



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.698/3

van 2 juni 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft de erkenningsvoorwaarden voor de centra voor kortverblijf type 3’

Op 29 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft de erkenningsvoorwaarden voor de centra voor kortverblijf type 3’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juni 2025.

*

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 strekt tot de wijziging van bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’, wat betreft de erkenningsvoorwaarden voor de centra voor kortverblijf type 3. Deze centra zijn thuiszorgvoorzieningen die respijtzorg verlenen voor ernstig zieke kinderen en jongeren tot en met 21 jaar.¹

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2025.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 38, tweede lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 (hierna: het Woonzorgdecreet). Luidens die bepaling moeten de woonzorgvoorzieningen voldoen aan de artikelen 4, 7, 8 en 59 en hoofdstuk 2 van het Woonzorgdecreet om erkend te kunnen worden en erkend te blijven. De Vlaamse Regering kan aanvullende erkenningsvoorwaarden vastleggen met behoud van de toepassing van de voormelde bepalingen van het Woonzorgdecreet.

ALGEMENE OPMERKING

4. De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij de toepasselijkheid van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn) en bij de vraag of het ontwerp werd getoetst aan de artikelen 10, 14, 15 en 16 van de dienstenrichtlijn:

“De CVK type 3 zijn niet te beschouwen als een dienst in het kader van de dienstenrichtlijn. Deze dienst valt onder de volgende uitzondering: artikel 2, 2, a), of in tweede orde artikel 2, 2, j), van de richtlijn. De uitgebreide argumentatie daarvoor is terug te vinden in de memorie van toelichting bij het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019: zie Vlaams Parlement, 1765 (2018-2019), Nr. 1, bladzijde 32 en volgende, punt 11.2. (<http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1439759>).

¹ Zie de artikelen 2, § 1, 14°, en 26, § 1, tweede lid, 3°, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. Onder “respijtzorg” wordt verstaan, een tijdelijke overname van de zorg voor de gebruiker met als doel de mantelzorger te ontlasten (artikel 2, § 1, 11°, van het Woonzorgdecreet).

Zie ook de toelichting van de gemachtigde van de Vlaamse Regering, die terug te vinden is onder punt 13.2. van het advies van de Raad van State nr. 66.182/3 van 19 juni 2019.

(...)

De CVK type 3 zijn niet te beschouwen als een dienst in het kader van de dienstenrichtlijn.

(...)

Wat de toetsing van de CVK type 3 betreft aan de artikelen 49 e.v. en artikel 56 e.v. van de VWEU (verenigbaarheid met de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten): de Vlaamse Regering stelt dat het hier gaat om diensten van algemeen belang (DAB). Mocht men van oordeel zijn dat de CVK type 3 toch geen DAB zijn in de zin van artikel 2, 2, a), van de richtlijn, dan kan voor de toetsing verwezen worden naar de uitleg van de gemachtigde van de Vlaamse Regering, zoals opgenomen onder punt 13.2. van het advies van de Raad van State nr. 66.182/3 van 19 juni 2019: de CVK type 3 is een thuiszorgvoorziening. Deze voorziening is vrij om diensten aan te bieden aan gebruikers van andere lidstaten. De erkenningsvoorwaarden bevatten geen verbod op het verrichten van diensten aan gebruikers van andere lidstaten, maar het besluit met de erkennings- en subsidievoorwaarden is enkel van toepassing op de thuiszorg die geleverd wordt in Vlaanderen en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.”

In de adviezen 63.937/3² en 66.182/3³ heeft de Raad van State reeds uitvoerig stilgestaan bij de toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn en plaatste hij vraagtekens bij de stelling dat enkel de groep van assistentiewoningen onder het toepassingsgebied ervan zou vallen en dat alle andere woonzorgvoorzieningen als niet-economische diensten van algemeen belang zouden moeten worden beschouwd die buiten het toepassingsgebied van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en de dienstenrichtlijn vallen, of, in subsidiaire orde, onder de uitzonderingen zouden vallen van artikel 2, lid 2, f) (diensten van de gezondheidszorg), of artikel 2, lid 2, j) (sociale diensten), van de dienstenrichtlijn.

Ook indien sommige activiteiten van centra voor kortverblijf type 3 als een economische dienst worden uitgeoefend door andere marktdeelnemers en daardoor in beginsel niet vallen onder de uitzonderingsgrond voor niet-economische diensten van algemeen belang,⁴ kan echter worden aangenomen dat ze, gelet op de doelgroep van de door die centra aangeboden zorgen, onder de uitzonderingsgrond vallen voor diensten van gezondheidszorg.⁵ In die omstandigheden moet worden teruggevallen op een toetsing aan de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, vervat in de artikelen 49 en 56 van het VWEU. Die toetsing lijkt in het onderhavige geval geen aanleiding te geven tot opmerkingen.

² Adv.RvS 63.937/3 van 10 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Woonzorgdecreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1765/1, 273-279, opmerkingen 7 tot 7.4.

³ Adv.RvS 66.182/3 van 19 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019, opmerkingen 13.1 tot 13.3.

⁴ Artikel 2, lid 2, a), van de dienstenrichtlijn.

⁵ Artikel 2, lid 2, f), van de dienstenrichtlijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Overeenkomstig het ontworpen artikel 112, eerste lid, 8°, van bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 (artikel 4, 5°, van het ontwerp) moet de opnameovereenkomst de redenen vermelden waarom ze kan worden stopgezet of aangepast. Op de vraag of dit betekent dat de opnameovereenkomst enkel kan worden stopgezet of aangepast om de redenen die erin vermeld staan, dan wel of het de bedoeling is dat de overeenkomst steeds kan worden stopgezet mits inachtneming van een opzegtermijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het heeft als doel het CVK type 3 als erkenningsvoorwaarden te verplichten om in de opnameovereenkomst alle mogelijke redenen mee te geven waarop de overeenkomst kan worden stopgezet. Dit kunnen redenen zijn waarvoor de overeenkomst onmiddellijk kan worden stopgezet maar houdt eveneens de verplichting in om in de opnameovereenkomst duidelijk te vermelden dat ook een opzegging om gelijk welke reden mogelijk is mits in achtneming van een opzegtermijn.”

Dit laatste wordt beter met zoveel woorden bepaald.

6. In het ontworpen artikel 112, tweede lid, van bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 (artikel 4, 6°, van het ontwerp) is de in het huidige artikel 112, tweede lid, voorkomende zin “Elke bepaling of de toepassing ervan die niet in overeenstemming is met de erkenningsvoorwaarden, is nietig en zonder voorwerp.” niet meer opgenomen. De gemachtigde stelde dat dit een vergissing is en dat de zin zal worden hersteld.

7. In het ontworpen artikel 112, vierde lid, van bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 (artikel 4, 7°, van het ontwerp) wordt niet langer bepaald dat er bij overlijden van de gebruiker geen opzegvergoeding mag worden aangerekend. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Door dit niet expliciet te vermelden kan inderdaad de indruk worden gewekt dat een opzegvergoeding kan worden aangerekend in geval van opzeg van de overeenkomst door overlijden. We zullen daarom ook aan het vierde lid de zin toevoegen ‘In dat geval mag er geen opzegvergoeding aangerekend worden’.”

Met die aanvulling kan worden ingestemd.

Artikel 19

8. Bij het ontworpen artikel 138/1, derde lid, van bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 (artikel 19 van het ontwerp) wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de bijstand aan personen, of de Vlaamse minister bevoegd voor het gezondheidsbeleid, gemachtigd om nadere regels te bepalen over de wijze waarop de gebruikersbijdrage, vermeld in het ontworpen eerste lid, moet worden berekend.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

In dat verband verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De delegatie geeft de minister de mogelijkheid om bijvoorbeeld een verminderde gebruikersbijdrage te bepalen voor kwetsbare doelgroepen. Er is wel degelijk een beperkingen aan de delegatie voor de minister aangezien hij nooit een gebruikersbijdrage kan bepalen die hoger is dan 5,77 euro.”

Die beperking volstaat evenwel niet om aan te nemen dat de ontworpen delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Ze moet dan ook nauwkeuriger worden omschreven, bijvoorbeeld door de elementen van die gebruikersbijdrage te vermelden die de minister kan aanpassen of invoeren.

Artikel 21

9. Gelet op het ontworpen artikel 103, eerste lid, van bijlage 8 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 (artikel 2, 1°, van het ontwerp) moet in het ontworpen artikel 148, tweede en derde lid, van dezelfde bijlage (artikel 21 van het ontwerp) niet alleen gewag worden gemaakt van het “kind” maar ook van de “jongere”, althans wanneer niet specifiek enkel kinderen worden bedoeld. De gemachtigde kon dit beamen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE