

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.232 van 26 maart 2021
in de zaak A. 233.164/VII-41.048**

In zake: 1. de NV BEAUPREZ SERVICE RESIDENTIES
2. de VZW BEAUPREZ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Sarah Jacobs
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 101
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

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 12 maart 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid van 3 maart 2021, waarbij de intrekking van de erkenning en de sluiting van de groep van assistentiewoningen Beuprez, 9506 Geraardsbergen, Klakvijverstraat 78, uitgebaat door de NV Beuprez Service Residenties, 9506 Geraardsbergen, Klakvijverstraat 78, wordt bevolen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 maart 2021, om 10.00 uur.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Jacobs, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. De bestreden beslissing luidt:

“Rechtsgrond(en)

Dit besluit is gebaseerd op:

- het woonzorgdecreet van 15 februari 2019, artikel 64, eerste lid en artikel 66, §1;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 betreffende de procedures van woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers, artikel 19, §1;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen, artikel 17, eerste lid, 5°.

Vormvereisten

De volgende vormvereiste is vervuld:

- De kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers heeft advies gegeven op 24 februari 2021.

Motivering

Dit besluit is gebaseerd op de volgende motieven:

- de groep van assistentiewoningen Beauprez, Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen (Grimmige) en uitgebaat door de NV Beauprez Service Residenties, Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen werd erkend met ingang van 1 december 2017 voor onbepaalde duur onder nummer PE 1641 voor maximaal 70 wooneenheden;

- de inspectieverslagen van Zorginspectie met de kenmerken V-2020-DADE-0008 en V-2020-DADE-009, van het inspectiebezoek op 28 januari 2020 stellen vast dat er in de assistentiewoningen Beauprez, Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen (Grimmige) en uitgebaat door de NV Beauprez Service Residenties op hetzelfde adres verschillende ernstige tekorten zijn;

- omwille van deze verschillende ernstige tekorten heeft het Agentschap Zorg en Gezondheid op 19 maart 2020 een aanmaning om zicht te schikken naar de erkenningsvoorwaarden voor groepen van assistentiewoningen verstuurd;

- hetzelfde agentschap heeft op dezelfde dag twee beschermende maatregelen opgelegd;

- de beheersinstantie NV Beauprez Service Residenties heeft op 25 maart 2020 een remediëringsplan opgestuurd als reactie op deze aanmaning;

- het Agentschap Zorg en Gezondheid heeft aan de beheersinstantie NV Beauprez Service Residenties een brief van de administrateur-generaal bezorgd waarin hetzelfde agentschap vaststelt dat het toegestuurde remediëringsplan onvoldoende is;

- het inspectieverslag van Zorginspectie met het kenmerk V-2020-DADE-0021 van het inspectiebezoek op 3 juni 2020 stelt vast dat er in de assistentiewoningen Beauprez, Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen (Grimmige) en uitgebaat door de NV Beauprez Service Residenties op hetzelfde adres twee opgelegde beschermende maatregelen niet werden nageleefd;

- het inspectieverslag van Zorginspectie met het kenmerk V-2020-DADE-0039 van het inspectiebezoek op 28 augustus 2020 stelt vast dat er in de assistentiewoningen Beauprez, Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen (Grimmige) en uitgebaat door de NV Beauprez Service Residenties op hetzelfde adres nog steeds verschillende tekorten niet geremedieerd zijn en dat er een aantal ernstige tekorten zijn bijgekomen;

- de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid heeft op 19 november 2020 aangetekend met kennisgeving van ontvangst een gemotiveerd voornemen tot intrekking van de erkenning met de sluiting tot gevolg betekend aan de uitbater van de groep van assistentiewoningen gelegen Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen (Grimmige);

- NV Beauprez Service Residenties heeft op 17 december 2020 en dus

binnen de maand na ontvangst van voornoemd voornemen tot sluiting van 19 november 2020 in toepassing van artikel 39 van voornoemd besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 een bezwaarschrift ingediend bij het Agentschap Zorg en Gezondheid;

- het Agentschap Zorg en Gezondheid heeft dit bezwaarschrift met bijhorende administratief dossier op 18 december 2020 bezorgd aan het secretariaat van de kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers;

- op maandag 1 februari 2021 heeft de zitting van de kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers dit bezwaarschrift behandeld;

- de kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers heeft het advies AC/W-2020-02 op 24 februari 2021 aan het Agentschap Zorg en Gezondheid bezorgd;

- de kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers concludeert in haar advies AC/W-2020-02 het volgende:

‘Het woonzorgdecreet, goedgekeurd op 13 maart 2009, definieert een groep van assistentiewoningen als: ‘... een voorziening die bestaat uit een of meerdere gebouwen die functioneel een geheel 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.’ In een assistentiewoning ligt de nadruk op het bieden van huisvesting aan een bepaalde doelgroep. Het woonaanbod, eventueel aangevuld met comfortdiensten zoals poetsen en maaltijden, primeert op het zorgaanbod dat slechts bedoeld is om, bij uitzondering, de autonomie van de bewoner te ondersteunen.

Op basis van de stukken en de hoorzitting stelt de commissie vast dat de organisator het zorgaanbod in de voorziening sterk benadrukt. Dat is onder meer het geval in de remediëringsplannen, met daarin onder andere een voorstel om logistiek personeel te instrueren over het uitvoeren van zorgtaken (wat wettelijk gezien niet mag) en om één van de uitbaters om te scholen tot zorgkundige. Ook is het voor wie op de website van GAW Beauprez naar informatie zoekt, onduidelijk dat zorg facultatief is in deze woonvorm. Hierdoor bestaat de indruk dat de organisator in de GAW Beauprez een zorgaanbod ontwikkelt dat niet overeenstemt met wat een groep van assistentiewoningen kan aanbieden.

Bovendien merkt de commissie op dat er in de GAW Beauprez momenteel bewoners verblijven met een zorgprofiel dat niet is aangepast aan de aard van de voorziening. De kwaliteit van zorg voor deze bewoners is daardoor niet gewaarborgd.

Hoewel de commissie vaststelt dat de verzoekende partij inspanningen heeft

geleverd om de door zorginspectie vastgestelde tekorten weg te werken, en ze deze inspanningen ook apprecieert, meent de commissie dat deze inspanningen onvoldoende zijn om het voornemen tot intrekking van de erkenning te heroverwegen. De commissie is er immers niet van overtuigd dat de overgang naar wat een groep van assistentiewoningen volgens het woonzorgdecreet kan bieden en het bewonersprofiel dat ze kan huisvesten, effectief is ingezet en ook in de toekomst gevrijwaard zal blijven.

Na kennis te hebben genomen van het administratief dossier en na de hoorzitting, beschouwt de commissie dit bezwaarschrift als ongegrond. De administratie heeft het dossier correct beoordeeld en heeft gehandeld binnen het geldend reglementair kader. De commissie beseft dat de intrekking van de erkenning een sluiting als groep van assistentiewoningen tot gevolg heeft. Ze vraagt aan beide partijen de nodige inspanningen te leveren om gezamenlijk de beste oplossing voor de huidige bewoners uit te werken. Wanneer verzoekende partij de werking voldoende bijgestuurd heeft om te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden, kan verzoekende partij steeds een nieuwe erkenning voor de groep van assistentiewoningen aanvragen.’;

- de intrekking van de erkenning van de groep van assistentiewoningen heeft de sluiting tot gevolg;

- de gedwongen verhuizing heeft een ernstige impact op de levenskwaliteit van de getroffen ouderen, aangezien zij hun vertrouwde woonomgeving moeten verlaten;

- er moeten maatregelen worden genomen om de verdere huisvesting van de ouderen die momenteel in de voorziening verblijven te realiseren en de uitvoering van deze maatregelen moeten het voorwerp uitmaken van een voorafgaand overleg tussen de burgemeester en de voorzitter van het bijzonder comité sociale dienst van de gemeente in kwestie en het Agentschap Zorg en Gezondheid;

- het is billijk voor de betrokken bewoners dat de sluiting van de groep van assistentiewoningen voldoende in de tijd wordt gespreid, in het bijzonder rekening houdend met de COVID-19 pandemie, zodat zij de kans krijgen om een volwaardig alternatief te vinden.

Juridisch kader

Dit besluit sluit aan bij de volgende regelgeving:

- het woonzorgdecreet van 15 februari 2019;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 betreffende de procedures van woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers;

- 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.

DE ADMINISTRATEUR-GENERAAL VAN
HET AGENTSCHAP ZORG EN GEZONDHEID BESLUIT:

Artikel 1. De intrekking van de erkenning en de sluiting van de groep van assistentiewoningen Beuprez, Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen, uitgebaat door NV Beuprez Service Residenties, Klakvijverstraat 78 in 9506 Geraardsbergen, wordt bevolen. De intrekking van de erkenning en de sluiting houdt in dat de voorziening niet langer als groep van assistentiewoningen mag worden uitgebaat.

Art. 2. Deze beslissing tot sluiting heeft uitwerking uiterlijk op 30 juni 2021. Deze beperkte periode is uitsluitend bedoeld om voor de huidige bewoners een door het agentschap aanvaarde oplossing te realiseren.

Art. 3. In de periode tussen de kennisgeving van dit besluit en de uitwerking van dit besluit kunnen onder geen enkele voorwaarde nieuwe bewoners worden opgenomen.

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

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Er kan geen rekening worden gehouden met wat over deze voorwaarden eventueel in latere stukken of op de terechtzitting nog wordt aangevoerd. De verwerende partij kan immers daarop niet meer schriftelijk reageren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de RvS-wet essentieel schriftelijk is.

V. Onderzoek van het enig middel

5. De verzoekende partijen zetten het volgende uiteen:

“5.1 De uiteenzetting van het eerste en enige middel

148. Het eerste en enige middel is genomen uit de schending van artikel 64, eerste lid van het Decreet betreffende de woonzorg van 15 februari 2019 (hierna: het Woonzorgdecreet) juncto artikel 19, §1 en §2, 2° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers (hierna: het Procedurebesluit), de schending van de formele motiveringsplicht die volgt uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: de Formele Motiveringswet) en de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het materieel motiveringsbeginsel, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.2 De toelichting van het eerste en enige middel

149. De verzoekende partijen zetten hun eerste en enige middel hieronder nader uiteen. Met het oog hierop bespreken zij eerst de algemene beginselen (zie: punt 5.2.1), waarna zij deze *in casu* zullen toepassen (zie: punt 5.2.2).

5.2.1 De algemene beginselen waarop het eerste en enige middel gebaseerd is

5.2.1.1 De bepalingen uit het Woonzorgdecreet en het procedurebesluit

150. Artikel 64, eerste lid van het Woonzorgdecreet bepaalt:

‘De Vlaamse Regering kan, volgens de regels die ze bepaalt, de erkenning wijzigen, alsook de erkenning schorsen of intrekken als de woonzorgvoorziening of vereniging de erkenningsvoorwaarden niet naleeft. Die regels bevatten de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen.’ [...]

151. De Vlaamse regering heeft deze regels m.b.t. de intrekking van de erkenning nader bepaald in het voornoemde Procedurebesluit van 5 juni 2009.

Artikel 19, §1 bepaalt dat ‘de administrateur-generaal de erkenning kan wijzigen, of de erkenning kan schorsen of intrekken als de erkende voorzieningen of verenigingen de erkenningsvoorwaarden niet naleven’.

Artikel 19, §2 van dit besluit bepaalt verder:

‘De administrateur-generaal kan een voornemen tot wijziging, schorsing of intrekking van de erkenning alleen nemen nadat:

1° de beheersinstantie aangetekend met kennisgeving van ontvangst een aanmaning van het agentschap heeft ontvangen om zich te schikken naar de erkenningsvoorwaarden, vermeld in de aanmaning;

2° de beheersinstantie in kwestie niet aantoonde dat zij zich naar die erkenningsvoorwaarden heeft geschoot binnen de termijn die het agentschap in de aanmaning heeft bepaald.’

152. Een intrekking van de erkenning is dus enkel mogelijk als de

beheersinstantie de erkenningsvoorwaarden niet heeft nageleefd.

153. De erkenningsvoorwaarden voor groepen van assistentiewoningen (GAW) zijn opgenomen in bijlage 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019^[...].

Artikel 1, 1° van bijlage 10 bevat de volgende definitie van een assistentiewoning: ‘een individuele aangepaste woning of wooneenheid waarin de bewoner zelfstandig verblijft en een beroep kan doen op zorg.’

Ook in deze definitie zit een erkenningsvoorwaarde ingebed, die betrekking heeft op ‘het profiel van de bewoners’ van de GAW. De Zorginspectie controleert tijdens haar zorginspectie of de gecontroleerde GAW’s voldoen aan deze erkenningsvoorwaarde [...].

5.2.1.2 Het zorgvuldigheidsbeginsel

154. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing ten eerste op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

De overheid is aldus verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen^[...].

155. Het zorgvuldigheidsbeginsel dwingt de behandelende overheden ertoe om over een volledig dossier te beschikken wat impliceert dat zij het dossier vooraf op zijn volledigheid moet onderzoeken waarna zij met kennis van zaken - in geval van een volledig dossier - kunnen oordelen over het dossier^[...]. Zij moet rekening houden met de meest recente en accurate gegevens.^[...] De juridische en feitelijke aspecten van het dossier moeten deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

5.2.1.3 De formele motiveringsplicht

156. De Formele Motiveringswet is erop gericht dat de betrokkene in staat wordt gesteld om te oordelen of hij zich op het stuk der motieven zinvol kan verweren.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de Formele Motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan de beslissing werd genomen.

157. Op die manier kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. De betrokkene kan zo met kennis van zaken oordelen of het zinvol is de beslissing met annulatieberoep en eventueel met een vordering tot schorsing te bestrijden.

158. Op grond van de Formele Motiveringswet moet de motivering van bestuurshandelingen met een individuele draagwijdte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Deze motivering moet afdoende zijn, teneinde de geadresseerde van de bestuurshandeling in staat te stellen terdege te oordelen of het zin heeft

zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt.^[...]

Artikel 3 van deze wet verwoordt dit als volgt:

‘De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.’

159. De verplichting in artikel 3 houdt in dat:

- In het document zelf de motivering moet opgenomen zijn waaruit het gevolgde besluitvormingsproces van de overheid blijkt. De ontvanger moet uit het document zelf de redenen kunnen afleiden, die hebben geleid tot de bestuurshandeling;
- De motieven moeten bestaan uit de juridische en feitelijke elementen ten grondslag aan de beslissing. Zij moeten de bestuurde in staat stellen te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens *in concreto* de beslissing is genomen;
- De motieven moeten afdoende zijn. De motieven moeten in feite en in rechte correct en relevant zijn en de beslissing kunnen schragen.

160. Om de pertinentie van de gegeven motivering te beoordelen, kan Uw Raad enkel rekening houden met die motieven die in de bestreden beslissing zelf zijn voorzien. Eventuele bijkomende motieven die in de loop van een procedure worden aangewend in procedurestukken vormen een *post-factum* motivering en kunnen niet worden aanvaard als pertinente motieven van de bestreden beslissing^[...].

161. Opdat een motivering door verwijzing naar andere stukken kan worden aanvaard als een afdoende motivering, is vereist dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de inhoud van de stukken waarnaar wordt verwezen aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht. Bovendien moeten de desbetreffende stukken zelf afdoende gemotiveerd zijn en mogen ze niet tegenstrijdig zijn. Ten slotte dienen de stukken in de uiteindelijke beslissing te worden bijgevalen door de beslissende overheid^[...].

5.2.1.4 Het materieel motiveringsbeginsel

162. In de rechtsleer wordt de materiële motiveringsplicht als volgt omschreven:

‘De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.’^[...]

163. De controle van het voldoen aan deze verplichting houdt het onderzoek in naar^[...]:

- Het bestaan van de motieven;
- De feitelijke juistheid van de motieven;
- De juridische juistheid van de motieven;
- Het bestaan van een redelijke verhouding tussen motieven en inhoud van de beslissing.

164. Uw Raad omschreef het materieel motiveringsbeginsel meermaals:

‘De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar

behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking genomen kunnen worden.’^[...]

165. Een tegenstrijdige motivering kan met een afwezigheid van motieven worden gelijkgesteld, omdat tegenstrijdige motieven elkaar opheffen^[...].

5.2.1.5 Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel

166. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken^[...].

Voor administratieve overheden houdt dit de verplichting in dat zij moeten handelen op zo’n manier dat de rechtssubjecten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur^[...]. Het rechtszekerheidsbeginsel (in de materiële zin) houdt aldus in dat bepaalde grenzen worden gesteld aan de bestuurlijke vrijheid en vereist dat de rechtsonderhorige zeker is van zijn rechtspositie^[...].

167. Het vertrouwensbeginsel impliceert dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. Het houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Opdat er van een schending van het vertrouwensbeginsel sprake zou kunnen zijn, moet de betrokkene aannemelijk maken dat de overheid bij haar een rechtmatig vertrouwen heeft gewekt^[...]. Rechtmatige verwachtingen zijn verwachtingen die de burger in redelijkheid heeft kunnen putten uit het bestuursoptreden^[...].

5.2.1.6 Het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel

168. Het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat een overheid bij de uitoefening van haar appreciatierecht de grenzen van de redelijkheid niet te buiten mag gaan^[...]. Elke rechtshandeling van een overheid dient te gebeuren binnen de grenzen van de redelijkheid^[...]. De discretionaire keuze van de overheid wordt aldus ingeperkt door de beginselen van behoorlijk bestuur. De overheid mag haar beleidsvrijheid immers niet willekeurig hanteren. De keuze van de overheid moet redelijk blijven in het licht van het doel van de regelgeving.

169. Het evenredigheidsbeginsel is een concretisering van het redelijkheidsbeginsel en vereist dat er geen kennelijke onredelijke wanverhouding bestaat tussen de ernst van de feiten en de zwaarte van de genomen maatregel^[...].

Het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel is geschonden indien een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of er een zodanige wanverhouding bestaat tussen de motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen^[...].

5.2.2 De toepassing *in casu* van deze algemene beginselen

170. De verzoekende partijen zullen hieronder stapsgewijs aantonen dat de

verwerende partij de bovenvermelde bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden heeft bij het bestreden besluit van 3 maart 2021.

171. Om het debat in het kader van deze UDN-procedure duidelijk te kunnen aflijnen, gaan de verzoekende partijen eerst in op het determinerende motief van het bestreden besluit (zie: punt 5.2.2.1). Hierna overlopen de verzoekende partijen hun concrete grieven tegen het bestreden besluit (zie: punt 5.2.2.2).

5.2.2.1 Voorafgaandelijk: het determinerende motief van het bestreden besluit

172. Voor de inhoudelijke motivering verwijst het bestreden besluit naar het advies van de Adviescommissie van 25 februari 2021. Uit de samenlezing van beide documenten blijkt dat de verwerende partij het bestreden besluit genomen heeft, omdat het profiel van de bewoners in de GAW Beauprez niet zou voldoen aan de wettelijke definitie, gelet op:

- De sterke benadrukking van het zorgaanbod, wat onder meer zou blijken uit de remediëringsplannen, de omscholing van één van de uitbaters tot zorgkundige en de website van de GAW Beauprez.
- Het verblijf in de GAW van bewoners met een zorgprofiel dat niet is aangepast aan de aard van de voorziening, waardoor de kwaliteit van zorg voor deze bewoners niet gewaarborgd is.

173. Het determinerende motief voor de intrekking is aldus dat de GAW Beauprez niet zou voldoen aan de erkenningsvoorwaarde m.b.t. het profiel van de bewoners (zie: randnummer 153). Een ander motief kan alleszins niet afgeleid worden uit het bestreden besluit, waardoor dit ook het enige motief is waar Uw Raad acht mag op slaan n.a.v. het onderzoek van de ernst van het middel.

5.2.2.2 De concrete grieven tegen het bestreden besluit van 3 maart 2021

5.2.2.2.A De verzoekende partijen hebben de erkenningsvoorwaarde m.b.t. ‘het profiel van de bewoners’ wel degelijk nageleefd

174. Volgens de verwerende partij hebben de verzoekende partijen de erkenningsvoorwaarde m.b.t. het profiel van de bewoners niet nageleefd.

Deze bewering van de verwerende partij mist feitelijke en juridische grondslag:

- De niet-naleving van deze erkenningsvoorwaarde kan helemaal niet afgeleid worden uit het administratief dossier, wel integendeel (zie: punt 5.2.2.2.A(I)).
- Ook de elementen waarnaar de verwerende partij verwijst ter staving van haar standpunt kunnen niet overtuigen (zie: punt 5.2.2.2.A(II)).

(I) Uit het administratief dossier volgt dat de verzoekende partijen de erkenningsvoorwaarde m.b.t. ‘het profiel van de bewoners’ wel hebben nageleefd

175. Uit de elementen van het administratief dossier volgt vooreerst de de verzoekende partijen de erkenningsvoorwaarde m.b.t. ‘het profiel van de bewoners’ wel degelijk hebben nageleefd. De verzoekende partijen gaan achtereenvolgens in op:

- De gunstige elementen m.b.t. de zelfredzaamheid van de bewoners

(zie: punt 5.2.2.2.A(I)(A));

- De gunstige elementen m.b.t. het facultatief karakter van het zorgaanbod (zie: punt 5.2.2.2.A(I)(B)).

Vervolgens zullen de verzoekende partijen hieruit concluderen dat de verwerende partij in het bestreden besluit rechtsregels en algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft geschonden (zie: punt 5.2.2.2.A(I)(C)).

(A) De gunstige elementen m.b.t. de zelfredzaamheid van de bewoners

176. M.b.t. de (opvolging van de) zelfredzaamheid van de bewoners bevat het dossier meerdere gunstige elementen.

177. Naar aanleiding van de meest recente zorginspectie op 22 januari 2021 maakte de Zorginspectie een inspectieverslag V-2021-DADE-0001 op [...]. M.b.t. het profiel van de bewoners stelde de Zorginspectie geen tekorten vast [...].

De Zorginspectie stelde vast dat:

- Een groot deel van de bewoners zelfstandig in de GAW verblijft;
 - De bewoners die niet meer zelfstandig in de GAW kunnen verblijven, voldoende omkaderd zijn door mantelzorg of professionele hulpverleners (thuiszorgdiensten) of samen wonen met een valide partner.
 - Er een systeem is voor de opvolging van de zelfredzaamheid van de bewoners: door de opmaak van Katz-schalen en regelmatige zorgoverleggen.
178. Op de hoorzitting van 1 februari 2021 verklaarde de Zorginspectie ook letterlijk dat de regelgeving er zich niet tegen verzet dat personen met een zorgnood worden opgenomen in een GAW als deze bewoners goed ondersteund worden en de zelfredzaamheid voldoende wordt opgevolgd [...].

179. Het kan inderdaad niet redelijkerwijze betwist worden dat de zelfredzaamheid van de bewoners in de GAW voldoende wordt opgevolgd. De verzoekende partijen verwijzen terzake vooreerst naar de verschillende bewonerslijsten met Katz-schalen die zij hebben overgemaakt aan de verwerende partij, alsook naar de verslagen van de zorgoverleggen [...].

De bewoners met een te hoge zorgnood heeft de GAW Beauprez doorverwezen naar een woonzorgcentrum. Sedert 19 november 2020 hebben de verzoekende partijen al 5 bewoners actief doorverwezen naar een woonzorgcentrum [...].

180. De verzoekende partijen dragen de opvolging van de zelfredzaamheid van hun bewoners hoog in het vaandel. Dit kan afgeleid worden uit de herhaaldelijke vragen van de verzoekende partijen aan de verwerende partij om een overleg te organiseren m.b.t. de wijze waarop de zelfredzaamheid moet opgevolgd worden:

- Op 31 maart 2020 [...];
- Op 30 november 2020 [...].

Na aandringen van de raadsman van de verzoekende partijen vond dit overleg met de verwerende partij uiteindelijk plaats op 7 januari 2021[...].

(B) De gunstige elementen m.b.t. het facultatief karakter van het zorgaanbod

181. De stukken van het administratief dossier wijzen er er daarnaast ook op dat de zorg in de GAW Beauprez een facultatief karakter heeft.

182. Dit werd in de eerste plaats vastgesteld door de Zorginspectie. In het inspectieverslag V-2021-DADE-0001 staat duidelijk te lezen dat de niet-verplichte dienstverlening in de GAW Beauprez facultatief wordt aangeboden [...]. M.b.t. de vrije keuze van de bewoners werden geen tekorten vastgesteld. De Zorginspectie stelde in ieder geval geenszins vast dat de zorg in de GAW Beauprez niet facultatief is.

183. Dat het zorgaanbod in de GAW Beauprez een facultatief karakter heeft, volgt daarnaast ook uit de aangepaste overeenkomst en de afsprakennota die de verzoekende partijen samen met hun remediëringsplan van 10 september 2020 hebben overgemaakt aan de verwerende partij [...]:

- Artikel XVI van de overeenkomst somt uitdrukkelijk ‘verpleging, gezinszorg’ op als facultatieve dienstverlening;
- Uit artikel 5.1. van de afsprakennota volgt evenzeer dat de verzorging in de GAW Beauprez facultatief is.

(C) Conclusie: de verwerende partij heeft onvoldoende rekening gehouden met deze gunstige elementen

184. Uit de voorgaande uiteenzetting blijkt dat er in het administratief dossier van de GAW Beauprez meerdere elementen voorhanden zijn waaruit blijkt dat ‘het profiel van de bewoners’ in de GAW Beauprez van de verzoekende partijen overeenstemt met de toegelaten bewonersprofielen. Dit volgt in het bijzonder uit het recente inspectieverslag V-2021-DADE-0001 [...].

185. Omdat uit deze elementen blijkt dat de verzoekende partijen de betrokken erkenningsvoorwaarde wel hebben nageleefd, is de verwerende partij ten onrechte overgegaan tot de intrekking van de erkenning voor de uitbating van de GAW Beauprez.

Hiermee heeft de verwerende partij vooreerst artikel 64, eerste lid van het Woonzorgdecreet en artikel 19 van het Procedurebesluit geschonden. Deze bepalingen koppelen de intrekking van de erkenning aan strikte voorwaarden, waarvan vast is komen te staan dat de verwerende partij deze voorwaarden niet heeft nageleefd.

186. In het bestreden besluit van 3 maart 2021 gaat de verwerende partij bovendien op geen enkel moment in op dit recente inspectieverslag. Sterker nog: het inspectieverslag wordt zelfs niet vermeld in de opsomming van de feitelijke voorgaanden in het bestreden besluit.

Hierdoor ligt er een schending voor van verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

187. Door geen rekening te houden met de voor de verzoekende partijen gunstige elementen uit o.a. het inspectieverslag heeft de verwerende partij in de eerste plaats het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

Uit het bestreden besluit kan niet worden afgeleid dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met deze zeer recente vaststellingen van de Zorginspectie en deze mee betrokken heeft in haar beoordeling. Dit is al voldoende om de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel te kunnen vaststellen.

Uit het inspectieverslag zelf volgt bovendien dat het de exacte bedoeling was om met deze inspectie na te gaan wat de stand van zaken was m.b.t. de

remediëring van de eerder vastgestelde tekorten in de GAW Beauprez [...]. Het inspectieverslag verwijst ook naar de voorgaanden m.b.t. het voornemen tot intrekking van 19 november 2020 en het bezwaar van B.S.R. van 17 december 2020.

Er kan dan toch ook redelijkerwijze van uitgegaan worden dat de verwerende partij dit inspectieverslag en de stand van zaken m.b.t. de GAW Beauprez die hierin werd vastgesteld mee moest betrekken in haar finale beoordeling m.b.t. de intrekking van de erkenning.

188. Maar door geen rekening te houden met dit inspectieverslag staat ook vast dat de motieven van het bestreden besluit niet deugdelijk zijn, waardoor de verwerende partij het materieel motiveringsbeginsel eveneens geschonden heeft.

Door het inspectieverslag komt het determinerende motief van het bestreden besluit op losse schroeven te staan. Dat de GAW Beauprez tekortkomt aan de erkenningsvoorwaarde m.b.t. ‘het profiel van de bewoners’ is hierdoor niet naar behoren bewezen, wel integendeel. De elementen uit het dossier wijzen net op het tegendeel.

Deze vaststelling gaat eens te meer op nu er *in casu* een verstrengde motiveringsplicht rustte op de verwerende partij gelet op de verregaande impact van het bestreden besluit, waarin niet enkel de intrekking van de erkenning, maar eveneens de (van rechtswege) sluiting van de GAW is begrepen. De beperkte, onvolledige motieven van het bestreden besluit staan hierdoor niet in verhouding tot de inhoud van het besluit, wat eveneens wijst op een schending van de materiële motiveringsplicht.

189. Op grond van de formele motiveringsplicht had de verwerende partij in het bestreden besluit op zijn minst een verantwoording moeten opnemen waarom zij *in casu* geen rekening heeft gehouden/moest houden met de gunstige vaststellingen uit het inspectieverslag. Op dit moment hebben de verzoekende partijen hier het gissen naar.

Dat er hierover geen formele motivering is opgenomen in het bestreden besluit, klemmt voor de verzoekende partijen eens te meer nu zij zich op de hoorzitting van 1 februari jl. al vragen stelden bij de aanhoudende bekommernis van de verwerende partij m.b.t. de zelfredzaamheid van de bewoners, omdat hierover in het laatste inspectieverslag geen tekorten meer werden vastgesteld [...].

Ook in hun opmerkingen op het advies van de Adviescommissie van 1 maart 2021 [...], waarvan zij onmiddellijk een kopie hebben overgemaakt aan de verwerende partij [...] hebben de verzoekende partijen expliciet aangehaald dat de Adviescommissie onvoldoende rekening hield met het recente inspectieverslag. Het valt niet in te zien waarom de verwerende partij, ondanks deze duidelijke opmerking van de verzoekende partijen, zomaar voorbij gegaan is aan het inspectieverslag en hierover daarenboven geen enkele formele motivering heeft opgenomen in het bestreden besluit.

(II) De elementen waarnaar de verwerende partij verwijst ter staving van haar standpunt zijn niet dienstig

190. Onafgezien van het feit dat de verwerende partij de voor de verzoekende partijen gunstige elementen onvoldoende heeft betrokken bij

haar beoordeling, zijn ook de elementen waarop de verwerende partij de intrekking en sluiting baseert niet dienstig.

191. Dat er in de GAW Beauprez een onaangepast zorgaanbod zou aangeboden worden, leidt de verwerende partij af uit de remediëringsplannen, waarin wordt voorgesteld om het logistiek personeel te instrueren over de uitvoering van de zorgtaken.

De verzoekende partijen zien niet in waarom hieruit zou volgen dat het door de GAW Beauprez aangeboden zorgaanbod niet facultatief is.

In bijlage bij het remediëringsplan van 10 september 2020 voegden de verzoekende partijen een geüpdatete overeenkomst en afsprakennota, waaruit net blijkt dat het zorgaanbod wél facultatief is (zie: randnummer 183). Het louter voorstel om het logistiek personeel te instrueren over de uitvoering van zorgtaken wijst natuurlijk niet op een verplichte afname van het zorgaanbod door de bewoners.

Dit voorstel van de verzoekende partijen wijst er enkel op dat er in de GAW Beauprez bewoners verblijven met een zekere zorgbehoefte, wat mogelijk is in een GAW. Zoals ook de Zorginspectie verklaarde op de hoorzitting [...] en ook de verwerende partij al bevestigde aan de verzoekende partijen [...] kunnen ook zorgbehoevende personen in een GAW verblijven. De regelgeving verzet zich hier niet tegen. De bijkomende voorwaarde die de verwerende partij hiermee tracht te koppelen aan het verblijf in een GAW blijkt uit geen enkel juridisch voorschrift.

Artikel 31, eerste lid, 2° van het Woonzorgdecreet bepaalt dat een GAW de volgende opdracht heeft: ‘bereikbaarheid gedurende de dag en de nacht organiseren via een oproepsysteem om te beantwoorden aan noodoproepen van de gebruikers, crisiszorg en overbruggingszorg organiseren, al dan niet via een samenwerkingsovereenkomst met zorg- en welzijnsactoren uit de omgeving.’ [...] Hieruit volgt exact dat zorg wel mogelijk is in een GAW. Ook uit artikel 31, derde lid, 2° en 5° volgt dat medische en verpleegkundige zorg en ondersteuning, alsook ondersteuning van een mantelzorger mogelijk is in een GAW.

192. De verwerende partij verwijst verder ook naar de omscholing van één van de uitbaters tot zorgkundige^[...].

Deze beoordeling van de verwerende partij mist feitelijke grondslag. De uitbaatster is gestart met de opleiding als zorgkundige om op termijn de fakkel van de huidige woonassistente over te nemen. In reactie op het advies van de Adviescommissie hebben de verzoekende partijen dit op 1 maart 2021 uitdrukkelijk zo meegedeeld aan de verwerende partij [...]. In haar besluit van 3 maart 2021 blijkt dat de verwerende partij helemaal geen rekening heeft gehouden met deze opmerking.

193. Tot slot verwijst de verwerende partij ook nog naar de website van de GAW Beauprez. Uit deze website leidt de verwerende partij af dat er in de GAW een onaangepast zorgaanbod wordt aangeboden. Er zou nogal veel nadruk liggen op het zorgaspect.

Deze verwijzing naar de website van de GAW is om meerdere redenen niet afdoende om dergelijke verregaande beslissing tot intrekking van de erkenning en sluiting op te baseren.

Ten eerste verduidelijkt de verwerende partij niet over welke vermeldingen op de website het zou gaan.

Ten tweede zien de verzoekende partijen niet in waarom loutere vermeldingen op de GAW zouden kunnen voorgaan op de feitelijke praktijk in de GAW, zoals deze geattesteerd werd door de Zorginspectie. Uit het Inspectieverslag 2021-DADE-0001 blijkt dat er in de GAW helemaal geen tekortkomingen zijn m.b.t. het (zorg)profiel van de bewoners. Loutere vermeldingen op een website zijn natuurlijk niet van die aard dat zij hieraan afbreuk kunnen doen.

194. Hiermee staat opnieuw vast dat het bestreden besluit niet voorafgegaan is door een deugdelijke feitenvinding door de verwerende partij. Het bestreden besluit is gebaseerd op een foutieve feitelijke grondslag (o.a. m.b.t. de opleiding tot zorgkundige, de verwijzing naar de website), waardoor de verwerende partij ook hierdoor het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden.

Om eenzelfde reden is het bestreden besluit niet gebaseerd op motieven die in feite aanvaardbaar zijn, waardoor ook de schending van de materiële motiveringsplicht vast staat.

195. Door meer gewicht te hechten aan vermeldingen op de website van de GAW en hierbij abstractie te maken van de recente feitelijke vaststellingen van de Zorginspectie heeft de verwerende partij niet gehandeld zoals mag verwacht worden van een redelijk handelende overheid geplaatst in dezelfde omstandigheden. Hieruit volgt ook de schending van het redelijkheidsbeginsel.

196. Tot slot zijn ook de juridische motieven van het bestreden besluit onjuist. Door haar beoordeling voegt de verwerende partij in wezen een bijkomende erkenningsvoorwaarde toe aan de regelgeving, met name dat er in een GAW geen bewoners mogen wonen met een zorgbehoefte.

Deze beoordeling is niet enkel kennelijk onredelijk. Van 65-plussers (de doelgroep voor GAW) kan redelijkerwijze aangenomen worden dat deze een zekere zorgbehoefte hebben.

Deze onjuiste juridische beoordeling heeft ook tot gevolg dat het bestreden besluit niet gebaseerd is op draagkrachtige juridische motieven. Het bestreden besluit resulteert hierdoor opnieuw in een schending van het materieel motiveringsbeginsel.

5.2.2.2.B Het bestreden besluit is gebaseerd op tegenstrijdige motieven

197. Het bestreden besluit is ook gebaseerd op tegenstrijdige motieven:

- De verwerende partij stelt enerzijds dat er in de GAW Beauprez een te hoog zorgaanbod wordt ontwikkeld en het onduidelijk is of deze zorg wel facultatief is in de GAW.

- Anderzijds stelt de verwerende partij (ten onrechte) dat de kwaliteit van zorg voor de bewoners niet gewaarborgd is.

198. Deze motieven zijn inherent tegenstrijdig. Aan de ene kant hekelt de verwerende partij het te hoge zorgaanbod, terwijl de verwerende partij aan de andere kant dan weer (ten onrechte) beweert dat er onvoldoende zorg is voor de bewoners.

199. Hierdoor schendt de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel, het

redelijkheidsbeginsel en het materiaal motiveringsbeginsel.

Omdat tegenstrijdige motieven opgeheven moeten worden, volgt uit deze ambiguïteit ook dat het bestreden besluit in se geen motieven bevat, waardoor ook de formele motiveringsplicht geschonden is.

5.2.2.2.C De verwerende partij kan voor haar motivering niet geldig verwijzen naar het advies van de Adviescommissie

200. Voor de volledigheid benadrukken de verzoekende partijen nog dat de verwerende partij de motivering voor haar bestreden besluit niet kan ontleen aan het advies van de Adviescommissie van 23 februari 2021 [...].

201. Voor de enige inhoudelijke motivering van haar besluit citeert de verwerende partij de beoordeling van de Adviescommissie.

202. Dergelijke motivering door verwijzing strijdt met de vereisten die Uw Raad oplegt voor dergelijke motivering.

203. In de eerste plaats is het advies van de Adviescommissie op zichzelf niet voldoende gemotiveerd. Omdat de verwerende partij haar inhoudelijke motivering enkel baseert op het advies van de Adviescommissie geldt de bovenstaande uiteenzetting onder de punten 5.2.2.2.A en 5.2.2.2.B ook voor het advies:

- De Adviescommissie heeft evenmin de voor de verzoekende partijen gunstige elementen en dan in het bijzonder het recente inspectieverslag V-2021-DADE-0001 [...] in haar beoordeling betrokken.
- De Adviescommissie baseert haar advies eveneens op niet-draagkrachtige motieven, zoals de website van de GAW Beauprez;
- Door de dubbelzinnige beoordeling m.b.t. het zorgaanbod in de GAW Beauprez is het advies van de Adviescommissie eveneens inherent tegenstrijdig.

Hierdoor alleen al is niet voldaan aan de vereisten voor de motivering door verwijzing.

204. Maar ten tweede veronderstelt de rechtspraak van Uw Raad ook dat de adviezen waarnaar verwezen wordt ter motivering in de uiteindelijke beslissing ook uitdrukkelijk moet worden bijgevalen door de overheid die een beslissing neemt.

Ook dit heeft de verwerende partij niet gedaan. De verwerende partij citeert enkel de beoordeling uit het advies van de Adviescommissie. Uit de motieven van het bestreden besluit kan echter niet afgeleid worden:

- Dat de verwerende partij het advies van de Adviescommissie uitdrukkelijk bijvalt;
- Waarom de verwerende partij zich aansluit bij het advies van de Adviescommissie.

205. De conclusie die hieruit volgt is dat de verwerende partij zich voor haar motivering niet geldig kan baseren op het advies van de Adviescommissie. Hiermee tonen de verzoekende partijen opnieuw aan dat het bestreden besluit geen draagkrachtige motieven heeft, waardoor de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de formele en de materiële motiveringsplicht geschonden heeft.

5.2.2.2.D Met haar bestreden besluit heeft de verwerende partij de rechtmatige verwachtingen van de verzoekende partijen geschaad

206. In deze zaak ligt er ook een evidente schending voor van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De verzoekende partijen tonen hieronder aan dat:

- De verwerende partij bij de verzoekende partijen het rechtmatig vertrouwen gewekt heeft zij de erkenning niet zou intrekken, minstens niet op basis van het determinerende motief (zie: punt 5.2.2.2.D(I)).
- De verwerende partij dit bij de verzoekende partijen gewekte vertrouwen beschaamd heeft (zie: punt 5.2.2.2.D(II)).

(I) De verwerende partij heeft bij de verzoekende partijen het rechtmatig vertrouwen gewekt

207. De verzoekende partijen tonen hieronder aan dat de verwerende partij bij de verzoekende partijen meermaals het vertrouwen gewekt heeft dat zij de erkenning van de GAW Beauprez niet zou intrekken. Minstens heeft de verwerende partij het vertrouwen gewekt dat zij geen beslissing zou nemen gegrond op het determinerende motief, nl. tekortkomingen m.b.t. ‘het profiel van de bewoners’ (zie: punt 5.2.2.1).

208. Op 10 september 2020 maakte B.S.R. een zeer uitgebreid remediëringsplan over aan de verwerende partij [...]. Ook hierna, in de periode 15 september 2020 - 1 november 2020 bezorgde B.S.R. nog meermaals bijkomende informatie aan de verwerende partij [...].

Gedurende meer dan 2 maanden reageerde de verwerende partij nooit t.a.v. de verzoekende partijen. Uit dit gebrek aan reactie vanwege de verwerende partij konden de verzoekende partijen redelijkerwijze afleiden dat het remediëringsplan en de bijkomende informatie voor de verwerende partij volstond.

Pas voor het eerst op 19 november 2020 reageerde de verwerende partij terug t.a.v. de verzoekende partijen. De verzoekende partijen zagen zich plots geconfronteerd met een voornemen tot intrekking van de erkenning [...]. In deze brief m.b.t. het voornemen deelde het Agentschap ook pas voor het eerst mee dat het remediëringsplan van 10 september 2020 niet volstaat. Door deze late reactie van de verwerende partij is de verzoekende partijen de kans ontnomen om tijdig bij te sturen.

209. Bij afzonderlijk schrijven van 19 november 2020 legt de verwerende partij beschermende maatregelen op [...]. De tweede beschermende maatregel heeft betrekking op een verplicht systeem om de zelfredzaamheid van de bewoners op te volgen. Deze beschermende maatregel is natuurlijk rechtstreeks gerelateerd aan de erkenningsvoorwaarde m.b.t. het “profiel van de bewoners”, waarbij de Zorginspectie ook nagaat of de zelfredzaamheid van de bewoners voldoende wordt opgevolgd [...].

210. Nadat de verzoekende partijen meermaals bij de verwerende partij moest aandringen op een overleg m.b.t. de concrete invulling van deze beschermende maatregel/erkenningsvoorwaarde, vond er op 7 januari 2021 uiteindelijk een overleg plaats met de verwerende partij [...].

Gelet op het verband tussen de tweede beschermende maatregel en de erkenningsvoorwaarde m.b.t. het ‘profiel van de bewoners’ was dit overleg niet enkel richtinggevend voor de invulling van de tweede beschermende maatregel, maar ook bepalend voor de interpretatie van de

erkenningsvoorwaarde.

Tijdens dit overleg en de latere communicatie over dit overleg [...] heeft de verwerende partij een aantal toezeggingen gedaan aan de verzoekende partijen:

- Ten eerste bevestigt de verwerende partij dat het voor de opvolging van de zelfredzaamheid van de bewoners voldoende is dat er gewerkt wordt met Katz-schalen en regelmatige zorgoverleggen, afgestemd op de specifieke situatie van de bewoner.

- Ten tweede bevestigt de verwerende partij dat, mits goede omkadering, ook palliatieve bewoners en bewoners met de forfaits 'b' en 'c' op de Katz-schaal (i.e. de meer zorgbehoevende bewoners) in de GAW mogen verblijven.

De verwerende partij nuanceert in haar e-mail van 15 januari 2021 de bovenstaande toezeggingen wel in die zin dat het natuurlijk de praktijk is die zal duidelijk maken of het besproken systeem voldoende tegemoetkomt aan de beschermende maatregel - en dus ook de erkenningsvoorwaarde - en dit zal moeten blijken uit de controle van de Zorginspectie [...]. Hiermee kondigde de verwerende partij eigenlijk al aan dat er in het kort een nieuwe Zorginspectie zou worden uitgevoerd bij de GAW Beauprez.

211. Op 22 januari 2021 begeven de inspecteurs van de Zorginspectie zich naar de GAW Beauprez voor deze aangekondigde inspectie. Van deze inspectie wordt het inspectieverslag V-2021-DADE-0001 opgemaakt [...]. Op basis van vaststellingen in de praktijk van de GAW concludeert de Zorginspectie:

- Het profiel van de bewoners is afgestemd op de erkenningsvoorwaarde van een GAW;
- De zelfredzaamheid van de bewoners wordt voldoende opgevolgd;
- Het zorgaanbod is facultatief.

Uit deze controle van de praktijk, waarvoor de verwerende partij uitdrukkelijk voorbehoud maakte, volgt dus dat de GAW Beauprez voldoende tegemoetkomt aan de beschermende maatregel en de hiermee verband houdende erkenningsvoorwaarde.

212. Al deze gedragingen van de verwerende partij wezen er aldus op dat de verwerende partij de erkenning niet zou gaan intrekken. Op zijn minst wekte de verwerende partij hiermee de rechtmatige verwachtingen bij de verzoekende partijen dat er zich m.b.t. 'het profiel van de bewoners' geen probleem stelde in de GAW.

(II) De verwerende partij heeft dit bij de verzoekende partijen gewekte vertrouwen beschaamd

213. Het vervolg is echter bekend: op 3 maart 2021 gaat de verwerende partij toch over tot intrekking van de erkenning en beveelt zij ook de sluiting van de GAW met als determinerend motief: tekortkomingen m.b.t. het 'profiel van de bewoners'.

214. Het staat vast dat de verwerende partij hierdoor de rechtmatige gewekte verwachtingen van de verzoekende partijen beschaamd heeft. Het bestreden besluit gaat hiermee lijnrecht in tegen:

- Het eerdere fiat van de verwerende partij van 15 januari 2021 [...];
- Het laatste inspectieverslag [...], dat de verwerende partij *nota bene* zelf

wenste af te wachten om meer zicht te krijgen op de dagdagelijkse praktijk in de GAW Beauprez. Ook in dit opzicht is het uiterst verbazingwekkend dat de verwerende partij in haar bestreden besluit geen enkele aandacht besteedt aan dit inspectieverslag en ook niet motiveert waarom zij dit niet moest doen.

(III) Conclusie: de verwerende partij heeft het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel geschonden

215. Door zonder enige objectieve en redelijke verantwoording af te wijken van eerdere toezeggingen schendt de verwerende partij niet enkel het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, maar ook het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële en formele motiveringsplicht.

5.2.2.2.E Er is een kennelijk onredelijke wanverhouding tussen de ernst van de feiten en de zwaarte van de genomen maatregel

216. Op zijn minst is er *in casu* sprake van een kennelijk onredelijke wanverhouding tussen de ernst van de feiten en de zwaarte van de genomen maatregel.

217. In de eerste plaats kan er geen enkele twijfel over bestaan dat de maatregel uit het bestreden besluit zeer zwaar is: de intrekking van de erkenning heeft van rechtswege de sluiting van de GAW Beauprez tot gevolg. Hierdoor is er niet enkel een nadelige impact voor de verzoekende partijen zelf (zie: punt 3.1.2 en punt 4.2.2.2), maar ook voor de bewoners (en hun familie), het personeel en de thuisverplegingsdiensten waarmee wordt samengewerkt.

218. Dit verregaande karakter van de maatregel staat echter niet in verhouding met de ernst van de feiten. Om Uw Raad voor de beoordeling van dit middelenonderdeel voldoende te informeren, bespreken de verzoekende partijen achtereenvolgens:

- De feiten m.b.t. het determinerende weigeringsmotief (zie: punt 5.2.2.2.E(I));
- De overige feiten van het dossier (zie: punt 5.2.2.2.E(II)).

(I) De feiten m.b.t. het determinerende weigeringsmotief kunnen dergelijke verregaande maatregel niet verantwoorden

219. De (enige) feiten waarop het determinerende weigeringsmotief gebaseerd is, hebben betrekking op het ‘profiel van de bewoners’ in de GAW Beauprez. Omdat dit determinerende weigeringsmotief geen enkele feitelijke en juridische basis heeft (zie: punt 5.2.2.2.A) staat vast dat de verwerende partij haar zwaarwichtige beslissing niet kan baseren op deze feiten.

220. De zwaarwichtige beslissing staat bovendien in schril contrast met het gebrek aan terugkoppeling vanuit de verwerende partij m.b.t. het systeem van de zelfredzaamheid.

221. De ernst van de maatregel geeft bovendien ook uiting van een kennelijk onredelijke houding vanuit de verwerende partij, die iedere realiteitszin mist:

- De doelgroep voor een GAW is sowieso 65-plussers. Senioren hebben meestal een zekere zorgbehoefte.
- Deze zorgbehoefte kan toenemen naar gelang de bewoner ouder wordt en langer verblijft in de GAW. Mits goede omkadering (o.a. verpleging,

mantelzorg) kunnen deze bewoners wel nog zelfstandig verblijven in de GAW. Hierbij merken de verzoekende partijen op dat artikel 31, eerste lid, 1° van het Woonzorgdecreet zelf expliciet bepaalt dat ‘de GAW’s als opdracht hebben een aangepaste en langdurige huisvesting ter beschikking stellen’ [...].

- Bewoners die al jarenlang verblijven in de GAW moeten nu in corona-tijden halsoverkop verhuizen door de wereldvreemde maatregel van de verwerende partij.

(II) De overige feiten kunnen dergelijke verregaande maatregel evenmin verantwoorden

222. Bij de beoordeling van de wettigheid van het bestreden besluit kan Uw Raad enkel rekening houden met het determinerende weigeringsmotief. Maar voor de volledigheid benadrukken de verzoekende partijen dat ook de andere feiten in het dossier niet dermate ernstig zijn dat zij de quasi onmiddellijke sluiting van de GAW kunnen verantwoorden.

223. De verwerende partij weerhield meermaals onterechte tekorten onder meer m.b.t. de appartementen, de vermeende tekorten m.b.t. de infrastructuur in de nieuwbouw en de oudbouw [...]. Ook wat het logistiek personeel betreft, is het niet de bedoeling dat deze zorgtaken op zich nemen. Deze taken moeten overgelaten worden aan de thuisverpleging en de zorgkundigen [...].

224. Het overgrote deel van de tekorten heeft de GAW Beauprez weggewerkt. De verzoekende partijen verwijzen hiervoor naar de opsomming in hun bezwaar [...] en hun aanvullende nota [...].

225. De GAW Beauprez is ook tegemoetgekomen aan de beschermende maatregelen en dus ook met de hiermee verbonden erkenningsvoorwaarden. De verzoekende partijen hebben zich gehouden aan de opnamestop en hebben de dubbele assistentiewoningen allemaal ‘ontdubbeld’ en dit op minder dan een jaar tijd. Deze ontdubbeling vergde natuurlijk enige tijd:

- Van de verzoekende partijen kon toch niet verwacht worden dat zij de bewoners zomaar van de ene op de andere dag op straat zou zetten. Hiermee zouden de verzoekende partijen hun bewoners depriveren van hun huisvesting en ook van hun al jarenlang vertrouwde leefomgeving.

- De verzoekende partijen hebben actief meegezocht naar oplossingen voor hun bewoners door aandacht te hebben voor de budgettaire problemen, bewoners door te verwijzen naar woonzorgcentra en door zelf actief contact op te nemen met de verwerende partij, o.a. m.b.t. de situatie van de bevriende dames in GAW 19 (zie: punt 2.3.16). Dit was voor de verzoekende partijen niet altijd evident, omdat er, ondanks herhaaldelijke vragen van de verzoekende partijen, vanuit de verwerende partij maar zeer weinig werd teruggekoppeld.

226. Tot slot heeft de verwerende partij ook abstractie gemaakt van het huidige tijds kader. In de betrokken periode zagen de verzoekende partijen zich geconfronteerd met de corona-pandemie, waarbij de gezondheid van de bewoners van de GAW Beauprez natuurlijk de grootste prioriteit kreeg. Door deze corona-pandemie hebben de verzoekende partijen in zeer moeilijke omstandigheden moeten handelen. Dat de verzoekende partijen, ondanks

deze corona-pandemie, er toch in geslaagd zijn het overgrote deel van de tekorten weg te werken, een systeem voor de opvolging van de zelfredzaamheid uit te werken, de assistentiewoning te ‘ontdubbelen’, etc. spreekt natuurlijk in hun voordeel.

(III) Conclusie: de bestreden beslissing is disproportioneel

227. Uit de voorgaande uiteenzetting volgt dat de door de verwerende partij genomen maatregel van intrekking en sluiting disproportioneel is in het licht van de feitelijke omstandigheden. De verwerende partij nam een beslissing die geen enkele andere zorgvuldige handelende overheid, geplaatst in dezelfde omstandigheden, zou nemen. Hierdoor schendt de verwerende partij het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

228. Voor het bestreden besluit maakte de verwerende partij maakte de verwerende partij niet enkel abstractie van de elementen uit het dossier die in het voordeel spelen van de verzoekende partijen, maar ook van de huidige tijdsgeest. Het is kennelijk onredelijk om bewoners van een GAW in volle coronapandemie te laten verhuizen uit hun jarenlang vertrouwde leefomgeving. Ook hierdoor wordt het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële en de formele motiveringsplicht evident geschonden.

5.2.3 Conclusie: het eerste en enige middel is gegrond

229. Het eerste en enige middel is ernstig. Ook aan de tweede UDN-schorsingsvoorwaarde is voldaan”.

Beoordeling

6. De Raad van State oordeelde reeds eerder: “*Wer Großes will, muß sich zusammenraffen; In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister*. Vrij vertaald: wie grootse dingen wil, moet zich beheersen; in de beperking toont zich pas de Meester. Deze woorden van J.W. von Goethe had de verzoekende partij niet voor ogen bij het opstellen van het verzoekschrift [...]” (arrest nr. 247.052 van 13 februari 2020).

In de huidige zaak wordt het, door de verzoekende partijen ernstig genoemd, enige middel uiteengezet over de pagina’s 27 tot en met 43 van het verzoekschrift.

Een middel dat wordt aangebracht in een schorsingsvordering dient, om als ernstig te kunnen worden aangemerkt, dermate duidelijk te zijn dat het bij eerste lezing meteen aannemelijk is dat daarop een nietigverklaring kan

worden gesteund, zonder dat een doorgedreven onderzoek van het middel noodzakelijk is. In een schorsingsprocedure die zoals de huidige, dan nog is ingeleid bij uiterst dringende noodzakelijkheid, is zulks des te meer het geval, omdat het onderzoek van de Raad van State in die procedure uiterst snel moet kunnen verlopen. De ernst moet immers in principe bij eerste lezing van het middel zelf kunnen blijken uit duidelijk aangewezen rechtmatigheidsgebreken, zonder dat moet worden teruggegrepen naar uitvoerige aan het middel voorafgaande teksten.

De verzoekende partij slaagt er, alleen reeds door haar oeverloze uiteenzetting, niet in de Raad van State *prima facie* te overtuigen van de ernst van het door haar ingeroepen middel.

7. Wanneer de Raad van State, in het kader van de *prima facie* beoordeling eigen aan de uiterst dringende kortgedingprocedure, dan toch een poging doet om uit het middel een aantal dienstige elementen te distilleren moet hij overigens toch tot de vaststelling komen dat het middel, hoe overvloedig het ook is ingekleed, in wezen weinig om het lijf heeft.

Volgens de verzoekende partijen werden de aangehaalde bepalingen en beginselen in essentie geschonden omdat de verwerende partij geen rekening hield met het meest recente zorginspectieverslag waaruit blijkt dat er geen tekorten werden vastgesteld met betrekking tot het profiel van de bewoners. Volgens de verzoekende partijen is het determinerende motief gebaseerd op het niet voldoen aan de erkenningsvoorwaarde met betrekking tot het profiel van de bewoners.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren werd door de adviescommissie en de verwerende partij rekening gehouden met het laatste inspectieverslag maar oordeelden zij dat de geleverde inspanningen onvoldoende zijn om het voornemen tot intrekking te heroverwegen. De commissie is niet overtuigd dat de overgang naar wat een groep van assistentiewoningen kan bieden en het bewonersprofiel dat ze kan huisvesten,

effectief is ingezet en ook in de toekomst gevrijwaard zal worden.

Het feit dat de verzoekende partijen het niet eens zijn met deze beoordeling toont op het eerste gezicht niet de schending aan van de aangehaalde bepalingen en beginselen, noch toont dit aan dat de bestreden beslissing de grenzen van de redelijkheid zou overschrijden.

De bewering dat de motieven tegenstrijdig zijn, kan niet ernstig worden genoemd. De verzoekende partijen vergelijken het motief dat betrekking heeft op het zorgaanbod dat een groep assistentiewoningen kan aanbieden en het motief dat betrekking heeft op het zorgprofiel van de bewoners met elkaar.

De verzoekende partijen roepen weliswaar de schending in van de formelemotiveringsplicht, maar zij gaan zeer uitgebreid in op de materiële motieven van de bestreden beslissing. Daaruit blijkt dat zij de motieven waarop de beslissing steunt kenden.

In beginsel volstaat het dat formeel tot uiting wordt gebracht op welke gronden de erkenning wordt ingetrokken. Dit is te dezen het geval: de bestreden beslissing steunt uitdrukkelijk op de motivering van het advies van de commissie. Er wordt op het eerste gezicht niet aannemelijk gemaakt waarom de motivering van de bestreden beslissing, zoals deze voorkomt in het advies van de commissie, niet afdoende is.

Volgens het vertrouwensbeginsel moet worden vermeden dat aan de rechtmatige verwachtingen die de burger uit het bestuursoptreden put, wordt tekortgedaan. Dit houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Opdat er van een schending van het vertrouwensbeginsel sprake zou kunnen zijn, moet de verzoekende partij minstens aannemelijk maken dat de verwerende partij bij haar een rechtmatig vertrouwen heeft gewekt. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt op het

eerste gezicht niet dat de erkenning niet zou worden ingetrokken. Zowel uit de inspectieverslagen, de opgelegde beschermende maatregelen, het voornemen tot intrekking, blijkt op het eerste gezicht dat de tekortkomingen ernstig werden bevonden. De verzoekende partijen tonen niet aan op welke wijze er rechtmatige verwachtingen werden gewekt dat ondanks de maatregelen en de ernstige tekortkomingen de erkenning onvoorwaardelijk behouden zou blijven.

Tot slot pogen de verzoekende partijen aan te tonen dat de genomen maatregel disproportioneel is. Zij lijken hierbij een nieuwe beoordeling van de feiten te vragen. Hiertoe is de Raad van State niet bevoegd. De Raad kan in het kader van zijn wettigheidstoezicht wel nagaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan en of de appreciatie daarvan met de vereiste zorgvuldigheid is gebeurd, maar het komt hem daarbij niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van het bestuur.

De bestreden maatregel heeft voor de verzoekende partijen weliswaar zwaarwichtige gevolgen. In de gegeven omstandigheden kan de genomen beslissing op het eerste gezicht echter niet worden bestempeld als onredelijk of in kennelijke wanverhouding tot de vastgestelde feiten.

Het middel is niet ernstig.

8. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen. Dit volstaat om de vordering te verwerpen zonder dat het nodig is de opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie te onderzoeken.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 400 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 zesentwintig maart tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts, kamervoorzitter,
bijgestaan door

Bart Tettelin, griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts