

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.628 van 3 oktober 2019
in de zaak A. 227.982/VII-40.534**

In zake : de BVBA VILLA DE PROOST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Evelien Tahon
kantoor houdend te 1840 Londerzeel
Oudemansstraat 25, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
en bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wouter Vaassen
kantoor houdend te 1060 Brussel
Henri Jasparlaan 103

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 april 2019, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring van:

“1. Het voornemen tot sluiting van de voorziening Villa De Proost, gelegen te Diestsesteensweg 441, 3202 Aarschot, wegens illegale uitbating als woonzorgcentrum van 6 september 2018, ondertekend door de Administrateur-Generaal namens het Agentschap Zorg&Gezondheid [...]

2. Het besluit van 8 januari 2019 tot sluiting van een niet-erkend woonzorgcentrum, ondertekend door de Administrateur-Generaal namens het Agentschap Zorg&Gezondheid [...]

3. E-mail van 7 maart 2019 vanwege mevrouw Lien van Malderen namens het Agentschap Zorg&Gezondheid waarbij de (klaarblijkelijke) beslissing tot heroverweging van het eerdere besluit tot sluiting van 8 januari

VII-40.534-1/14

2019 ter kennis wordt gebracht [...] en

4. Het besluit van 29 maart 2019 tot wijziging van het besluit van 8 januari 2019 tot sluiting van een niet-erkend woonzorgcentrum, wat betreft de uitwerking van de beslissing tot sluiting, ondertekend door de Administrateur-Generaal namens het Agentschap Zorg&Gezondheid [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) en overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Wouter Vaassen en Evelien Tahon, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaten Bart Staelens en Tijs Lust, die verschijnen voor de verwerende 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. Feiten

3. Op 23 maart 2018 meldt de verzoekende partij een niet-erkende groep van assistentiewoningen aan met tien wooneenheden.

4. Met een schrijven van 26 april 2018 deelt de verwerende partij mee dat er kennis werd genomen van de aanmelding. De verwerende partij vermeldt: “ik wil er uw bijzondere aandacht op vestigen dat een groep van assistentiewoningen een voorziening is die bestaat uit een of meer gebouwen die functioneel een geheel moeten vormen en waar, onder welke benaming ook, aan gebruikers van 65 jaar of ouder die er zelfstandig verblijven in individuele aangepaste wooneenheden, huisvesting wordt gegeven en ouderenzorg waarop zij facultatief een beroep kunnen doen. Ik verzoek u dan ook erop toe te zien dat, bij het opvangen van gebruikers in aangemelde assistentiewoningen, deze bepalingen nageleefd worden”.

5. Op 11 juli 2018 vond er een aangekondigd bezoek plaats bij de verzoekende partij door de Zorginspectie. Op 18 juli 2018 werd er een verslag opgesteld met volgende conclusie:

“De voorziening heeft zich aangemeld als groep van assistentiewoningen, maar beantwoordt aan de definitie van een woonzorgcentrum zoals omschreven in art. 37 van het Woonzorgdecreet, en is niet erkend. Een woonzorgcentrum is een voorziening die bestaat uit één of meer gebouwen die functioneel een geheel vormen en waar, onder welke benaming ook, aan gebruikers van 65 jaar of ouder, die er permanent verblijven, in een thuisvervangend milieu huisvesting en ouderenzorg wordt aangeboden.

Echter, een WZC mag pas worden uitgebaat nadat de Vlaamse Regering het heeft vergund en erkend - WZD art. 59 en 53 §1 (dit geldt niet voor WZC, uitgebaat door een natuurlijke persoon en bestemd voor max. 3 gebruikers van minimaal 65 jaar. Deze WZC moeten zich wel aanmelden, cfr. art. 65).

De opvang waarvan hier verslag, gebeurt echter niet door een natuurlijke persoon, maar daarentegen door een rechtspersoon (bvba).

In een aangemelde groep van assistentiewoningen kan geen kortverblijf uitgebaat worden, cfr. Woonzorgdecreet arts. 32 en 36§2”.

6. Met een schrijven van 6 september 2018 maakt het Agentschap Zorg en Gezondheid zijn voornemen tot sluiting over aan de verzoekende partij met opsomming van de vaststellingen met betrekking tot de infrastructuur, de maaltijden, de verzorging en de verpleging, het onderhoud, het financiële luik en de afsprakennota en schriftelijke overeenkomst.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

7. De verzoekende partij tekent op 5 oktober 2018 bezwaar aan tegen het voornemen tot sluiting.

8. De Adviescommissie oordeelt op 30 november 2018 dat het bezwaarschrift ongegrond is.

9. Op 8 januari 2019 besluit de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid tot sluiting van het woonzorgcentrum Villa De Proost:

“Artikel 1. De sluiting van het woonzorgcentrum Villa De Proost, gelegen Diestsesteenweg 441 in 3202 Aarschot en uitgebaat door BVBA Villa De Proost, Diestsesteenweg 441 in 3202 Aarschot, wordt bevolen. De sluiting houdt in dat de voorziening niet langer als woonzorgcentrum mag worden uitgebaat.

Artikel 2. Deze beslissing tot sluiting heeft uitwerking op 31 maart 2019. Deze beperkte periode is uitsluitend bedoeld om voor de huidige bewoners van 65 jaar of ouder een door het Agentschap Zorg en Gezondheid aanvaarde oplossing te realiseren.

Artikel 3. In de periode tussen de kennisgeving van dit besluit en de uitwerking van dit besluit kunnen onder geen enkele voorwaarde nieuwe bewoners van 65 jaar of ouder worden opgenomen.

Artikel 4. Ten overstaan van de bewoners kunnen enkel maatregelen genomen worden na voorafgaand en permanent overleg met Agentschap Zorg en Gezondheid”.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

10. Deze beslissing wordt met een schrijven van 8 januari 2019 overgemaakt aan de verzoekende partij met vermelding dat tegen dit besluit een vordering tot schorsing en/of een beroep tot nietigverklaring kan worden ingediend bij de Raad van State binnen de 60 dagen na kennisgeving van de beslissing.

11. Op 22 februari 2019 vindt er een gesprek plaats waarbij de verzoekende partij wenst aan te tonen dat zij gevolg heeft gegeven aan de beslissing tot sluiting en zij de voorziening niet langer uitbaat als een woonzorgcentrum, doch wel als een woongroep, hetgeen al van bij aanvang het concept van Villa De Proost was en waarnaar het gebouw ook is geconcipieerd.

Naar aanleiding van dit onderhoud vraagt de verzoekende partij enkele malen per e-mail naar het standpunt van de verwerende partij.

Met een mail van 7 maart 2019 antwoordt de sectorverantwoordelijke planning en kwaliteit ouderenzorg het volgende:

“Op dit ogenblik wordt inderdaad uw dossier verder in beraad genomen.

Wij vermoeden u in de week van 18 maart een antwoord te kunnen bezorgen.

Het is belangrijk uw vraag en dossier terdege te kunnen onderzoeken. Wij begrijpen dat hierdoor de einddatum van de uitwerking van het besluit van 31 maart 2019 niet meer realistisch zou zijn om een kwaliteitsvolle oplossing te vinden voor de bewoners. Om deze reden zal desgevallend de uitwerkingsdatum van de beslissing tot sluiting worden uitgesteld naar een latere datum”.

Dit is de derde bestreden beslissing.

12. Op 12 maart 2019 vindt er een opvolgingsinspectie plaats: nagaan of de voorziening nog functioneert als een niet-erkend woonzorgcentrum. Er is een sluitingsbevel van kracht.

13. Met een schrijven van 18 maart 2019 maakt de verzoekende partij haar “reactienota namens Villa De Proost - inspectie dd. 12/03/2019” over.

14. Op 29 maart 2019 neemt de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid volgend besluit:

“Artikel 1. In artikel 2 van het besluit van de administrateur-generaal van 8 januari 2019 tot sluiting van een niet-erkend woonzorgcentrum wordt de zinsnede ‘31 maart 2019’ vervangen door de zinsnede ‘15 september 2019’”.

Dit is de vierde bestreden beslissing.

IV. Toepassing van de kortedebattenprocedure

15. In het verslag van de auditeur wordt de toepassing voorgesteld van de verkorte procedure, uitgewerkt in artikel 93 van het algemeen procedurereglement.

Zoals hierna zal blijken is de onontvankelijkheid van het beroep tegen de vier “beslissingen” zo voor de hand liggend dat een snelle en finale beslechting van het geschil in een versnelde procedure kan worden afgedaan.

V. Ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

16. De verzoekende partij zet het volgende uiteen met betrekking tot de ontvankelijkheid:

“ 2.1.1. Betreffende het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring en van de vordering tot schorsing

27. Het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring en van de vordering tot schorsing betreft de Bestreden Beslissingen zoals op de eerste pagina van huidig verzoekschrift omschreven.

28. Een beroep tot nietigverklaring (en dus ook, in beginsel, de vordering tot schorsing) dient te worden ingesteld binnen de 60 dagen nadat de bestreden beslissing betekend werd (artikel 4, §1, derde lid van het Procedurereglement).

Aldus werd het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing zonder twijfel tijdig ingediend voor wat betreft het voorwerp sub 3 en 4.

Aangezien de Beslissing sub 4 de definitieve eindbeslissing betreft, is het beroep in elk geval tijdig en aldus ontvankelijk.

29. Ondergeschikt, in elk geval werd bij e-mail van 7 maart 2019 vanwege mevrouw Lien Van Malderen, namens het Agentschap Zorg & Gezondheid, de Beslissing tot heroverweging van de eerdere beslissing tot sluiting van 8 januari 2019, genomen n.a.v. de bijeenkomst van 22 februari 2019 tussen Verzoekster en de heer Administrateur-Generaal Agentschap Zorg & Gezondheid, aan verzoekster ter kennis gebracht, zodat het beroep in elk geval tijdig en aldus ontvankelijk is.

Minstens heeft verweerster alhier impliciet, doch stellig het rechtmatig vertrouwen bij verzoekster gewekt haar eerdere beslissing tot sluiting van 8 januari 2019 te zullen herzien en dat de daaropvolgende beslissing van 29 maart 2019 als definitieve eindbeslissing is te beschouwen.

Huidig beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing is dienvolgens ook tijdig ingediend wat betreft het voorwerp sub 1 en 2.

2.1.2 Betreffende het belang

30. Aangezien Verzoekster en diens voorziening Villa De Proost het voorwerp uitmaken van de sluiting [...] van de Bestreden Beslissingen hebben zij vanzelfsprekend een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig belang om hiertegen in rechte op te komen”.

17. De verwerende partij meent dat het beroep niet ontvankelijk is om volgende redenen:

Het beroep tegen de eerste en de derde bestreden beslissing is niet ontvankelijk *ratione materiae* omdat het om voorbereidende rechtshandelingen gaat die geen definitieve rechtsgevolgen hebben.

De eerste bestreden beslissing is een voornemen dat geen definitieve rechtsgevolgen tot stand brengt. Als voorbereidende handeling is zij evenmin voor vernietiging vatbaar aangezien ze geen zeker en definitief schadelijk gevolg heeft gehad. Verder is het meedelen van een intentie geen voor vernietiging vatbare handeling. Vervolgens zet de verwerende partij uiteen dat een niet definitieve beslissing geen rechtsgevolgen met zich meebrengt en dus niet vatbaar is voor vernietiging of schorsing. Tenslotte verwijst de verwerende partij naar de

rechtspraak die betrekking heeft op beslissingen waartegen een door de wet georganiseerd administratief beroep openstaat of waartegen dergelijk beroep werd ingesteld.

De derde bestreden beslissing betreft een e-mail van een personeelslid van het Agentschap waarbij gemeld werd dat de informele vraag van de verzoekende partij om de voorziening niet als woonzorgcentrum maar als een nieuw concept te bekijken nog moest bekeken worden. Dit is geen handeling met individuele draagwijdte die rechtsgevolgen tot stand brengt. Er is geen sprake van een beslissing tot heroverweging van de sluiting.

Het verzoek tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring tegen de tweede bestreden beslissing is niet ontvankelijk omdat de termijn van 60 dagen verstreken is en het beroep aldus laattijdig is.

Het besluit van 8 januari 2019 is definitief en elk verzoek tot schorsing of beroep tot nietigverklaring ertegen dient te worden afgewezen als onontvankelijk.

In ondergeschikte orde zet de verwerende partij uiteen dat de verzoekende partij geen belang heeft om de derde bestreden beslissing aan te vechten aangezien zij geen persoonlijk, rechtstreeks, zeker actueel en wettig nadeel lijdt door de inhoud van het e-mail bericht van 7 maart 2019 en de schorsing of nietigverklaring de verzoekende partij nooit een direct en persoonlijk voordeel kan verschaffen.

Bovendien werd er geen middel ontwikkeld tegen deze derde bestreden beslissing.

Ook het verzoek tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring van de vierde bestreden beslissing moet als onontvankelijk worden afgewezen wegens gebrek aan belang. Deze beslissing wijzigt enkel de datum waarop de

beslissing tot sluiting uitwerking heeft. Deze beslissing heeft geen nadelige gevolgen voor de verzoekende partij. De schorsing of nietigverklaring van de vierde bestreden beslissing biedt geen voordeel aan de verzoekende partij aangezien dan de uitwerkingstermijn opgenomen in de tweede bestreden beslissing geldt waardoor het woonzorgcentrum reeds op 31 maart 2019 dient te sluiten.

Beoordeling

18. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder een rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling moet een handeling worden verstaan waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat ze tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel een zodanige wijziging te beletten. Om ontvankelijk te zijn moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij.

Het verstrekken van inlichtingen, meningen, intenties of voornemens door een bestuursorgaan heeft geen rechtsgevolgen.

19. De verzoekende partij vecht als eerste bestreden beslissing het voornemen tot sluiting aan.

Overeenkomstig artikel 74, tweede lid, van het Woonzorgdecreet kan de Vlaamse regering de sluiting bevelen van een woonzorgcentrum als vermeld in artikel 53, § 1, van een dagverzorgingscentrum of van een centrum voor kortverblijf, als het niet erkend is. Ze bepaalt daarvoor de procedure die de mogelijkheid bevat om een bezwaar in te dienen.

Deze procedure wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers (hierna: besluit van 5 juni 2009). Overeenkomstig artikel 30 wordt de beheersinstantie van het gemotiveerde voornemen van de administrateur-generaal tot sluiting van het centrum aangetekend met kennisgeving van ontvangst op de hoogte gebracht. De aangetekende zending bevat naast het voornemen ook de uitleg over de mogelijkheid, de voorwaarden en de procedure om een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen bij het Agentschap.

De voorziening beschikt over een termijn van 30 dagen om per aangetekend schrijven aan het Agentschap Zorg en Gezondheid, afdeling Woonzorg en Eerste Lijn, een gemotiveerd verzoekschrift te richten. Het agentschap zal het verzoekschrift behandelen in overeenstemming met de artikelen 39 en 40 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 en alsook in overeenstemming met de artikelen 6 tot en met 21 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 juli 2013 betreffende de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers.

Als er binnen de gestelde termijn geen verzoekschrift wordt ingediend wordt de definitieve beslissing tot sluiting van de voorziening met vermelding van de datum van uitwerking na het verstrijken van die termijn aangetekend met kennisgeving van ontvangst opgestuurd.

De eerste bestreden beslissing is slechts een voornemen van een beslissing waartegen nog bezwaar mogelijk is. Het gemotiveerde voornemen tot sluiting is bijgevolg geen uitvoerbare beslissing. De vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring is niet ontvankelijk in de mate het tegen de eerste beslissing is gericht.

20. De tweede bestreden beslissing is het besluit van de administrateur-generaal van 8 januari 2019 tot sluiting van een niet-erkend woonzorgcentrum. Dit besluit werd met een aangetekend schrijven van 8 januari 2019 aan de verzoekende partij betekend met vermelding van de beroepsmogelijkheid en de termijn. Uit het ontvangstbewijs dat door de verwerende partij werd bezorgd blijkt dat de verzoekende partij op 10 januari 2019 kennis kreeg van de bestreden beslissing.

Een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring dient te worden ingesteld binnen de 60 dagen nadat de bestreden beslissing betekend werd (artikel 4, § 1, derde lid, van het algemeen procedurereglement). In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, is het besluit tot sluiting van 8 januari 2019 een eenzijdige administratieve rechtshandeling met eigen rechtsgevolgen die uit zichzelf rechtsgevolgen creëert die een onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkenen aan de verzoekende partij.

Luidens artikel 4, derde lid, van het algemeen procedurereglement moeten de annulatieberoepen worden ingediend binnen 60 dagen nadat de bestreden beslissing of verordening is bekendgemaakt of betekend. De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekend schrijven van 8 januari 2019. Zij kreeg op 10 januari 2019 kennis van de bestreden beslissing. De op 28 april 2019 ingediende vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en het beroep tot nietigverklaring van de beslissing van 8 januari 2019 werd bijgevolg laattijdig ingediend en is om die reden niet ontvankelijk.

21. Het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing is ook gericht tegen de e-mail van 7 maart 2019 vanwege mevrouw Lien van Malderen namens het Agentschap Zorg en Gezondheid waarbij de klaarblijkelijke beslissing tot heroverweging van het eerdere besluit tot sluiting van 8 januari 2019 ter kennis wordt gebracht.

Te dezen is er geen sprake van een beslissing tot heroverweging van het besluit van 8 januari 2019. Deze mail was een antwoord op een vraag van de verzoekende partij naar aanleiding van de bespreking die plaatsvond op 22 februari 2019 en waarbij de verzoekende partij wou aantonen dat zij gevolg had gegeven aan de beslissing tot sluiting en of het mogelijk was om de voorziening uit te baten als een woongroep.

Deze mail heeft geen betrekking op een beslissing tot heroverweging van het besluit tot sluiting van 8 januari 2019 van een niet-erkend woonzorgcentrum. De mail heeft daarentegen betrekking op de vraag van de verzoekende partij of het mogelijk is om de voorziening uit te baten als woongroep aangezien de voorziening wordt gesloten als een niet-erkend woonzorgcentrum.

Zoals bij de beoordeling van het beroep tegen de eerste bestreden beslissing werd uiteengezet heeft het verstrekken van inlichtingen, meningen, intenties of voornemens door een personeelslid of een bestuursorgaan geen rechtsgevolgen. Dit zijn geen rechtshandelingen.

De betrokken mail doet geen rechtsgevolgen ontstaan of belet niet dat deze tot stand komen, er worden geen wijzigingen aangebracht in de rechtstoestand van de verzoekende partij, noch wordt er met de mail een rechtstreeks nadeel berokkend aan de verzoekende partij.

Het beroep is niet ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de derde bestreden beslissing.

22. De vierde bestreden beslissing wijzigt enkel de datum waarop de beslissing tot sluiting uitwerking heeft. Deze datum wordt in het voordeel van de verzoekende partij verschoven naar september 2019 om haar toe te laten een oplossing voor de bewoners te zoeken.

Uit het voorgaande blijkt dat de verzoekende partij geen ontvankelijk beroep tot nietigverklaring en/of vordering tot schorsing heeft ingesteld tegen de beslissing tot sluiting van de voorziening. Deze beslissing is aldus definitief geworden. Indien de beslissing tot wijziging van de datum waarop de sluiting uitwerking dient te hebben wordt geschorst of vernietigd, betekent dit dat de sluiting uitwerking heeft op 31 maart 2019, zoals voorzien in de beslissing tot sluiting van 8 januari 2019. De schorsing/nietigverklaring van de vierde bestreden beslissing kan de verzoekende partij niet het beweerde voordeel bezorgen en het beweerde nadeel wegnemen.

Zoals de verwerende partij uiteenzet heeft de verzoekende partij geen belang bij de schorsing of de vernietiging van deze beslissing aangezien dit zou betekenen dat de beslissing tot sluiting onmiddellijk uitwerking zou hebben.

23. Het beroep tot nietigverklaring moet worden verworpen. Dienvolgens moet de vordering tot schorsing, als accessorium van het annulatieberoep, eveneens worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie oktober tweeduizend negentien, 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