

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 233.658 van 28 januari 2016  
in de zaak A. 216.182/VII-39.407.**

In zake :           1. de VZW FOYER DE LORK  
                      2. de VZW WOONZORGZONE DE KOUTER  
                      3. de VZW VULPIA VLAANDEREN  
                      4. de VZW VILLA TER MOLEN  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Jan Roggen  
                      kantoor houdend te 3530 Houthalen  
                      Greenville-Centrum Zuid 1111  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Staelens  
kantoor houdend te 8000 Brugge  
Gerard Davidstraat 46, bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :  
de VZW ONZE-LIEVE VROUW GASTHUIS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Dirk Van Heuven  
kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
President Kennedylaan 6, bus 24  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1.               De vordering, ingesteld op 18 juni 2015, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 april 2015 betreffende het maximale aantal te erkennen woongelegenheden voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf in het kader van de erkenningskalender

en van de vier besluiten van de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid van 29 april 2015 tot bepaling respectievelijk afwijzing van de erkenningskalender voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 januari 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Roggen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Dorien Geeroms, die loco advocaat Dirk Van Heuven, verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

## *III. Ontvankelijkheid*

3. De verwerende partij deelt in haar nota mee dat de hogervermelde bestreden besluiten van 29 april 2015 van de administrateur-generaal werden ingetrokken bij besluit van de

administrateur-generaal van 26 juni 2015 tot intrekking van diverse besluiten betreffende de erkenningskalender voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf, en op diezelfde datum werden nieuwe besluiten getroffen ten aanzien van de diverse initiatiefnemers. Te dezen heeft de vordering tot schorsing geen voorwerp meer ten aanzien van de vier besluiten van 29 april 2015 tot bepaling respectievelijk afwijzing van de erkenningskalender voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf, en is het beroep in die mate doelloos geworden.

#### *IV. Tussenkoms*

4. Met een op 10 augustus 2015 ingediend verzoekschrift vraagt de VZW Onze-Lieve Vrouw Gasthuis om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

#### *V. Feiten*

5.1. Overeenkomstig artikel 48, eerste lid van het Woonzorgdecreet erkent de Vlaamse regering voorzieningen, woonzorgnetwerken en verenigingen. Volgens het tweede lid zijn de erkenningsvoorwaarden opgenomen in artikel 4 en hoofdstuk III van het Woonzorgdecreet. De Vlaamse regering kan aanvullende erkenningsvoorwaarden vastleggen met inachtneming van de bepalingen van artikel 4 en hoofdstuk III. Lid 5 houdt in dat de Vlaamse regering de erkenningsprocedure bepaalt die de mogelijkheid bevat om een bezwaar in te dienen. Ze kan voorzieningen, woonzorgnetwerken en verenigingen alleen erkennen als ze passen in de programmatie die van toepassing is.

De Vlaamse regering bepaalt de programmatie van onder meer de woonzorgcentra. De programmatie bepaalt met het oog op een evenredige spreiding afhankelijk van de behoeften, aan de hand van objectief meetbare criteria, de planning in de tijd en ruimte van ofwel het maximale aantal voorzieningen, woonzorgnetwerken en verenigingen, ofwel het maximale aantal

plaatsen, subsidiabele uren of personeelsleden (artikel 58 Woonzorgdecreet).

Uit artikel 59 van het Woonzorgdecreet blijkt dat een woonzorgcentrum dat een erkenning wenst te verkrijgen, onderworpen is aan de verplichting om een voorafgaande vergunning te bekomen van de Vlaamse regering. De procedure wordt geregeld in een besluit door de Vlaamse regering. Deze voorafgaande vergunning kan alleen worden verleend als het initiatief past in de programmatie vermeld in artikel 58.

Met een besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 wordt de regeling betreffende de voorafgaande vergunning gewijzigd, voor zover de erkenning van die centra vanaf 1 januari 2015 een verdere “invulling” impliceert van de beschikbare programmatieruimte.

De regeling is van toepassing op de centra waarvoor op 1 januari 2014 reeds een voorafgaande vergunning bekomen is. Voor de centra die na 31 december 2014 een erkenning aanvragen wordt het principe van de erkenningskalender ingevoerd; dit is de opgave van het trimester waarin de erkenning zal worden aangevraagd. De initiatiefnemer dient uiterlijk op 1 januari van het tweede jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin ze de erkenning zullen aanvragen de erkenningskalender te bezorgen. Het trimester waarin ze de erkenning zullen aanvragen, dient binnen de geldigheidsduur van de voorafgaande vergunning te vallen. Voor 2015 en 2016 moest de erkenningskalender voor 1 januari 2015 ingediend te worden. Voor het jaar 2017 moest de erkenningskalender eveneens voor 1 januari 2015 ingediend worden.

De administrateur-generaal van het agentschap Zorg en Gezondheid beslist over de erkenningskalender. Een goedgekeurde erkenningskalender maakt integraal deel uit van de voorafgaande vergunning.

Wanneer volgens de erkenningskalenders het aantal woongelegenheden hoger is dan de maximale erkenningscapaciteit, dient de administrateur-generaal rekening te houden met het prioriteringssysteem dat is vastgelegd in artikel 4, tweede lid.

Overeenkomstig artikel 7, vijfde lid van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers kan een centrum voor kortverblijf of een woonzorgcentrum of een onderdeel daarvan, alleen erkend worden als het past binnen de voorziene begrotingskredieten. De Vlaamse regering bepaalt jaarlijks het maximaal aantal te erkennen woongelegenheden in die centra.

Bij besluit van 24 april 2015 bepaalt de Vlaamse regering het maximaal aantal te erkennen woongelegenheden voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf in het kader van de erkenningskalender.

Dit is het bestreden besluit.

5.2. De verzoekende partijen zijn uitbaters van woonzorgcentra en centra voor kortverblijf en beogen in de nabije toekomst bijkomende woongelegenheden woonzorgcentra en/of centra voor kortverblijf te realiseren en uit te baten. Zij dienden een erkenningskalender in voor de erkenning van in totaal 1052 woongelegenheden woonzorgcentrum en kortverblijf. Die erkenningskalender werd deels goedgekeurd en deels afgekeurd.

#### *VI. Voorwaarden van de vordering tot schorsing*

6. Luidens artikel 17, §1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en dat

minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de beslissing prima facie kan verantwoorden.

### *Spoedeisendheid*

### *Standpunt van de partijen*

7. De verzoekende partijen betogen dat zij ingevolge de bestreden beslissing worden geconfronteerd met een situatie van zeer grote rechtsonzekerheid: de realisatie van de projecten in Boortmeerbeek, Diepenbeek (Kogel), Diepenbeek (Rer Rooierheide), Heers, Oud-Heverlee, Stabroek en Lierde waarvoor zij een voorafgaande vergunning hebben verkregen, zakelijke rechten op gronden hebben verworven, bouwplannen hebben opgemaakt, stedenbouwkundige vergunningen hebben aangevraagd en verkregen en in twee gevallen zelfs een gunstig advies van de VIPA-coördinatiecommissie voor het verkrijgen van een definitief akkoord in het kader van de alternatieve investeringssubsidies voor een project met financiering zonder een voorafgaand definitief akkoord, wordt heel onzeker. Het Woonzorgdecreet verplicht hen om zwaar te investeren om een voorafgaande vergunning te verkrijgen en vervolgens het verval van die vergunning te vermijden. Het bestreden besluit beperkt om louter budgettaire redenen het aantal te erkennen woongelegenheden voor de periode 2015-2017 tot 7.024, wetende dat er 11.006 aanvragen waren ingediend. Het bestreden besluit machtigt vervolgens de administrateur-generaal enkel om de erkenningskalender in te vullen voor de jaren 2015 tot en met 2018, waardoor 2.593 woongelegenheden waarvoor een erkenningskalender werd aangevraagd, moesten worden afgewezen. Alle verzoekende partijen worden geconfronteerd met de situatie waarbij de geldigheidsduur van hun voorafgaande vergunning voor de afgewezen projecten niet wordt verlengd en zij in een situatie belanden waarbij het totaal onzeker is of tijdig het verval van die voorafgaande vergunning zal kunnen worden voorkomen.

Rekening houdend met een mogelijk verval van de stedenbouwkundige vergunningen en de voorafgaande vergunningen voor de voormelde projecten, is de zaak te spoedeisend voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring. In de loop van de volgende weken en maanden moeten de verzoekende partijen immers beslissingen nemen omtrent het al dan niet opstarten van de bouwwerken voor de betrokken projecten. Indien daarvoor moet worden gewacht op een behandeling van het beroep tot nietigverklaring, met een te verwachten uitspraak eind 2016 of in 2017, dreigen zij ernstige schade te leiden door ofwel het verval van de stedenbouwkundige vergunning, ofwel het risico dat zij hebben genomen om de bouwwerken toch op te starten zonder zekerheid dat het verval van de voorafgaande vergunning kan worden vermeden en een erkenning kan worden verkregen.

Voor 1 januari 2016 moet bovendien een nieuwe erkenningkalender worden ingediend voor 2018, terwijl die erkenningskalender reeds volledig werd ingevuld ingevolge de tweede tot en met vijfde bestreden beslissing en er op basis van de huidige prioriteitscriteria van artikel 4 van het besluit van 20 december 2013 geen voorrang wordt gegeven aan de projecten waarvoor reeds voor 1 januari 2015 een erkenningskalender werd ingediend. Ook daarom is de zaak te spoedeisend voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

Tot slot en niet in het minst, zal de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en de behandeling in een beroep tot nietigverklaring er toe leiden dat hangende de procedure voor de Raad reeds een groot aantal aanvragen tot erkenning zullen worden ingediend en erkenningen zullen worden verleend voor de projecten die op de erkenningskalender werden geplaatst in 2015, 2016 en mogelijks zelfs 2017.

8. De verwerende partij betoogt van haar kant dat de spoedeisendheid moet worden onderzocht aan de hand van de bestreden beslissing, namelijk het besluit van 24 april 2015.

Zij meent dat er geen sprake is van spoedeisendheid aangezien de verzoekende partij erkenningskalenders heeft ingediend die betrekking hebben op 2017 en later.

Volgens de verwerende partij kan er ook niet worden ingezien welk ernstig nadeel er op dit ogenblik door het bestreden besluit wordt toegebracht dat binnen de kortst mogelijke tijd ongedaan zou moeten worden gemaakt.

Er wordt niet aangetoond dat het resultaat van de procedure niet zou kunnen worden afgewacht. Ook ten aanzien van het financieel of economisch nadeel werd door de verzoekende partijen niet concreet gemaakt dat zij de duur die de annulatieprocedure in beslag neemt niet zouden kunnen overbruggen. Volgens de verwerende partij hoort bij de opstart van een onderneming een zeker risico.

Zij meent dat de verzoekende partijen niet concreet maken welk voordeel de schorsing van de bestreden beslissing hen zou opleveren. De schorsing van het bestreden besluit brengt niet met zich mee dat er onbeperkt erkenningskalenders zouden worden goedgekeurd. Bovendien betekent een goedgekeurde erkenningskalender nog niet dat de erkenning wordt toegekend.

Het niet weten wanneer (deels) de erkenning zal worden onderzocht is volgens de verwerende partij niet spoedeisend.

Zij wijst erop dat er nog overleg met de sector zal plaatsvinden en dat overige voorafgaande vergunningen nog aan bod zullen komen.

De verwerende partij suggereert dat de verzoekende partijen een investering doen zonder dat het uiteindelijke resultaat op voorhand bekend is. Indien zij toch zeker zijn van hun stuk dan is er geen sprake van spoedeisendheid.

Volgens de verwerende partij halen verzoekende partijen op dit ogenblik geen voordeel uit een schorsing van het bestreden besluit. Er valt ook niet in te zien waar een spoedeisendheid zou kunnen worden teruggevonden. Temeer daar eenieder die in deze huidige eerste fase zijn voorziening had gerealiseerd of effectief en aantoonbaar op het punt stond deze te realiseren, en dus een erkenningskalender vroeg voor 2015-2016, het gewenste heeft verkregen. Hierdoor hebben er geen overdrachten plaats vanaf 2017 zodat men vanaf nul kon starten. In de mate waarin voor 2017 het trimester niet kon worden goedgekeurd, werd gekeken of kon worden verschoven, of werd afgewezen, maar in een tweede fase komt men dus effectief wel aan bod.

De verwerende partij betoogt eveneens dat een schorsing van het bestreden besluit nefast zou zijn voor het openbaar belang. Zij vraagt dan ook om indien het gebrek aan spoedeisendheid niet zou worden aanvaard, de schorsing niet te bevelen omdat de negatieve gevolgen van een schorsing kennelijk onredelijk zijn in het licht van de voordelen voor de verzoekende partij.

Tot slot zet de verwerende partij de budgettaire context uiteen van de invoering van de erkenningskalender.

### *Beoordeling*

9. Een zaak is spoedeisend en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor schade van enig belang, of zelfs voor ernstige nadelen, een onmiddellijke beslissing wenselijk maakt. Bijgevolg mag het kort geding worden gehanteerd wanneer het geschil niet met de gewone procedure binnen de gewenste tijdspanne kan worden opgelost. Daaruit volgt dat het niet zal volstaan te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht.

Van een verzoekende partij wordt verwacht dat zij aan de zaak eigen, specifieke gegevens bijbrengt die in concreto aantonen dat de zaak

spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

De onzekerheid en onduidelijkheid die de verzoekende partijen aanvoeren kan op zich niet de spoedeisendheid verantwoorden. Het moeten afwachten van het normale procedureverloop in het kader van een beroep tot nietigverklaring maakt het onvermijdelijke lot uit van elke beroepsindiener en het staat aan de verzoekende partijen om aan te tonen dat zij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring niet kunnen afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met ernstige schadelijke gevolgen. Hun erkenningskalenders voor 2015 en 2016 werden toegekend. De erkenningskalenders voor 2017 werden deels toegewezen, deels afgewezen. De onzekerheid die verzoekers aanvoeren wordt dus veroorzaakt door de aanvragen aangaande de erkenning die ze zelf in 2017 situeren.

De verzoekende partijen tonen niet met concrete gegevens aan dat hun voortbestaan op korte termijn bedreigd wordt zodat zij de uitkomst van de procedure ten gronde niet zouden kunnen afwachten. Zij tonen evenmin aan dat de voorafgaande vergunningen en stedenbouwkundige vergunningen binnen korte termijn zullen vervallen.

De schorsing van de bestreden beslissing waarbij het maximale aantal te erkennen woongelegenheden voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf in het kader van de erkenningskalender wordt bepaald voor de volgende jaren bezorgt de verzoekende partijen niet het beoogde voordeel. Door de schorsing van de bestreden beslissing verkrijgen zij niet dat de gevraagde erkenningskalender voor het gevraagde aantal woongelegenheden automatisch wordt goedgekeurd. Zoals voorzien in het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 betreffende de voorafgaande vergunning voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra en tot wijziging van de regels betreffende de voorafgaande vergunning en de erkenning van die centra wordt het maximale aantal te erkennen woongelegenheden beperkt door de voorziene

begrotingskredieten. Op basis van dit besluit konden de verzoekende partijen vermoeden dat er een maximaal aantal woongelegenheden per jaar zou worden erkend en dat er geen sprake is van een automatische toekenning van alle aangevraagde erkenningskalenders.

De onzekerheid waarvan de verzoekende partijen gewag maken wordt evenmin weggenomen door de schorsing van het bestreden besluit aangezien de goedkeuring van de erkenningskalender op zich niet garandeert dat een erkenning zal volgen.

Het feit dat erkenningen zullen worden aangevraagd en eventueel toegekend lijkt eerder een voordeel te vormen voor de betrokkenen in plaats van een nadeel voor de verzoekende partijen. Bovendien betreft het hier in de eerste plaats erkenningskalenders die goedgekeurd zijn in 2015 en 2016. Voor de erkenningskalenders toegewezen in 2017 wordt niet aangetoond waarom de uitkomst van de nietigverklaring niet kan worden afgewacht. Tot slot wordt dit ook beïnvloed door het moratorium betreffende de voorafgaande vergunningen.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat er sprake is van spoedeisendheid.

10. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

## **BESLISSING**

**1. Het verzoek van de VZW Onze-Lieve-Vrouwe Gasthuis tot tussenkomst wordt ingewilligd.**

**2. De Raad van State verwerpt de vordering.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig januari tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Eric Brewaeys,  | kamervoorzitter, |
| bijgestaan door |                  |
| Bart Tettelin,  | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Eric Brewaeys**