



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.424/3
van 5 oktober 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de nadere regels voor de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder ter uitvoering van artikel 63, §2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019’

Op 5 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de nadere regels voor de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder ter uitvoering van artikel 63, §2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 september 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder ter uitvoering van artikel 63, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering, ingeval een woonzorgvoorziening of vereniging voor mantelzorgers en gebruikers ernstig en herhaaldelijk in gebreke blijft om in de zorg en ondersteuning respect voor integriteit van de zorgvrager te verzekeren of indien de continuïteit van de zorg en ondersteuning ten aanzien van de zorgvragers ernstig in gevaar is, de rechter verzoeken een voorlopig bewindvoerder aan te stellen die wordt gemachtigd om in naam en voor rekening van de woonzorgvoorziening of vereniging voor mantelzorgers en gebruikers de nodige maatregelen te nemen om het respect voor de integriteit of de continuïteit van de zorg en dienstverlening te verzekeren. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering ook gemachtigd om daartoe in nadere regels te voorzien.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat enkele definities. In hoofdstuk 2 wordt de procedure geregeld. De voorwaarden betreffende de voorlopig bewindvoerder en zijn opdracht worden geregeld in hoofdstuk 3.

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontwerp kan worden gevonden in artikel 63, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. De vraag rijst evenwel of de in die bepaling vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om de “nadere regels” te bepalen voor de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder rechtsgrond kan bieden voor het hele ontwerp.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 63, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 blijkt dat het de bedoeling is dat ter zake de regels van het Gerechtelijk Wetboek worden gevolgd.¹ De voorlopig bewindvoerder die op verzoek van de Vlaamse Regering wordt aangesteld, sluit blijkens de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp aan bij de voorlopig bewindvoerder zoals bedoeld in de zin van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 2:8, § 1, eerste lid, 5°, d, van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1765/1, 114.

Gevraagd waarom de procedure voor de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder dan nog bij besluit van de Vlaamse Regering moet worden geregeld, antwoordde de gemachtigde:

“Het Woonzorgdecreet voorziet voor de Vlaamse Regering een delegatie om de aanstelling van een voorlopig bewindvoerder verder te regelen. Er werd voor gekozen om, naast de regels voorzien in het Ger.W. en het WVV verdere regels uit te werken om te voorkomen dat bij een mogelijke toekomstige procedure het ontbreken van deze verdere regels als argument zou worden gebruikt om de vordering af te wijzen.

Daarenboven kunnen deze regels de rechter bij de appreciatie van de vordering bijstaan om te oordelen over bvb de persoon van de aan te stellen bewindvoerder en de omschrijving van diens opdracht.”

4. Een aantal bepalingen van het ontwerp betreffen aspecten van de aanstelling van de voorlopig bewindvoerder die reeds worden geregeld in artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoren de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges en het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges tot de principiële bevoegdheid van de federale wetgever.² Gelet op wat hiervoor werd vermeld over de parlementaire voorbereiding van artikel 63, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 decreet 2019 kan niet worden aangenomen dat de decreetgever de Vlaamse Regering heeft willen machtigen om deze (federale) aangelegenheid te regelen, zodat er geen rechtsgrond is voor een dergelijke regeling.

Daar komt nog bij dat het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van wettelijke bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering in de vorm van declaratieve bepalingen die de ter zake geldende regels in het Gerechtelijk Wetboek parafaseren, kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het Gerechtelijk Wetboek ...”).

ALGEMENE OPMERKING

5. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat op grond van het te nemen besluit alleen een voorlopig bewindvoerder zal kunnen worden aangesteld voor woonzorgvoorzieningen

² Zie onder meer: GwH 14 juli 1997, nr. 46/97, B.3-B.5; GwH 16 december 1998, nr. 139/98, nr. 3; GwH 1 maart 2001, nr. 27/2001, B.4-B.5; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.3.3-B.4.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.4.4-B.5.2.

die als ondernemingen in de zin van het Wetboek van economisch recht kunnen worden beschouwd. Dat wordt het best uitdrukkelijk in de tekst van het ontwerp opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de rubriek ‘motivering’ van de aanhef moet in het vijfde gedachtestreepje worden geschreven “artikel 63, § 2,” in plaats van “artikel 6,§2,”.

Artikel 1

7. In artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt het begrip “vereniging” gedefinieerd. Vermits dat begrip niet in het besluit wordt hernomen, moet deze bepaling worden weggelaten.

Artikel 3

8. In artikel 3, derde lid, inleidende zin, van het ontwerp wordt beter geschreven “vordering” in plaats van “tussenkoms”, nu dat laatste begrip in een gerechtelijke procedure een autonome betekenis heeft.³

Artikel 4

9. Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat er “strikte noodzakelijkheid” is “als het betrekken van de initiatiefnemer in de procedure de efficiëntie van de gevorderde maatregel bedreigt”. De draagwijdte daarvan wordt het best nog verduidelijkt, met inachtneming weliswaar van de rechten van verdediging.

Artikel 5

10. In artikel 5 van het ontwerp moet worden geschreven “*de* woonzorgvoorziening” in plaats van “*het* woonzorgvoorziening”.

Hoofdstuk 3

11. In het opschrift van hoofdstuk 3 wordt beter geschreven “De *voorlopig* bewindvoerder” in plaats van “De bewindvoerder”.

³ Zie artikel 811 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 8

12. Artikel 8 van het ontwerp moet worden weggelaten aangezien het slechts de gemeenrechtelijke regel met betrekking tot de inwerkingtreding in herinnering brengt.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁴ Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing nr. 224.