uit een ingewikkelde en veelvormige structuur van bestuursentiteiten. Dit pluralisme komt voort uit de juridische, institutionele en territoriale structuur van België. Het Belgisch bestuursmodel is opgebouwd uit verschillende bestuursvormen, rechtsstatuten en bevoegdheidsverdelingen, die niet overeenkomen met een louter gecentraliseerde staat. Deze complexiteit is het resultaat van een historisch gegroeide decentralisatie en de federalisering van de staat.

De overheid wordt gevormd door verschillende rechtspersonen, elk met hun eigen bevoegdheden, structuur en autonomie, die in een welbepaalde verhouding staan tot elkaar.⁵ Sommige zijn publiekrechtelijk, andere privaatrechtelijk. Sommigen werken op basis van de territoriale bevoegdheid, anderen volgens een functioneel mandaat. De ene is opgericht bij wet, waar anderen ontstaan zijn uit een administratieve praktijk of een privaat initiatief. Deze verscheidenheid maakt het net zo noodzakelijk om het overheidsbegrip te analyseren en te bekijken vanuit verschillende vormen.

Een centraal element in het overheidsbegrip is de rechtspersoonlijkheid. Een rechtspersoon is een juridische entiteit die zelf drager is van rechten en plichten, los van de natuurlijke personen die haar besturen of vertegenwoordigen.⁶ Deze rechtspersoonlijkheid zorgt ervoor dat een bestuur zelfstandig kan optreden in het rechtsverkeer. Deze rechtspersoonlijkheid wordt toegekend door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie. Dit betekent dat de wetgever deze expliciet kan toekennen aan een concrete entiteit of dat zij automatisch bestaat wanneer er voldaan wordt aan algemene wettelijke voorwaarden.⁷ Een toelichting hierbij is het voorbeeld van de Belgische staat, met zijn provincies en gemeenten. Deze hebben rechtspersoonlijkheid zonder dat de wet dit bepaald heeft.⁸ Dit is daarentegen niet het geval voor gemeenschappen en gewesten, wat aantoont dat rechtspersoonlijkheid ook impliciet verleend kan worden door de wetgever. Dit is het geval wanneer die krachtens hun grondwettelijke taken en bevoegdheden zonder expliciete bepaling toch als zelfstandige entiteiten worden erkend.⁹

Rechtspersoonlijkheid wordt bovendien toegekend met het oog op een specifiek maatschappelijk doel, overeenkomstig het specialiteitsbeginsel.¹⁰ Dit houdt in dat de rechtspersoon enkel mag optreden binnen het kader van het doel waarvoor ze is opgericht. De leden van de gemeenschap of groep die de rechtspersoon vertegenwoordigt, wordt bestuurd door de hiervoor statutair aangestelde organen.¹¹ Het vermogen van de rechtspersoon is afgescheiden van het vermogen van de leden die haar vertegenwoordigen. Deze rechtspersoonlijkheid is cruciaal om recht te kunnen uitoefenen.

⁵ OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 261.

⁶ OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 262.

⁷ Wet 22 december 1995 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de Universiteit Antwerpen, BS 1 februari 1996.

⁸ Art. 3 BWHI.

⁹ MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 77.

¹⁰ OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 262.

¹¹ LIERMAN, S., *Bestuursrecht*, Acco, 2023, 61-68.

Daarnaast wordt er een belangrijk onderscheid gemaakt tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen.¹²¹³ Privaatrechtelijke rechtspersonen worden voornamelijk opgericht op privé-initiatief¹⁴, echter kan de overheid deze in bepaalde situaties ook oprichten, en zijn ze onderworpen aan het privaatrecht.¹⁵ Ze kunnen opgericht zijn met of zonder winstoogmerk. Publiekrechtelijke rechtspersonen worden door de overheid opgericht en hebben als voornaamste doel het vervullen van taken van algemeen belang.¹⁶ Ze beschikken over bijzondere prerogatieven, zoals het recht tot onteigenen, het heffen van belastingen en het uitvoeren van eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen. Elke publiekrechtelijke rechtspersoon krijgt een sui-generis-statuut, wat betekent dat ze ad hoc wordt vormgegeven bij haar oprichting, doorgaans via een specifieke wet of decreet.¹⁷ Onder de publiekrechtelijke rechtspersonen bestaat er nog een tweede onderscheid. Enerzijds zijn er de territoriaal gedecentraliseerde rechtspersonen; de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten. Anderzijds zijn er de functioneel of dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen, ook wel openbare instellingen genoemd. Hun bevoegdheid wordt opgericht door het uitvoeren van een specifieke taak. Voorbeelden zijn de federale overheidsdiensten en Vlaamse verzelfstandigde agentschappen. Een aantal entiteiten, zoals OCMW's en politiezones, combineren beide kenmerken.¹⁸ Zij zijn territoriaal afgebakend, maar voeren specifieke functionele taken uit. Administraties en kabinetten die aan deze rechtspersonen verbonden zijn, bezitten echter geen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, wat hun juridische status beperkt tot uitvoerende organen binnen een groter geheel.¹⁹

Verder komen we uit op twee fundamentele principes binnen onze overheid; centralisatie en decentralisatie.²⁰ In beginsel is de overheid ingericht volgens centraliteitsbeginsel, wat louter wordt afgeleid uit fundamentele uitgangspunten van de Grondwet voor de organisatie en werking. Dit is in de praktijk echter niet zo zwart-wit. Centralisatie impliceert dat de staatsmacht een organische eenheid vormt, zonder afzonderlijke rechtspersoonlijkheid voor diverse organen en diensten.²¹ De taken berusten dus bij één centrale rechtspersoon, die via hiërarchisch georganiseerde organen bestuur uitoefent. Ministers, staatssecretarissen en de Koning maken hier deel van uit.²² Decentrale diensten staan onder toezicht of gezag van deze centrale organen. Politieke en ministriële verantwoordelijke en democratische legimiteit worden gewaarborgd via controle door de democratisch verkozen parlementen. Decentralisatie daarentegen betekent dat er bevoegdheden worden toegekend aan afzonderlijke rechtspersonen, die binnen hun domein over autonomie beschikken.²³ Ze hebben een eigen vermogen, organieke autonomie en zelfstandige beslissingbevoegdheid, al blijven ze onderworpen aan bestuurlijk toezicht.²⁴ Binnen decentralisatie onderscheiden we territoriale en functionele decentralisatie. Bij territoriale decentralisatie worden

12 LIERMAN, S., *Bestuursrecht*, Acco, 2023, 80-85.

13 MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 79.

14 MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 74.

15 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 264.

16 MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 75.

17 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 265.

18 Wet 17 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, BS 31 juli 2007.

19 Art. 41 Gw.

20 MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 92.

21 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 270.

22 ALEN, A., *Poging tot een juridische beschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, UGA, 1975, 92.

23 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 272.

24 LEUS, K., *Een klassiek bestuursrechtelijke benadering van het verschijnsel 'verzelfstandiging' van openbare diensten: naar een nieuw evenwicht tussen autonomie en centrale sturing*, Kluwer, 1997, 599.

bevoegdheden overgedragen aan entiteiten met een geografische afgebakende bevoegdheid, zoals gemeenten en provincies, die ook grondwettelijk verankerd zijn.²⁵ Zij kunnen op autonome wijze hun bevoegdheden uitoefenen door middel van hun eigen beslissingsbevoegdheid en de fundamentele beginselen over hun werking in de Grondwet.^{26,27} Functionele decentralisatie zijn specifieke bevoegdheden die worden toevertrouwd aan entiteiten voor een welbepaalde materie, zoals openbare instellingen en autonome overheidsbedrijven.²⁸ Het is een vorm van overheidsorganisatie waarbij de organen beschikken over een organieke autonomie.²⁹ Hoewel centralisatie en decentralisatie twee uitersten zijn, bestaan er tussenbeide ook mengvormen.³⁰ Voorbeelden hiervan zijn onder andere deconcentratie, waarbij bevoegdheden gedelegeerd worden aan ondergeschikte diensten³¹ onder hiërarchisch gezag, en overheidsdiensten met zekere technische zelfstandigheid die binnen een bestuur optreden met een zekere mate van zelfstandigheid.^{32,33}

Ondertussen zijn er vele termen voor de verschillende overheidsinstellingen en bestaat er geen uniform statuut voor deze instellingen. Echter werd er wel reeds geprobeerd om de materie te harmoniseren door middel van wetten en rechtsleer.³⁴ Zo wordt het bekeken vanuit de oprichtende overheid enerzijds en de wijze van oprichting anderzijds.³⁵

Tenslotte is het belangrijk om onze bestuursstructuur te bekijken vanuit het idee van een gelaagde piramide. De overheid is een complex systeem van drie bestuurlijke lagen die we de traditionele bestuursvormen noemen. Deze besturen zijn opgericht door de Grondwet of door een wetskrachtige norm, waarbij hun statuut door een wet- of decreetgever werd uitgewerkt.³⁶ Onder deze bestuursvormen horen de centrale overheden zoals de federale overheid alsook de gemeenschappen en gewesten. Daarnaast omvat dit ook de territoriale gedecentraliseerde besturen en de functionele gedecentraliseerde instellingen. Dit zijn de in de Grondwet verankerde bestuursniveaus.³⁷ De federale overheid, gemeenschappen en gewesten zijn rechtspersonen die juridisch gezien op gelijke hoogte staan, maar verschillen in bevoegdheden en organisatie. Elk beschikt over een parlement en regering. Daarnaast zijn de provincies onderworpen aan toezicht van zowel de federale als deelstatelijke overheden, afhankelijk van het beleidsdomein. De gemeenten zijn de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, met ruime autonomie en grondwettelijke verankering. Op elk van deze niveaus vinden we een waaier van instellingen, waaronder parlement, administraties, agenstschappen en adviserende organen.

25 VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G. en HAECK, Y., *Handboek Belgisch publiekrecht II*, Die Keure, 2015, 75-105.

26 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 275.

27 Art. 41 en art. 162 Gw.

28 LIERMAN, S., *Bestuursrecht*, Acco, 2023, 110-125.

29 ALEN, A., *Poging tot een juridische beschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, UGA, 1975, 92.

30 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 262.

31 ALEN, A., *Poging tot een juridische beschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, UGA, 1975, 92.

32 MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 136-144.

33 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 288.

34 MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 136-144.

35 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 280..

36 VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en Private Rechtspersonen: Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Die Keure, 2004, 36.

37 DE SOMER, S., 'Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story', *Rechtskundig Weekblad* 2012/37, 1614.

b) Vorm 1: administratieve overheid

De administratieve overheid is een voordehandliggend begrip om te bespreken als eerste vorm. Het is echter een veelvoorkomende fout dat het overheidsbegrip benadert wordt vanuit het begrip van de administratieve overheid. Hoewel we weldra dieper zullen ingaan op het begrip, kunnen we alvast stellen dat we ondertussen een juridisch vormgegeven begrip kennen. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat dit is opgesteld met een specifieke functie, namelijk het afbakenen van de bevoegdheid van de Raad van State. Dit zorgt ervoor dat het begrip niet in de context van het overheidsbegrip kan worden doorgetrokken.

De administratieve overheid vindt zijn oorsprong terug in artikel 14, §1, 1^o van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.³⁸ Dit artikel voorziet echter niet in een definitie of afgebakende criteria, maar is een loutere grondslag waarin de basis gevonden kan worden. De Raad van State (hierna: RvS) moest dus zelf voorzien in een invulling, waarbij het Hof van Cassatie (hierna: HvC) als attributierechter steeds het laatste woord heeft. Dit heeft geleid tot een evoluerende rechtspraak. Al snel wordt opgemerkt dat dit geen eenvoudige opgave is. De afbakening van dit begrip werd vooral moeilijk door de vervagende afbakening tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van overheidsoptreden.

De diverse onderdelen binnen de besturen, zorgen ervoor dat de invulling door de RvS en het HvC een delicate kwestie is waarbij men met vele zaken rekening moet houden. Al snel wordt opgemerkt dat dit geen eenvoudige opgave is. Het opstellen van dit begrip werd vooral moeilijk door de vervagende afbakening tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van overheidsoptreden. De administratieve overheid is veruit een van de meest omstreden begrippen binnen het Belgisch bestuursrecht, dit zal verder duidelijk worden in deze uiteenzetting van de inhoud van dit begrip. De administratieve overheid moet bekeken worden vanuit de verschillende rechtsvormen, zo is er een onderscheid tussen de rechtspersonen in private en publiekrechtelijke rechtsvorm.³⁹

De private rechtsvormen zijn besturen die vormgegeven zijn door het privaatrecht, belangrijk is dat deze echter niet altijd gekwalificeerd kunnen worden als een administratieve overheid. Hierbij spelen in de eerste plaats twee types van criteria; het organieke criterium, wat gaat over de oprichting, erkenning en toezicht door de overheid, en het functionele criterium, wat de uitoefening van taken van algemeen belang en de eenzijdige beslissingsbevoegdheid inhoudt.⁴⁰

Bij deze eenzijdige beslissingsbevoegdheid, ook wel imperiumbevoegdheid genoemd, zijn er enkele principearresten die de basis leggen voor de invulling van deze bevoegdheid. De rechtspraak van het HvC licht dit toe in o.a. Gimvindus⁴¹, BATC⁴² en Meulenijzer⁴³. Arrest Meulenijzer vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de kwalificatie als administratieve overheid bij private rechtspersonen die duidt dat de imperiumbevoegdheid een doorslaggevend element is⁴⁴. De eerdere arresten zoals Gimvindus en BATC dienen ter kwalificatie van rechtspersonen met private

38 Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, BS 21 maart 1973.

39 DE SOMER, S., 'Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story', Rechtskundig Weekblad 2012/37, 1615-1619..

40 DE SOMER, S., 'Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story', Rechtskundig Weekblad 2012/37, 1617.

41 Cass. 14 februari 1997, N-19970214-7, 'Gimvindus', overw. 8.

42 Cass., 10 september 1999, N-19990910-5, 'BATC', overw. 11.

43 Cass., 6 september 2002, N-20020906-8, 'Meulenijzer', overw. 16..

44 VAN GARSSE, S., 'Publiek-private samenwerking op lokaal vlak: een inleiding', T.Gem., 2002, 225-247.

rechtsvorm, maar zijn niet universeel toepasbaar, ze hebben namelijk betrekking op vennootschappen die opgericht zijn door de overheid of waarin zijn deelnamen⁴⁵. Het idee dat het louter organieke criterium uit deze arresten volstaat, wordt verworpen.⁴⁶

De RvS stelt dat de imperiumbevoegdheid de bevoegdheid inhoudt om derden eenzijdig te binden in private rechtsvorm, met oog op een doel van algemeen belang. Ongeacht een organieke band met de overheid, dient dit als determinerend criterium voor kwalificatie (= *conditio sine qua non*). Echter deden de arresten bijkomende rechtsvragen rijzen. Zo is het belangrijk om voorzichtig om te springen met welke bevoegdheden gekwalificeerd kunnen worden als imperiumbevoegdheden. De rechtspraak van het HvC definieert deze derdenbindingsbevoegdheid als een bevoegdheid om beslissing te nemen die derden bindt, een bevoegdheid om verplichtingen van anderen eenzijdig te stellen of/en te bepalen.⁴⁷ De RvS spreekt van de exorbitante bevoegdheid om in het rechtsverkeer, ter verwezenlijking van doeleinden die van algemeen belang zijn, eenzijdig te kunnen opleggen, meer bepaald door de eigen verplichtingen tegenover anderen eenzijdig te bepalen of door verplichtingen van die anderen eenzijdig vast te stellen, welke door met het openbaar gezag toegerust orgaan aan derden worden gegeven.⁴⁸ Bevoegdheden die hierbij worden opgehaald door de RvS zijn; onteigening⁴⁹, tuchtstraffen voor sporters⁵⁰ en statuair personeel aanstellen⁵¹. Dit is echter nog in ontwikkeling en kent een zeer casuïstische invulling, wat zorgt voor veel onduidelijkheden en rechtsonzekerheid.⁵²

Daarnaast rijst er ook de vraag of de aanwezigheid van de imperiumbevoegdheid naast noodzakelijk, ook voldoende is voor de kwalificatie. Baekeland meent dat dit niet het geval is en verwijst hiervoor naar de erkenning en controle door de overheid als bijkomend criterium om democratische legitimiteit en controle te behouden.⁵³ De Somer daarentegen verklaart dat het strijdig zou zijn met onze democratie wanneer we deze bevoegdheid toekennen, zonder dat hier erkenningsvoorwaarden aan te pas komen en zonder gerichte controle uit te oefenen wanneer zo'n overheidstaak wordt uitgeoefend.⁵⁴

Bij publieke rechtspersonen wordt de hoedanigheid van administratieve overheid doorgaans als evidentie beschouwd. Dit vloeit voort uit de organieke band met de overheid, de controle die door de overheid wordt uitgeoefend en de vaststelling dat deze entiteiten voor bepaalde overheidstaken verantwoordelijk zijn.⁵⁵ Dit geldt ook voor de traditionele bestuursvormen die hun grondslag in de wet vinden, ook deze sui-generis-rechtspersonen werd al snel gekwalificeerd als administratieve overheid. Echter werd ook hier de kwalificatie in vraag gesteld wanneer de principaarresten erbij worden gehaald. Zo deden de arresten Gimvindus⁵⁶, BATC⁵⁷ en Meulenijzer⁵⁸ de vraag reizen naar

45 DE SOMER, S., 'Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story', Rechtskundig Weekblad 2012/37, 1618.

46 Cass. 6 september 2002, N-20020906-8, 'Meulenijzer', overw. 25.

47 Cass. 14 februari 1997, N-19970214-7, 'Gimvindus'; Cass., 10 september 1999, N-19990910-5, 'BATC'; Cass., 6 september 2002, N-20020906-8, 'Meulenijzer'.

48 VANDENDRIESSCHE, F., 'Administratieve overheden met private rechtsvorm', Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent, 2004, 15.

49 RvS 3 maart 2011, 211.775, 'NV PIT Antwerpen'.

50 RvS 14 juli 2010, 206.617, 'Yanina Wickmayer', overw. 12; RvS 14 juli 2010, 206.618, 'Xavier Malisse', overw.12.

51 RvS 26 juni 2008, 184.837, 'NV Matexi', overw. 18.

52 VERDEYEN, V., 'Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering', CDPK, 2006, 323-343.

53 BAEKELAND, C., 'De VZW als administratieve overheid in de zin van art. 14, §1, 1° RvS-wet: de weg van de verwekking tot de geboorte', CDPK, 2010, 437.

54 DE SOMER, S., LAMBRECHT, S., VERBEECK, V., 'De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonomie overheidsbedrijven, IVA's en EVA's, TBP', 2011, 8-10.

55 DE SOMER, S., 'Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story', Rechtskundig Weekblad 2012/37, 1627..

56 Cass. 14 februari 1997, N-19970214-7, 'Gimvindus', overw. 8.

57 Cass., 10 september 1999, N-19990910-5, 'BATC', overw. 11.

58 Cass., 6 september 2002, N-20020906-8, 'Meulenijzer', overw. 16.

de relevantie van het gezagscriterium bij de imperiumbevoegdheid voor rechtspersonen in publieke rechtsvorm, ook wel de organieke openbare besturen. De vraag volgde specifiek uit het feit dat er gesteld werd dat al hun eenzijdige bestuurlijke beslissingen onderwerpen zijn aan de rechtsmacht van de RvS, ook voor beslissingen genomen buiten die bevoegdheid.⁵⁹ Op basis van arrest Tas⁶⁰ oordeelde de Raad in eerste instantie dat het criterium van imperiumbevoegdheid ook bij publiek kan uitsluiten. Dit werd echter al snel irrelevant verklaard door het arrest van Laere⁶¹ van de RvS, wat werd bevestigd door het arrest Matexi⁶². Ook het HvC bevestigde in het Gimvindus-arrest dat de imperiumbevoegdheid enkel ter uitsluiting kan worden gebruikt bij private rechtsvormen.⁶³

Tenslotte is er wel een uitzondering geformuleerd wanneer het gaat om beslissing inzake het uitoefenen van commerciële of industriële taken. Hierbij is het van belang dat autonome overheidsbedrijven, die naast hun taken van zuiver commerciële of industriële ook nog andere taken van openbare dienst uitoefenen, enkel voor de taken van openbare dienst als administratieve overheid optreden.⁶⁴

Wanneer we inzoomen op het begrip zelf en op de toepassing voor de RvS, komen we op verschillende uitkomsten en doelstellingen, maar ook op verschillende moeilijkheden en lacunes. Het begrip speelt ondertussen een centrale rol in het bestuursrecht. De kwalificatie van een rechtspersoon als administratieve overheid is niet louter theoretisch, maar brengt ook juridische gevolgen met zich mee. Zo zal het enerzijds bepalen wanneer de RvS bevoegd is om kennis te nemen van beroepen op bepaalde beslissingen op basis van artikel 11 en 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State.⁶⁵ Daarnaast zal hier ook het verschil worden gelegd tussen de toepassing van de Vlaamse, maar ook de Federale wetten zoals de wet betreffende de motivering van bestuurshandelingen of de federale wetgeving inzake openbaarheid van bestuur. Tenslotte zal het ook bepalen welke wetten er verder van toepassing zullen zijn zoals bijvoorbeeld het bestuursprocesrecht voor een tuchtprocedure. Dit geeft aan dat een duidelijke afbakening nodig is voor de rechtszekerheid en toepassing.⁶⁶

De RvS is het hoogste administratieve rechtscollege, bevoegd om op te treden als rechtsprekende macht in geschillen binnen het bestuursrecht. Zoals artikel 14, §1 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State vermeldt, is de Raad bevoegd om uitspraak te doen over de beroepen die uitgaan van een administratieve overheid. Dit ligt aan de oorsprong van elk vernietigings- of schorsingsberoep voor de RvS. Om na te gaan of de hij bevoegd is, zal men, naast de criteria van de administratieve overheid, ook moeten nagaan dat het gaat om een eenzijdige administratieve bestuurshandeling die gesteld wordt. Dit zijn handelingen die rechtsgevolgen teweegbrengen in het kader van de uitoefening van haar taken. Het gaat dus om een dubbele toets waar beide elementen voldaan moeten zijn. Wanneer een rechtspersoon wordt gekwalificeerd als een administratieve

59 VANDENDRIESSCHE, F., 'De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie', RW 2000/13, 502. Verdeyen, V., o.c., CDPK 2006, 325.

60 RvS, 9 juli 2007, 173.323, 'Tas', overw. 15.

61 RvS, 6 november 2007, 176.478, 'Van Laere', overw. 84.

62 RvS, 26 juni 2008, 184.837, 'NV Matexi', overw. 18.

63 Cass. 14 februari 1997, N-19970214-7, 'Gimvindus', overw. 8.

64 RvS, 10 maart 2003, 116.818, 'Vanhecke t.a.v. De Post'; RvS, 17 juni 2004, 132.571, 'NV Algemene Ondernemingen Pieters-De Gelder t.a.v. Belgacom'.

65 Art. 11 en 14, §1, 1^o RvS-wet.

66 DE SOMER, S., *Bestuursorganisatierecht*, Kluwer, 2022, 290-291.

overheid, valt zij onder de rechtsmacht van de RvS en is ze onderworpen aan bestuursrechtelijke normen, zoals ook de wet inzake de motivering van bestuurshandelingen en de federale en/of Vlaamse regelgeving inzake openbaarheid van bestuur.

Zoals reeds vermeld is er geen strikte definitie voor de administratieve overheid, maar wordt dit bepaald door de RvS. Naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State enkel bepaalt dat er een beroep tot vernietiging kan worden ingesteld tegen bestuurshandelingen van administratieve overheden, is het belangrijk dat er vorm gegeven wordt aan dit begrip. Wanneer dit niet wordt ingevuld is er een juridische lacune in de wet. Om dit te vermijden speelt de rechtspraak van de RvS en het HvC een belangrijke rol. Uit deze rechtspraak worden volgende niet-cumulatieve criteria gebruikt, waarbij niet elk criterium noodzakelijk aanwezig moet zijn, maar men op casuïstische wijze gaat oordelen. Enerzijds zijn er de positieve criteria voor de kwalificatie.⁶⁷ Ten eerste gaat het om oprichting of erkenning door de overheid, indien de rechtspersoon door de overheid erkent of opgericht is, wijst dit op een nauwe band met het bestuur, dit is een organiek criterium. Ten tweede moet de rechtspersoon belast zijn met een taak van algemeen belang of openbare dienst, dit wijst functioneel op een overheidsrol. Ten derde is er controle of toezicht door de overheid vereist, dit kan feitelijke of juridische controle zijn op het beheer of de beslissingen die worden genomen. Ten vierde komt de imperiumbevoegdheid aan bod, dit betekent dat de rechtspersoon de bevoegdheid moet hebben om eenzijdig bindende beslissingen te nemen zonder toestemming. Als laatste criterium speelt de rechtsvorm een belang, maar is het niet doorslaggevend of de rechtspersoon publiek- of privaatrechtelijk is, het zal louter een invloed spelen op de toepassing van de voorgaande criteria. Uit deze criteria kan er afgeleid worden dat het voornamelijk de combinatie is die een rol zal spelen, waarbij, zoals eerder vermeld, de imperiumbevoegdheid het belangrijkste element is.⁶⁸

Naast de positieve criteria, zijn er ook de negatieve criteria.⁶⁹ Het HvC duidde erop dat een privaatrechtelijke rechtspersoon niet automatisch zijn privaatrechtelijk karakter verliest door het uitoefenen van een taak van algemeen belang. Alleen wanneer die rechtspersoon ook effectief een imperiumbevoegdheid uitoefent, kan ze als administratieve overheid worden beschouwd.⁷⁰ Voor publiekrechtelijke rechtspersonen geldt dit niet, dan volstaat het dat zij bij wet of decreet zijn opgericht en onder de controle van de overheid staan wanneer zij taken van algemeen belang uitoefenen.⁷¹

Wanneer we focussen op de toepassing van verschillende wetgeving, stelt de kwalificatie als administratieve overheid wanneer welke wetgeving al dan niet van toepassing is. Hier wordt ook het verschil duidelijk tussen de wetgeving op federaal en vlaams niveau. De Vlaamse wetgeving werkt (onder meer) op basis van het Bestuursdecreet, waarin een eigen begrippenkader wordt gebruikt, zoals bestuursinstantie (zie verder). Het begrip administratieve overheid wordt op federaal niveau

67 DE SOMER, S., 'Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story', *Rechtskundig Weekblad* 2012/37, 1445-2456.

68 DE SOMER, S., *Bestuursorganisatierecht*, Kluwer, 2022, 290-291.

69 BAEKELAND, B., 'De imperiumbevoegdheid als noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor overheidskwalificatie', *TBP*, 2010, 431-440.

70 Cass., 6 september 2002, N-20020906-8, 'Meulenijzer', overw. 16.

71 RvS, 6 november 2007, 176.478, 'Van Laere'; RvS 26 juni 2008, 184.837, 'NV Matexi'.

echter strikter geïnterpreteerd, wat kan leiden tot rechtsonzekerheid wanneer men beide wetgeving naast elkaar bekijkt.

c) Vorm 2: bestuursinstantie / overheidsinstantie / bestuursorgaan

Zoals we reeds vaststelden, ontbreekt er dus een wettelijke definitie voor het begrip administratieve overheid, maar zijn er intussentijd wel criteria om het begrip te handhaven. Naar dit begrip werd er tot dan toe verwezen om het toepassingsgebied van regelgeving te omschrijven. Naarmate het recht ontwikkelt, werkt ook de Vlaamse decreetgever meer en meer met een eigen begrippenapparaat.⁷² In het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden reeds verschillende begrippen gebruikt, zoals ook het begrip bestuursinstantie.⁷³ Dit begrip wordt gebruikt als fundament voor verschillende verplichtingen die betrekking hebben op de openbaarheid, motivering en klachtenbehandeling. Deze keuze tot omliggende begrippen was een bewuste en noodzakelijke keuze, door het invoeren van afgebakende definities zorgt de decreetgever voor meer rechtszekerheid in het toepassingsgebied van deze wetgeving.⁷⁴ Het gebruik van eigen begrippen binnen het Vlaams Bestuursdecreet werd opgesteld om interpretatieverschillen in toepassing tussen verschillende bestuursrechtelijke regels te vermijden. Het decreet is daarom duidelijker en samenhangend in toepassing op Vlaams niveau. De memorie van toelichting toont aan dat de decreetgever door deze afbakeningen wil vermijden dat bestaande begrippen automatisch worden overgenomen in andere regelgeving. Dit vloeit opnieuw voort uit het idee dat definities worden opgesteld binnen een bepaalde regelgeving en context en enkel daarbinnen kunnen worden toegepast.⁷⁵

Art 3, 1° van het Decreet Openbaarheid Bestuur definieert het begrip bestuursinstantie als rechtspersoon die ofwel bij wet, decreet of ordonnantie is opgericht, ofwel in haar werking wordt bepaald en gecontroleerd door zo'n rechtspersoon, ofwel wanneer die belast is met een taak van algemeen belang en beslissingen neemt die derden binden.⁷⁶ Deze definitie geldt enkel voor toepassing van dit specifieke decreet. Daarnaast gaat deze definitie dus verder dan de klassieke imperiumbevoegdheid bij de administratieve overheden, waaruit we kunnen opmerken dat het begrip ruimer wordt omvat. Hier gaat het bij private rechtsvormen voornamelijk om een voldoende organieke band met de overheid of een taak van algemeen belang, hier is de imperiumbevoegdheid niet langer een noodzakelijk criterium.⁷⁸ Dit begrip kent echter in de praktijk, ondanks er een afgebakende definitie met criteria in de wet staat, ook problemen wanneer het gaat om de kwalificatie. Dit volgt uit het feit dat het Bestuursdecreet een ruimere toepassing kent dan die in het federale bestuursrecht, dat de focus legt op de administratieve overheid als basis voor onder andere de motiveringsplicht.⁷⁹ Zo vallen sommige instellingen onder het begrip bestuursinstantie, terwijl ze op federaal niveau niet kwalificeren als administratieve overheid en zo niet op beide niveaus aan gelijke regelgeving onderworpen is.⁸⁰

72 OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2017, 262.

73 Bestuursdecreet van 7 december 2018 betreffende het bestuurlijk beleid van de Vlaamse overheid, BS 7 januari 2019.

74 DE SOMER, S., *Bestuursorganisatierecht*, Kluwer, 2022, 247-251.

75 Memorie van Toelichting bij het Bestuursdecreet, Vlaams Parlement, 2017-2018, 7 december 2018, nr. 1705/1; Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, Kamer van volksvertegenwoordigers, 2022-2023, 15 maart 2023, nr. 3217/001.

76 SCHRAM, F., 'Het begrip "bestuursinstantie" en onderwijsinstellingen', TORB 2012/23, 27-36.

77 VERDEYEN, V. en PUT, J., 'Openbaarheid van bestuur in de Vlaamse Welzijnsvoorzieningen', TSR 2005, 528-567.

78 Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, BS 1 juli 2004.

79 Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, BS 21 september 1991.

80 DE SOMER, S., *Bestuursorganisatierecht*, Kluwer, 2022, 247-251.

Ook in het Ombudsdecreet⁸¹ en het hoofdstuk 5 van het Bestuursdecreet inzake klachten⁸² werden nieuwe begrippen voorzien. Waar men eerst sprak over administratieve overheid, werd dit vervangen naar bestuursinstantie in het Ombudsdecreet en overheidsinstantie in het Bestuursdecreet. Ondanks deze definities geïnspireerd zijn op het Bestuursdecreet, verschilt de invulling van het begrip per decreet. Dit toont opnieuw aan dat elk begrip ingevuld wordt naar zijn specifieke context en toepassing in overeenstemming met het decreet. Zo kunnen we artikel II.74 van het Bestuursdecreet als voorbeeld nemen.⁸³ Dit geeft een limitatieve lijst van instanties waarop de klachtenregeling van toepassing is en wordt hier gebruik gemaakt voor een ruime maar afgebakende invulling van het overheidsbegrip. Zo bepaalt het nauwkeurig welke instellingen er vallen onder het begrip 'overheidsinstantie'. Ook wanneer we naar het Ombudsdecreet kijken, vinden we zo'n afbakening terug. Zo geeft artikel 2bis, 1° van het decreet weer wat het begrip bestuursinstantie omvat.⁸⁴ Dit is namelijk een rechtspersoon die ofwel bij wet, decreet of ordonnantie is opgericht, ofwel in haar werking wordt bepaald en gecontroleerd door zo'n rechtspersoon, ofwel wanneer die belast is met een taak van algemeen belang en beslissingen neemt die derden binden. Wat hier opvalt is dat deze definitie wel in overeenstemming is met de definitie uit het Decreet inzake Openbaarheid van Bestuur.

De verschillende invullingen van definities speelt hier telkens een belangrijke rol, naar deze begrippen bepalen of bepaalde wetgeving van toepassing is op bepaalde rechtspersonen. Dit gaat dan over wie onder wiens toezicht staat, waarop de burger zich (al dan niet rechtstreeks) kan beroepen en welke middelen er beschikbaar zijn. Het invullen van deze begrippen zorgde niet alleen voor duidelijkheid maar ook voor ruimte binnen het beleid om zo rechtspersonen vorm te geven. Daarnaast zorgen de verschillende begrippen zoals bestuursinstantie met afgeleide varianten zoals bestuursorgaan, voor passende toepassingen en het breder voorzien van de juiste regelgeving.⁸⁵

81 Ombudsdecreet van 7 juli 1998, BS 31 oktober 1998.

82 Art. 11-23 Bestuursdecreet.

83 Art. I.4, 15° Bestuursdecreet.

84 Art. 2bis, 1°, a)-c) Ombudsdecreet.

85 DE SOMER, S., Bestuursorganisatierecht, Kluwer, 2022, 270-274.

d) Vorm 3: openbare instelling / openbare dienst

Tenslotte kunnen we op basis van het bestuursdecreet ook een onderscheid maken tussen openbare instellingen en openbare dienst. Een openbare dienst verwijst naar de activiteiten die gericht zijn op het algemeen belang, georganiseerd of gesubsidieerd door de overheid. Een openbare dienst wordt niet gezien als een juridische rechtspersoon, maar als een functioneel of doelgericht begrip, waar het gaat om de aard van de taak. Hierbij is het interessant op te merken dat dit niet altijd het geval was, oorspronkelijk werd er gekeken naar de organieke openbare dienst, waar de focus ligt bij de oprichting en controle door de overheid. Dit is echter geëvolueerd naar wat we nu kennen als functionele openbare dienst, belast met taken van algemeen belang. Deze taak omvat een activiteit van algemeen belang die gelijk en aanpasbaar moet zijn.⁸⁶ Ook binnen het bestuursrecht blijft de openbare dienst bestaan, hier wordt er voornamelijk naar verwezen omtrent de dienstverlening ten aanzien van burgers.⁸⁷ Het klassieke criterium is dat de overheid in algemene behoeften wil voorzien. Het begrip is evolutief doordat het afhankelijk is van de maatschappelijke behoeften, daarnaast is het ook geen beperkende definitie.⁸⁸

Tenslotte kent de openbare dienst ook enkele belangrijke beginselen; het beginsel van de vernaderlijkheid, de continuïteit, de benuttingsgelijkheid, de uitdrukkelijke motiveringsplicht en de openbaarheid van bestuur. Deze laatste twee zijn sinds enige tijd aan de orde door de wet van 29 juli 1991.⁸⁹

Een openbare instelling is echter wel een juridische rechtspersoon, meestal met rechtspersoonlijkheid die door de wet- of decreetgever is opgericht om een of meerdere openbare diensten organiseren. Zo vermeldt het Bestuursdecreet dan ook dat verschillende soorten openbare instellingen binnen de Vlaamse overheid kunnen bestaan als intern of extern verzelfstandigde agentschappen. Dit zijn allemaal instellingen waarmee de Vlaamse overheid zijn beleid organiseert en uitvoert. Een openbare instelling kan worden gedefinieerd als een juridisch georganiseerde overheidseenheid die al dan niet beschikt over rechtspersoonlijkheid en belast is met de uitvoering van een overheidsopdracht.⁹⁰ Afhankelijk van de soort rechtspersoon, kan er een verschil in gradatie zijn in de autonomie en toezicht door de overheid.⁹¹

Hoewel we kunnen afleiden dat het gaat om twee aparte begrippen, moeten we ze niet volledig afzonderlijk bekijken. Zoals vermeld kan een openbare instelling belast zijn met de organisatie van een openbare dienst, maar dit is niet noodzakelijk. Zo oefenen bepaalde instellingen regelgevende of toezichthoudende taken uit, zonder dat ze zelf dienstverlenend optreden.⁹² Vaak worden openbare diensten uitgeoefend door een openbare instelling, maar ook een privaatrechtelijke actor kan belast worden met een openbare dienst indien een wettelijke kader dit toelaat.⁹³ Ook in het Bestuursdecreet kunnen we de connecties tussen vele verschillende begrippen terugvinden in samenwerking en transparantie.⁹⁴ Openbare instellingen evolueren steeds meer naar netwerken die tezamen een

⁸⁶ DE SOMER, S., *Overheidsorganisatie. Beginselen van organisatie- en bestuursrecht*, Intersentia, 2020, 23–25.

⁸⁷ Art. II.1 en II.2 Bestuursdecreet.

⁸⁸ MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 62–64.

⁸⁹ Wet van 29 juli 1991 tot formalisering van het administratief beroep en van de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, BS 12 september 1991.

⁹⁰ DE SOMER, S., *Overheidsorganisatie. Beginselen van organisatie- en bestuursrecht*, Intersentia, 2020, 46–48.

⁹¹ Art. I.1.3 en Boek 2 Bestuursdecreet.

⁹² DE SOMER, S., *Overheidsorganisatie. Beginselen van organisatie- en bestuursrecht*, Intersentia, 2020, 49.

⁹³ GwH 10 maart 2004, 32/2004.

⁹⁴ Art. I.3 en art. III.2 Bestuursdecreet.

publieke taak uitvoeren, zo wijken we steeds verder af van het 'klassieke' model van de eenzijdige overheidsdienst.

C. Rechtsvergelijking met buurlanden

Nederland

Het Nederlandse bestuursrecht heeft zijn grondslag in de Grondwet. Artikel 107, lid 2 van de Nederlandse Grondwet bepaalt dat de wet algemene regels inzake bestuursrecht vastlegt.⁹⁵ Dit kreeg concreet vorm in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) die in 1994 van kracht werd, waar bepalingen duidelijk werden ingevuld.⁹⁶ De Awb is sindsdien uitgegroeid tot het centrale wetboek voor de regulering van de verhouding tussen burger en overheid. Waar het bestuursrecht eerder werd beheerst door versnipperde regels en rechtspraak, zorgt het Awb voor uniformering, transparantie en systematiek.

Wat bijzonder is aan het Nederlandse model, is dat het niet in één keer tot stand is gekomen, maar werd gevormd door een gefaseerde werkwijze. Door middel van zogenaamde tranches (afleveringen) werd het bestuursrecht in delen opgebouwd. Deze aanpak werd geleid door de Commissie Scheltema, wat een andere aanpak en werkwijze is dan in België wordt gehanteerd.⁹⁷ De Commissie ontwikkelde enerzijds adviezen in de vorm van wetsvoorstellen, waarop vervolgens commentaren werden gegeven. Deze commentaren resulteren in wetsvoorstel(len) die worden ingediend in het Nederlandse parlement. Anderzijds worden naast de tranches ook losstaande wijzigingen aan de Awb aangebracht. Dit proces blijft voortduren. Net deze aanpak van schrijven, is wat zorgt voor een geslaagde en gestructureerde opbouw van het bestuursrecht in Nederland. Ondanks de gestructureerde aanpak, blijft er ook in Nederland kritiek op de complexiteit van het bestuursrecht.⁹⁸ Dit is vergelijkbaar met de situatie in België, waar de situatie ook lijdt onder de explosieve groei van de bijzondere regelgeving van het bestuur. De aanpak kenmerkt zich nog altijd door een ad-hoc benadering, dezelfde handelwijze als België, en de afwezigheid van een echte bestuursrechtelijke codificatie.⁹⁹ Dit resulteerde in een slechte afstemming van de regelgeving. Oplossingen die de rechtsleer hier voor biedt zijn eerst en vooral harmonisatie en coördinatie van de wetgeving, door begrippen beter op elkaar af te stemmen.¹⁰⁰

Toch vormt niet alleen de totstandkoming, maar vooral het onderliggende bestuursrechtelijke overheidsbegrip een relevant verschilpunt in de rechtsvergelijking met België. De Awb definieert het begrip 'bestuursorgaan' in artikel 1:1 Awb.¹⁰¹ Dit artikel is essentieel, naar de toepassing van bijna alle bepalingen uit het Awb afhankelijk is van de vraag of er sprake is van een bestuursorgaan.

Het artikel onderscheidt twee soorten organen; A- en B-organen. A-organen zijn organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld en wanneer Awb van toepassing is op al het handelen, zoals ministeries, provincies en gemeenten. B-organen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen die met openbaar gezag zijn bekleed, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van een publieke taak of het verlenen van subsidies met publieke middelen. Deze ruime en functionele invulling van het bestuursorgaan werd bewust gekozen. In de parlementaire

⁹⁵ Artikel 107, 2 Nederlandse Grondwet.

⁹⁶ Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Nederland, Staatsblad 1992.

⁹⁷ Commissie Scheltema, Rapport inzake de modernisering van het bestuursrecht, 1999.

⁹⁸ VAN WIJK, H.D., KONIJNENBELT, W. en VAN MALE, R.M., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Kluwer, 2014.

⁹⁹ MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 77.

¹⁰⁰ Commissie Scheltema, Rapport inzake de modernisering van het bestuursrecht, 1999.

¹⁰⁰ VAN WIJK, H.D., KONIJNENBELT, W. en VAN MALE, R.M., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Kluwer, 2014.

¹⁰¹ Art. 1:1 Algemene Awb.

voorbereidingen werd benadrukt dat het bestuursrecht zich niet mag beperken tot louter publiekrechtelijke instellingen. Belangrijk is of een entiteit daadwerkelijk een overheidsbevoegdheid uitoefent, ongeacht haar juridische vorm.¹⁰² In het preambuleverslag werd dit ook gemotiveerd vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, burgers moeten bescherming genieten tegen elke instantie die publiekrechtelijke macht uitoefent.

Een belangrijke nuance op deze brede invulling van het begrip bestuursorgaan kunnen we terugvinden in het arrest Stichting Silicose van de Raad van State. Dit arrest benadrukt dat het louter uitvoeren van een publieke taak of het verlenen van subsidies met publieke middelen door B-organen op zichzelf niet voldoende is. Er werd geoordeeld dat er sprake moet zijn van de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden met een dwingend karakter waarbij de rechtspersoon die bestuursbevoegdheden uitvoert. Voor deze beoordeling is het belangrijk om het bestuursorgaanbegrip op casuïstische wijze te benaderen.¹⁰³

Daarnaast werkt de Awb met duidelijke indelingen van de verschillende overheidshandelingen. Zo is duidelijk omlijnd dat beschikkingen betrekking hebben op individuele besluiten zoals een vergunning of subsidie.¹⁰⁴ Beleidsregels gaan over interne richtlijnen voor het gebruik van discretionaire bevoegdheden en feitelijke handelingen zijn daden zonder rechtsgevolg.¹⁰⁵ Deze duidelijkheid biedt rechtszekerheid. Zo kunnen burgers zelf nagaan of ze met een bestuursorgaan te maken hebben en over welk type handeling het gaat. Dit zorgt voor transparantie, verantwoording en toegang tot rechtsbescherming.¹⁰⁶ Hierin vinden we een duidelijk 'gebrek' terug wat in ons Belgisch bestuursrecht niet aan de orde is. Aangezien wij hier geen algemeen geformuleerde en vaste criteria voor kennen, maar enkel verschillende begrippen met eigen criteria die afhankelijk zijn van het rechtsgebied, is het veel moeilijker (tot onmogelijk) voor burgers om te weten waarop ze zich kunnen beroepen en kunnen we dus ook geen transparante regelgeving bieden op deze vlakken.

In het preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland bespreekt K. Leus uitvoerig het verschil in benadering van het overheidsbegrip. In België blijft het bestuursrecht grotendeels verspreid over bijzondere wetten, waarin het niet altijd duidelijk is welke instantie nu optreedt als overheid. K. Leus duidt erop dat de Nederlandse functionele invulling van het bestuursorgaan ervoor zorgt dat ook de semi-publieke rechtspersonen onder het bestuursrecht vallen als zij een overheidsfunctie uitoefenen. België daarentegen gebruikt vaak een formeel-organisatorisch model, waarbij er vooral gekeken wordt naar de juridische structuur van de rechtspersoon. Dit heeft tot gevolg dat het kan leiden tot lacunes in rechtsbescherming en een gebrek aan transparantie voor de burger.¹⁰⁷ Ook wanneer het gaat over feitelijke handelingen heeft Nederland een genuanceerde visie ontwikkeld. Hoewel deze handelingen niet rechtstreeks onder het begrip vallen, erkent de Nederlandse rechtspraak dat ze soms onrechtmatig kunnen zijn en aanleiding kunnen geven tot aansprakelijkheid. In België is deze afbakening tussen rechtshandelingen en feitelijke handelingen vaak onduidelijk.

¹⁰² Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, 31.

¹⁰³ RvS 30 november 1995, ZF1850, 'Stichting Silicose'.

¹⁰⁴ Art. 1:3, lid 2 Awb.

¹⁰⁵ Art. 1:3, lid 4 Awb.

¹⁰⁶ MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 77.

¹⁰⁷ LEUS, K., 'Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland – Preadviezen 2014', Boom Juridische Uitgevers, 2014, 34–36.

We kunnen hieruit afleiden dat de Awb een duidelijke, werkbare en breed toepasbare definitie voorziet van het bestuursorgaan die goed aansluit bij de overheid in Nederland. Door zowel publieke als private instellingen te betrekken onder het bestuursrecht, wordt de rechtsbescherming gewaarborgd door de wetgever en rechter. Deze benadering staat tegenover de Belgische situatie waar een uniform overheidsbegrip ontbreekt.

Frankrijk

In Frankrijk vindt het bestuursrecht zijn oorsprong in de strikte scheiding der machten, dit gaat terug tot aan de Franse Revolutie. Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat er een afzonderlijke rechtsorde voor burger en voor de overheid is ontstaan. Het overheidsbegrip is hier voornamelijk afgeleid uit de rechtspraak van de Conseil d'état (ook wel de Raad van State), het hoogste administratief rechtscollege.¹⁰⁸¹⁰⁹ Het Franse bestuursrecht is gebaseerd op juridisch en rechterlijk dualisme; hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het privaatrecht en het administratief recht, en tussen de gewone rechters en administratieve rechters. De overheid wordt grotendeels beheerst door autonoom recht en valt onder een aparte jurisdictie.¹¹⁰

De Franse benadering van het overheidsbegrip is sterk formeel van aard, het gaat voornamelijk om rechtspersonen die deel uitmaken van het publiekrecht zoals gemeenten en overheidsdiensten. Deze rechtspersonen worden beschouwd als overheidsorganen die automatisch tot het bestuursrecht behoren doordat hun handelingen onderworpen zijn aan administratieve rechters en voornamelijk worden bepaald door publiekrecht. Naast deze formele benadering, heeft er zich ook een functionele benadering ontwikkeld. Dit houdt in dat ook private rechtspersonen als overheid kunnen worden beschouwd als zij een openbare dienst uitvoeren onder gezag of toezicht van de overheid, dit vloeit voort uit rechtspraak van de Raad van State (hierna: RvS).¹¹¹ Deze benadering is oorspronkelijk terug te vinden in het arrest Hulpverlening en Bescherming waarin de RvS oordeelt dat privaatrechtelijke rechtspersonen openbare dienststopdrachten kunnen uitvoeren zonder dat er een contract met de overheid nodig is.¹¹² Dit wordt verder behandeld in het arrest APREI, waar duidelijk wordt dat de toepassing afhankelijk is van controlecriteria.¹¹³

In het arrest APREI, met vermelding van de voorgaande arresten Narcy en Ville de Melun, oordeelde de RvS dat een private vereniging die activiteiten van algemeen belang uitvoert, gefinancierd wordt door de overheid en onder haar toezicht staat, als uitvoerder van een openbare dienst kan worden beschouwd. Het verschil met voorgaande rechtspraak bevindt zich in de beschouwing dat dit zelfs kan zonder dat zij beschikt over zogenaamde 'prérogatives de puissance publique', ofwel prerogatieven van de openbare macht.¹¹⁴ Dit arrest bevestigt dus dat de overheid een private rechtspersoon kan belasten met een publieke dienst, de controlecriteria die hiervoor van toepassing zijn, zijn de volgende; de particulier moet belast zijn met het vervullen van een taak van algemeen belang, dat wordt uitgeoefend onder de controle van de administratie, waarbij de particulier begiftigd

108 MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 77.

109 RIVIERO, J. en WALINE, J., *Droit administratif*, Dalloz, 2021, 20-23.

110 DUPUIS, G., GUEDON, M.-J. en CHRETIEN, P., *Droit administratif*, Dalloz, 2003, 54.

111 LEUS, K., 'Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland – Preadviezen 2014', Boom Juridische Uitgevers, 2014, 35.

112 CE 13 mai 1938, 'Caisse primaire "Aide et protection"'.

113 CE 22 février 2007, 264541, 'APREI'; CE 28 juin 1963, 'Narcy'.

114 VIDAL-NAQUET, 'Les critères d'identification du service public', RFDA, 2008, 1120.

is met prerogatieven van de openbare macht. Het arrest vermeldde dat zelfs bij gebrek aan dergelijke prerogatieven van de overheid, en particulier ook in het stilzwijgen van de wet moet worden beschouwd als het vervullen van een taak van openbare dienstverlening wanneer, gelet op het algemeen belang van zijn activiteit, de voorwaarden voor de oprichting, organisatie of werking ervan, de verplichtingen die hem worden opgelegd en de maatregelen die zijn genomen om te controleren of de hem toegewezen doelstellingen worden bereikt, blijkt dat de administratie hem een dergelijke taak heeft toe te vertrouwen.¹¹⁵

Daarnaast is het opvallend dat Frankrijk geen "code administratif" heeft, zoals Nederland wel een Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent. De Franse regelgeving is fragmentair; wetten komen tot stand of worden aangepast wanneer de omstandigheden daarom vragen. Zelden worden regels aangenomen die basisbegrippen of principes met een algemene draagwijdte formuleren.¹¹⁶ In plaats daarvan is het vooral jurisprudentieel van aard, veel bijzondere bestuurswetten bestaan en de rechtspraak dient als richtinggevende bron. Dit wordt in de Franse literatuur omschreven als "un droit jurisprudentiel".¹¹⁷ Het zorgt enerzijds voor flexibiliteit, maar zorgt er ook voor dat het bestuursrecht minder transparant en voorspelbaar is voor de burger en de bestuursorganen. Deze aanpak kent gelijkenissen met het Belgische bestuursrecht.

De Franse benadering van het overheidsbegrip toont dus een boeiende ontwikkeling tussen de formele en functionele benadering van het overheidsbegrip, waarbij rechtspraak een belangrijke rol speelt. Via het arrest APREI wordt er ruimte gelaten voor privaatrechtelijke rechtspersonen waarvoor geen wet gebruikt wordt voor de invulling, maar er wordt gewerkt op basis van doctrinaire interpretaties en rechtspraak voor het vormen van de controlecriteria.¹¹⁸ Deze aanpak is vergelijkbaar met de aanpak die wij kennen voor het invullen van het begrip administratieve overheid.

Uit voorgaande vergelijkingen kunnen we afleiden dat het overheidsbegrip in elk land verschillend wordt ingevuld, afgestemd op de specifieke staatsstructuur en juridische opbouw. Nederland kiest voor een functioneel en ruim overheidsbegrip in het Awb, waarbij ook private actoren als bestuursorgaan kwalificeren bij uitoefening van een publieke taak. Frankrijk behandelt het met een centrale rol voor de Raad van State en minder systematische codificatie.¹¹⁹

Dit maakt duidelijk dat de verschillende modellen niet zomaar kunnen worden overgenomen in België. België kent een sterk gedecentraliseerde structuur waarbij bestuursbevoegdheden verspreid zijn over de verschillende lagen in onze staat en dus vaak niet binnen één uniform begrip kunnen worden gekaderd.¹²⁰ Het afbakenen van het overheidsbegrip houdt daarnaast ook vast aan enkele

¹¹⁵ CE 22 février 2007, 264541, 'APREI'

¹¹⁶ RIVIERO, J. en WALINE, J., *Droit administratif*, Dalloz, 2021, 26.

¹¹⁷ TRUCHET, D., *Droit administratif*, PUF, 2023, p. 63-67.

¹¹⁸ RIVIERO, J. en WALINE, J., *Droit administratif*, Dalloz, 2021, 221.

¹¹⁹ LEUS, K., 'Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland – Preadviezen 2014', Boom Juridische Uitgevers, 2014, 34-36.

¹²⁰ MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2014, 77.

formele en institutionele kenmerken, het gaat om rechtspersonen die door de overheid opgericht zijn.¹²¹ Dit zorgt ervoor dat er in de praktijk minder soepel wordt omgegaan met het kwalificeren van private instellingen als overheid, wat de toepassing van een algemeen begrip beperkt. We kunnen de buurlanden dus bekijken als een inspiratie, maar niet als een volledig voorbeeld. België ontbreekt de uniforme structuur en het wetgevend proces om Nederland op diezelfde wijze te volgen.

¹²¹ LEUS, K., 'Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland – Preadviezen 2014', Boom Juridische Uitgevers, 2014, 35.

Hoofdstuk II. Een pluriform overheidsbegrip

A. Voordelen

Het vormen van een overheidsbegrip lijkt op het eerste zicht enkele voordelen met zich mee te brengen binnen het Belgisch bestuursrecht. Zo geeft het in eerste instantie een duidelijke houvast en rechtszekerheid voor rechtsonderhorigen. Daarnaast kan het ook zorgen voor een flexibel toepassingsgebied, wat kan meegroeien met maatschappelijke ontwikkelingen en zo ruim mogelijk kan worden ingevuld. Het voornaamste voordeel zal echter te vinden zijn in het hebben van één gemeenschappelijk criterium voor alle verschillende Belgische bevoegdheidsniveaus.¹²² Zo kan het opstellen van een definitie zorgen voor een concreter, rechtszekerder en ruimer stel van criteria.

Bovendien zorgt het hebben van een overheidsbegrip ervoor dat de regelgeving flexibel kan worden toegepast wanneer de maatschappij evolueert. Een gemeenschappelijk kader maakt het makkelijker om wetgeving aan te passen naar de noden die veranderen binnen een maatschappij, zonder dat de basisprincipes verloren gaan.¹²³

Wanneer we het opstellen van een vast begrip bekijken na de vergelijking met de aanpak van buurlanden, komen we al snel uit op het codificeren van het bestuursrecht. Ook hieraan kunnen dan verdere voordelen gekoppeld worden waar een overheidsbegrip de basis voor is.

Wanneer we kijken naar de versnipperde en vaak vastgeroeste aard van het Belgische administratieve recht, kan het voor een gunstige uitkomst zorgen mochten we een hervorming doornemen. Een voorbeeld hiervoor is de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht, die vier belangrijke doelstelling belichaamt, die ook in België wenselijk zijn.¹²⁴ Ten eerste draagt het bij aan de bevordering van eenheid binnen de administratieve wetgevingen, wat samenhang geeft aan de huidige regelgeving. Daarnaast bevordert het de systematisering en vereenvoudiging van de regelgeving, wat zorgt dat het toegankelijker en overzichtelijker wordt voor zowel burgers als voor de overheden. Daarnaast zal het recht dat verworven wordt door de rechtspraak bijgestuurd of vastgelegd kunnen worden. Tot slot geeft het de mogelijkheid om een wettelijk kader te scheppen voor onderwerpen die niet strikt behoren tot specifieke regelgeving, maar toch geregelde worden in verschillende bijzondere wetten en op bijna identieke wijze worden geregeld.

In de praktijk wordt vereenvoudiging en wetmatiging steeds populairder en staat dit steeds vaker op de agenda. Verschillende projecten zijn reeds opgestart om specifieke regelgeving eenvoudiger en minder omvangrijk te maken, zo werd er in 2022 het Kafka-plan¹²⁵ opgericht voor administratieve vereenvoudiging op federaal niveau en ook op vlaams niveau is dit een prioriteit met het project Regelrecht¹²⁶, waarmee ze inzetten op de interne vereenvoudiging binnen de Vlaamse overheid en de vermindering van regeldruk. Dit is voor sommige gevallen succesvol en wenselijk, het kan uitkomsten bieden door bestaande regelegeving te bundelen en helder te formuleren in één geheel,

122 VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en Private Rechtspersonen: Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Die Keure, 2004, 7.

123 DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 37.

124 DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 37.

125 'Kafka federal actieplan' BOSA januari 2022 <https://bosa.belgium.be/nl/themas/digitale-overheid/administratieve-vereenvoudiging/kafka-plan-federaal-actieplan-voor-geraadpleegd> op 11 mei 2025.

126 'Vlaanderen vereenvoudigt met Regelrecht' Departement WEWIS 21 februari 2025 <https://www.ewi-vlaanderen.be/nieuws/vlaanderen-vereenvoudigt-met-regelrecht> geraadpleegd op 11 mei 2025.

zonder dat rechtspraak verschillende vormgevingen met zich meebrengt. Dit zorgt opnieuw voor meer rechtszekerheid.

Codificatie zou ook een oplossing kunnen bieden aan twee basisproblemen; de ontoereikendheid van de huidige regelgeving en de onoverzichtelijkheid van het bestaande kader. Wanneer men start vanuit één overheidsbegrip en daaruit voortbouwt voor de andere takken, zorgt dit ervoor dat burgers en zelfs overheidsinstanties vlotter met het recht zullen kunnen omspringen.¹²⁷

B. Nadelen

Hoewel het formuleren van een overheidsbegrip voordelen biedt, zijn er ook aanzienlijke nadelen en obstakels die het vormen van een omlijnd overheidsbegrip bemoeilijken. Het belangrijkste obstakel betreft de complexe bevoegdheidsverdeling in België. Een federale staat met drie gewesten en verschillende niveaus van overheid, maakt het niet eenvoudig om tot een alomvattend begrip te komen dat toepasselijk is in elke tak en op elk niveau. Het kan enerzijds zorgen voor juridische botsingen tussen deelstaten, zo kunnen Vlaanderen en Wallonië elk een andere interpretatie hebben van 'de overheid' en een andere invulling hebben van het administratief recht waardoor er een eerste grote botsing ontstaat. Ook is de communicatie tussen de verschillende beleidsniveaus niet altijd optimaal wat ervoor zorgt dat een goede afstemming tussen de niveaus moeilijker wordt, wanneer net deze samenwerking zo belangrijk is.¹²⁸

Verder kan het bepalen van een overheidsbegrip leiden tot verwarring bij de burger wanneer er diverse begrippen worden gebruikt, deze verwarring kan voornamelijk te wijten zijn aan het verschil tussen juridische en dagelijks taalgebruik, maar ook aan de verschillende begrippen die elk hun eigen betekenis hebben in specifieke wetgeving. Juridische begrippen zijn soms moeilijk te begrijpen door de gewone burger, wat leidt tot verkeerde opvatting van de wetgeving en de rol van de overheid.¹²⁹ Dit kan zorgen voor rechtsonzekerheid. Ook de versnipperde wetgeving draagt hier niet positief aan bij. Door oplossingen te bieden voor concrete geschillen, worden bredere problemen binnen het bestuursrecht vaak niet concreet aangepakt. Dit leidt tot ad-hoc rechtspraak waarbij men vaak pas een oplossing gaat voorzien in het recht wanneer een conflict effectief plaatsvindt.¹³⁰ Wanneer er wel een wettelijke basis is, dient dit vaak als kapstok voor zeer omvangrijke rechtspraak wat dit opnieuw een complexe situatie maakt.

Het vaststellen van een pluriform overheidsbegrip brengt dus veel moeilijkheden met zich mee, zowel op het niveau van bestuur als op het niveau van de burger. De nadelen wegen vooral zwaar door wanneer er juridische lacunes ontstaan en men steeds blijft terugvallen op rechtspraak.

¹²⁷ DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 37.

¹²⁸ DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 70-77.

¹²⁹ VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en Private Rechtspersonen: Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Die Keure, 2004, 5.

¹³⁰ DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 30.

C. Waarom geen definitie in België

Het administratief recht is een relatief jonge rechtstak met veel onderdelen, die zich heeft ontwikkeld binnen een complexe en gefragmenteerde regelgeving. Tussen sommige materies bestaat er veel samenhang, waar andere materies dan weer weinig tot niets met elkaar te maken hebben. Dit leidt tot de noodzaak van het formuleren van duidelijke en coherente begrippen, wat echter niet wil zeggen dat de noodzaak er evenzeer is voor het opstellen van een alomvattende definitie voor het overheidsbegrip. De vraag naar waarom er geen definitie in België bestaat, kan dan ook niet losgekoppeld worden van de versnipperde regelgeving in ons bestuursrecht en de complexiteit van de bevoegdheidsverdeling en verschillende statuten van de overheden.¹³¹

Een van de belangrijkste redenen waarom er momenteel geen definitie bestaat, is de versnippering van het administratief recht. In België bestaan er verschillende overheden en bestuursorganen, zowel op federaal, vlaams, regionaal en lokaal niveau, met ook telkens hun eigen bevoegdheden. Dit zorgt ervoor dat de invulling varieert afhankelijk van het rechtsgebied en de bevoegde overheid. Door het gebruik van ad-hoc rechtspraak binnen het bestuursrecht, is er een gebrek aan samenhang en uniformiteit.¹³² Dit zorgt ervoor dat het moeilijk is om het bestuursrecht, en dus het overheidsbegrip, als een sterk omlijnd begrip op te stellen.

Aanvullend is de vervagende grenslijn tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke invloedssfeer. In de praktijk zijn er ook steeds meer hybride vormen waarin de kenmerken door elkaar lopen en er dus geen duidelijk onderscheid kan worden gemaakt.¹³³ Wanneer er geen duidelijke scheiding tussen beiden gemaakt kan worden, maakt dat het nog moeilijker om te kunnen bepalen of de rechtspersoon valt onder het begrip overheid. Deze verwarring wordt versterkt door de ontbrekende regelgeving die voorziet in een afgebekand begrip voor beide rechtspersonen, doordat die op louter verschillende criteria is opgebouwd.¹³⁴

Wanneer we het bekijken vanuit het opzicht van de verschillende statuten van de overheden, kunnen we de federale overheid vergelijken met de deelstaten of lokale besturen. Iedere overheid heeft zijn eigen juridische kenmerken en bevoegdheden, wat ervoor zorgt dat het begrip overheid niet hetzelfde betekent voor de verschillende niveaus. Dit verschil in statuten is problematisch voor het formuleren van een eenduidige definitie.¹³⁵

Tenslotte is het interessant om het overheidsbegrip te bekijken vanuit de tevergeefse pogingen en vaststellingen uit de rechtsleer door onder andere de poging van Verdeyen en de theorie van Vandendriessche. Het formuleren van een definitie moet zowel helder als omvattend zijn, wat net maakt dat het een uitdagende opgave is. Zo toonde Verdeyen aan dat het moeilijk is om een begrip op te stellen zonder dat deze definitie te ruim en te vaag wordt. Het eerste belangrijke element is de transparantie van de regelgeving die vereist dat de wetgever duidelijk omschrijft welke criteria

¹³¹ VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en Private Rechtspersonen: Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Die Keure, 2004, 5.

¹³² VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en Private Rechtspersonen: Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Die Keure, 2004, 5.

¹³³ DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 70-77.

¹³⁴ VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en Private Rechtspersonen: Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Die Keure, 2004, 5.

¹³⁵ DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 70-77.

essentieel zijn voor de afbakening van het begrip. Dit wordt wel eens gezien als een voorwaarde voor 'good governance'.¹³⁶ Hierbij is het ook van belang dat het begrip voldoende ruimte laat voor maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen, terwijl er tegelijkertijd voldoende rechtszekerheid wordt behouden. Ten tweede duidt hij op de democratische legitimiteit. Dit gaat niet enkel om de juridische criteria, maar ook de wijze waarop een bepaalde rechtspersoon kan worden beschouwd als een publiekrechtelijke rechtspersoon. Dit vloeit voort uit de functionele decentralisatie van het bestuur die de verantwoordelijkheid van de overheid vereist. Hierbij wordt de 'chain of accountability' verzwakt tot zelfs verbroken door verzelfstandiging van bepaalde overheidsdiensten en besturen. Ten derde wordt er nogmaals benadrukt dat een goed begrip omlijnd, maar toch voldoende ruim moet zijn. Zo lijkt een alomvattende definitie niet haalbaar, maar wordt er aangegeven dat het belangrijker kan zijn om voor de verschillende rechtstakken inhoudelijke criteria op te stellen die de toepasbaarheid kunnen bepalen van dergelijk begrip.¹³⁷ Dit zorgt voor een flexibele benadering op basis van het specifieke doel en de aard van de materie.

Ook vanuit het idee van Hubeau en Cloots kunnen we het overheidsbegrip analyseren. Zij vertrekken voor een ruime invulling van het overheidsbegrip vanuit de bedoeling van de wetgever bij de oprichting van de Raad van State. De wetgever wilde lacunes in de rechtsbescherming van de burger opvangen. Door een voldoende ruim begrip kan de Raad van State een bredere omvang van overheidsmaatregelen controleren, wat bijdraagt aan de maximale bescherming van de burger.¹³⁸

Een risico dat zich zou voordoen wanneer we het opstellen van een overheidsbegrip niet op de juiste manier aanpakken, zou zijn dat te begripsomschrijving te vaag is. Wanneer we een voorbeeld nemen aan het opstellen van de definitie van de administratieve overheid en de publiekrechtelijke rechtspersoon, toont dit nog maar een klein aspect van de omslachtigheid die het overheidsbegrip met zich mee kan brengen. Net deze complexiteit is de reden dat er geen overheidsbegrip staande is.¹³⁹

¹³⁶ VERDEYEN, V., 'Administratieve overheden: een organieke nuancerings van de functionele benadering', CDPK, 2006, 323-343.

¹³⁷ DE STAERCKE, J., en VAN STEELANDT, J., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Intersentia, 2004, 37.

¹³⁸ HUBEAU, B., en CLOOTS, G., *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen: ordening of vernieuwing van de gereedheidskist van de Vlaamse sociale rechtsstaat?*, Intersentia, 2004, 85-122.

¹³⁹ BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid: een analyse van het systeem van administratieve rechtspraak in België*, Intersentia, 2000, 649.

Hoofdstuk III. Conclusie

De vraag of het mogelijk is om een uniforme en algemene definitie van het overheidsbegrip te formuleren binnen de Belgische rechtsorde, moet met de nodige voorzichtigheid beoordeeld worden. Het idee van een eenduidig overheidsbegrip, toepasselijk voor het volledige bestuursrecht, lijkt zeer aantrekkelijk, maar de praktijk vertelt ons het tegenovergestelde.

Het overheidsbegrip is in de Belgische context pluriform. De federale staatsstructuur wordt gecombineerd met een complexe bevoegdheidsverdeling en een grote variatie aan bestuursvormen. Dit is niet te omvatten in één definitie. Bovendien zijn er verschillen rechtstakken met elk hun specifieke rechtsproblemen en bestuursniveaus, ook dit maakt het uitermate complex.

Een veelvoorkomende fout is het overheidsbegrip bekijken vanuit het begrip van de administratieve overheid. Hoewel de administratieve overheid ondertussen een juridisch omlijnd begrip is, is dit opgesteld met een specifieke functie, namelijk het afbakenen van de bevoegdheid van de Raad van State op basis van art 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit zorgt ervoor dat dit begrip niet zomaar kan doorgetrokken worden naar het overheidsbegrip.

De wil en zoektocht naar een duidelijk overheidsbegrip is ondertussen een vast gegeven in onze rechtscultuur, toch is dit niet langer een nastrevenswaardige doelstelling, wat ook blijkt uit de vele tevergeefse pogingen. Zo stelt de rechtsleer voor dat het interessanter zou zijn om duidelijke criteria te combineren met criteria of richtlijnen voor de verschillende wetgeving. Door dit op algemenere wijze op te stellen, kan dit specifiekere worden ingevuld op basis van inhoudelijke criteria per tak.

Het is begrijpelijk dat de Belgische rechtscultuur zich blijft vasthouden aan het idee van één overheidsbegrip. In praktijk zal hier echter van afgestapt moeten worden. In deze evolutie van toenemende complexiteit van bestuur en wetgeving, lijkt het alsmaar minder haalbaar om een eenduidig begrip of bestuursrecht tot stand te brengen. Elk rechtsregime, bevoegdheidsniveau en wetgeving vraagt om aangepaste en individuele invulling van het overheidsbegrip. Dit was zeer duidelijk op te merken in de bespreking van de verschillende begrippen binnen de overheid. Ook zagen we hier dat het wel wenselijk is om afgebakende begrippen te bepalen binnen de specifieke wetgeving zelf, zoals nu reeds aan het gebeuren is binnen verschillende takken. Wanneer we op structurele wijze aangegeven op basis van welke criteria welk begrip kan worden ingevuld en toegepast en tot welke wetgeving dit zich strekt, kunnen we vermijden dat we niet terechtkomen in een stelsel van rechtsonzekerheid.

Lijst van geraadpleegde werken

Rechtsleer

ALLEN A., Poging tot een juridische beschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie, UGA, 1975.

BERX C., Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid: een analyse van het systeem van administratieve rechtspraak in België, Intersentia, 2000.

DE SOMER S., Bestuursorganisatierecht, Kluwer, 2022.

DE SOMER S., Overheidsorganisatie. Beginselen van organisatie- en bestuursrecht, Intersentia, 2020.

HUBEAU B. en CLOOTS G., Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen: ordening of vernieuwing van de gereedschapskist van de Vlaamse sociale rechtsstaat?, Intersentia, 2004.

LIERMAN S., Bestuursrecht, Acco, 2023.

MAST A., DUJARDIN J., VAN DAMME M. en VANDE LANOTTE J., Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Kluwer, 2014.

OPDEBEEK I. en DE SOMER S., Algemeen bestuursrecht: Grondslagen en beginselen, Intersentia, 2017.

OPDEBEEK I. en VAN DAMME M., Beginselen van behoorlijk bestuur, Die Keure, 2006.

RIVIERO J. en WALINE J., Droit administratif, Dalloz, 2021.

TRUCHET D., Droit administratif, PUF, 2023.

VAN WIJK H.D., KONIJNENBELT W. en VAN MALE R.M., Hoofdstukken van bestuursrecht, Kluwer, 2014.

VANDE LANOTTE J., GOEDERTIER G. en HAECK Y., Handboek Belgisch publiekrecht II, Die Keure, 2015.

VANDENDRIESSCHE F., Beginselen van behoorlijk bestuur: Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur, Die Keure, 2006.

VANDENDRIESSCHE F., Publieke en Private Rechtspersonen: Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak, Die Keure, 2004.

BAEKELAND B.,
'De imperiumbevoegdheid als noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor overheidskwalificatie', TBP, 2010.

BAEKELAND C., 'De VZW als administratieve overheid in de zin van art. 14, §1, 1° RvS-wet: de weg van de verwekking tot de geboorte', CDPK, 2010.

DE SOMER S.,
'Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story', RW 2012/37.

DE SOMER S., LAMBRECHT S. en VERBEECK V.,
'De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonomie overheidsbedrijven, IVA's en EVA's', TBP, 2011.

DE STAERCKE J. en VAN STEELANDT J.,
'Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?', In: Intersentia, 2004.

LEUS K., 'Een klassiek bestuursrechtelijke benadering van het verschijnsel "verzelfstandiging" van openbare diensten: naar een nieuw evenwicht tussen autonomie en centrale sturing', Kluwer, 1997.

LEUS K., 'Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland – Preadviezen 2014', Boom Juridische Uitgevers, 2014.

SCHRAM F., 'Het begrip "bestuursinstantie" en onderwijsinstellingen', TORB 2012/23.

VAN GARSSE S., 'Publiek-private samenwerking op lokaal vlak: een inleiding', T.Gem., 2002.

VANDENDRIESSCHE F.,
'Administratieve overheden met private rechtsvorm', Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent, 2004.

VANDENDRIESSCHE F.,
'De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het H of van Cassatie', RW 2000/13.

VERDEYEN V.,
'Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering', CDPK, 2006.

VERDEYEN V. en PUT J.,
'Openbaarheid van bestuur in de Vlaamse Welzijnsvoorzieningen', TSR 2005.

VIDAL-NAQUET (geen voornaam vermeld), 'Les critères d'identification du service public', RFDA, 2008.

Rechtspraak

Cass. 14 februari 1997, N-19970214-7, 'Gimvindus'.

Cass. 10 september 1999, N-19990910-5, 'BATC'.

Cass. 6 september 2002, N-20020906-8, 'Meulenijzer'.

RvS 30 november 1995, ZF1850, 'Stichting Silicose'.

RvS 10 maart 2003, 116.818, 'Vanhecke t.a.v. De Post'.

RvS 17 juni 2004, 132.571, 'NV Algemene Ondernemingen Pieters-De Gelder t.a.v. Belgacom'.

RvS 9 juli 2007, 173.323, 'Tas'.

RvS 26 juni 2008, 184.837, 'NV Matexi'.

RvS 14 juli 2010, 206.617, 'Yanina Wickmayer'.

RvS 14 juli 2010, 206.618, 'Xavier Malisse'.

RvS 3 maart 2011, 211.775, 'NV PIT Antwerpen'.

GwH 10 maart 2004, nr. 32/2004.

CE 13 mai 1938, 'Caisse primaire "Aide et protection"'.
'

CE 28 juin 1963, 'Narcy'.

CE 22 février 2007, 264541, 'APREI'.

Wetgeving

Belgische Grondwet, BS 7 februari 1831.

Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, BS 8 augustus 1980.

Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, BS 21 september 1991.

Wet van 29 juli

1991 tot formalisering van het administratief beroep en van de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, BS 12 september 1991.

Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, BS 21 maart 1973.

Wet van 22 december

1995 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de Universiteit Antwerpen, BS 1 februari 1996.

Wet van 17 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, BS 31 juli 2007.

Ombudsdecreet van 7 juli 1998, BS 31 oktober 1998.

Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, BS 1 juli 2004.

Bestuursdecreet van 7 december

2018 betreffende het bestuurlijk beleid van de Vlaamse overheid, BS 7 januari 2019.

Memorie van Toelichting bij het Bestuursdecreet, Vlaams Parlement, 2017-2018, 7 december 2018, nr. 1705/1.

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 april

1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2022-2023, 15 maart 2023, nr. 3217/001.

Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Nederland, Staatsblad 1992.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, Staatsblad 1815.