RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 260.801 van 26 september 2024
in de zaak A. 241.875/XII-9715

In zake : 1. de BV SERVING YOU
2. N.S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gerard Soete
kantoor houdend te 8400 Oostende
Kerkstraat 8 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Evelyne Maes en Brecht Vroonen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Arnould Nobelstraat 34/0101
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1.1. De vordering, ingesteld op 7 mei 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het "[m]inisterieel besluit tot sluiting van het niet-erkend psychiatrisch verzorgingstehuis Serving you dd. 17 april 2024 uitgaande van de Vlaamse Regering en ondertekend door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin […] en inhoudende het bevelen van de sluiting van het niet-erkende psychiatrisch verzorgingstehuis, […] en uitgebaat door [de eerste verzoekende partij] waarbij de sluiting inhoudt dat de voorziening niet als psychiatrisch verzorgingstehuis mag worden uitgebaat en deze beslissing tot sluiting uitwerking heeft uiterlijk op 31 augustus 2024 waarbij deze beperkte periode uitsluitend bedoeld is om voor de huidige bewoners een door het

Departement Zorg aanvaarde oplossing te realiseren waarbij in de periode tussen de kennisgeving van het besluit en de uitwerking van het besluit onder geen enkele voorwaarde nieuwe bewoners kunnen worden opgenomen en ten overstaan van de bewoners enkel maatregelen kunnen worden genomen na voorafgaand en permanent overleg van het Departement Zorg".

1.2. De vordering strekt eveneens tot het opleggen van voorlopige maatregelen, met name: "[v]erbod op te leggen aan het Departement Zorg om de werking van [de eerste verzoekende partij] op welke wijze dan ook te hinderen lopende de procedure voor de Raad van State".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2024.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Soete, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Maes en Vroonen, die verschijnen 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.

III. Feiten

3.1. De eerste verzoekende partij is een sociaal project. In de statuten worden de activiteiten als volgt omschreven: het verstrekken van hulp, onderdak, logies, bijstand en verzorging aan hulpbehoevende personen, mindervalide personen en personen die niet in staat zijn in te staan voor zichzelf wegens psychische of fysische afwijking in de meest ruime zin van het woord: het algemeen welzijnswerk met huisvesting en overige maatschappelijke dienstverlening met huisvesting, dit alles met uitsluiting van de activiteiten van een rust- en verzorgingstehuis, een rustoord voor bejaarden, zorghotel of hersteloord.

3.2. Op 24 augustus 2023 vindt er naar aanleiding van een klacht een onaangekondigde inspectie plaats. De vaststellingen worden weergegeven in het verslag ZI-2023-00791. Hierin werd vastgesteld dat de voorziening deels voldoet aan de kenmerken van een psychiatrisch verzorgingstehuis zoals omschreven in het Besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging'. Drieëntwintig bewoners vertonen een psychiatrisch ziektebeeld.

3.3. Op 6 december 2023 wordt een voornemen tot sluiting als niet-erkend woonzorgcentrum en niet-erkend psychiatrisch verzorgingstehuis meegedeeld aan de eerste verzoekende partij.

3.4. Op 3 januari 2024 dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in tegen het voornemen tot sluiting van een niet-erkend psychiatrisch verzorgingstehuis.

3.5. De Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers (hierna: de

Adviescommissie) behandelt het bezwaarschrift op 1 februari 2024 en verstrekt het volgende advies:

> "De commissie gaat niet over tot een nieuwe, eigen beoordeling van de situatie, maar spreekt zich uit over de genomen beslissing. Zij gaat na of die beslissing in overeenstemming is met de wettelijke regeling, met de algemene rechtsbeginselen en met de beginselen van behoorlijk bestuur, of zij procedureel correct tot stand gekomen is en of zij redelijk verantwoord en opportuun is.
> De adviescommissie is overtuigd van de inzet en toewijding van de initiatiefnemers, maar de commissie moet ook oog hebben voor de noden van de kwetsbare mensen die in Serving You verblijven en de opdracht van de overheid om deze mensen te beschermen. Wanneer een instelling wil fungeren als een woonzorgcentrum of een psychiatrisch verzorgingstehuis dient die daarvoor een erkenning te hebben van de overheid. Het doel en gevolg daarvan is dat er toegezien kan worden op het naleven van diverse kwaliteitsnormen die beogen dat personen in een kwetsbare positie de opvolging en begeleiding kunnen krijgen die ze nodig hebben.
> […]
> Wat het voornemen tot sluiting als niet-erkend psychiatrisch verzorgingstehuis betreft, meent de commissie dat door het departement Zorg onvoldoende wordt aangetoond dat Serving You als dusdanig gekwalificeerd kan worden. In artikel 54, §1 van het Overnamedecreet van 6 juli 2018 wordt een psychiatrisch verzorgingstehuis als volgt omschreven:
> […]
> Hiervan uitgaand meent de adviescommissie dat er niet kan worden aangetoond dat er effectief mensen verblijven met een 'ernstige, langdurige psychiatrische problematiek'. Zo wordt tijdens de hoorzitting bevestigd dat er bij Serving You niemand verblijft in het kader van "artikel 107". Serving You vangt een atypische populatie op, die zeer differentieel is, maar niet kan bestempeld worden als zijnde het doelpubliek van een psychiatrisch verzorgingstehuis.
> Nadat de commissie kennis heeft genomen van de administratie[ve] dossiers, inclusief beide bezwaarschriften, en nadat ze beide partijen heeft gehoord beschouwt de adviescommissie de bezwaarnota's als gedeeltelijk gegrond. Om deze reden moet een nieuwe beslissing worden genomen door de minister.
> Het is ondenkbaar dat Serving You verder kan functioneren buiten elk regelgevend kader en zonder dat er enig toezicht door de overheid kan plaatsvinden, maar de meerwaarde van initiatieven als Serving You kunnen ook niet worden miskend. Het zou wenselijk zijn om samen met Serving You te zoeken naar manieren om minstens delen van Serving You te behouden binnen een passend kader. De commissie hoopt dat Serving You kan worden begeleid bij haar zoektocht naar welk initiatief zij zich concreet wil richten en profileren en dat haar

> vervolgens de nodige tijd wordt gegund om de eventueel noodzakelijke vergunningen en erkenningen hiervoor te kunnen verkrijgen. De commissie wenst te benadrukken dat ongeacht de beslissing die wordt genomen, het welzijn van de mensen die er momenteel verblijven centraal dient te worden geplaatst."

Tijdens de bespreking wordt het volgende uiteengezet in het kader van de beoordeling of er sprake is van een psychiatrisch verzorgingstehuis:

> "De commissie merkt op dat de nadruk wordt gelegd op het sociaal aspect van de voorziening, maar tegelijkertijd aan de bewoners restricties worden opgelegd ten gevolge van hun psychiatrische of medische-somatische beperkingen. Bijkomend zijn er heel wat inwoners boven die 65 jaar, die vaak fysieke problemen hebben waarvoor de aangeboden hulp te beperkt is. Verzoekende partij antwoordt dat zij niet de ambitie heeft om een psychiatrisch verzorgingstehuis te zijn en enkel de mensen die daar nood aan hebben wenst bij te staan. Moesten ze een woonzorgcentrum of een psychiatrisch verzorgingstehuis willen zijn, dan klopt het dat ze aan al de regelgevende vereisten daartoe moeten voldoen, maar tegelijkertijd zouden ze daarvoor ook een subsidie moeten ontvangen en dat is hierbij niet het geval. Het zijn mensen die op de rand van de samenleving leven die door Serving You worden opgevangen om te voorkomen dat ze op straat komen te staan.
> De commissie vraagt in het kader van de ambulantisering van de zorg of Serving You patiënten opvangt die in het kader van artikel 107 (van de Ziekenhuiswet) behandeld worden. Daarop stelt verzoekende partij dat zij dergelijke patiënten niet opvangt, niettegenstaande die mensen soms wel naar hen doorverwezen worden; dan verwijst ze die verder door, omdat Serving You niet bekwaam is mensen met zo'n zwaardere psychiatrische problemen op te vangen. Verzoekende partij heeft ook haar twijfel bij de vaststelling van Zorginspectie dat er 23 psychiatrische patiënten door Serving You worden opgevangen. De kwalificatie van die personen als psychiatrische patiënten is niet correct. Er zijn mensen die uit de psychiatrie komen, maar die de afgelopen tien jaar geen nood meer hebben gehad aan opname, waardoor men bezwaarlijk nog van psychiatrische patiënten kan spreken. De advocaat benadrukt dat de mensen die er vrijwillig wonen ook allemaal daar willen blijven. Hij herhaalt dat de regelgeving dat ook toelaat, verwijzend naar de parlementaire voorbereiding van het woonzorgdecreet van 2019. Het departement Zorg verduidelijkt daarop dat de passage waar verzoekende partij op alludeert betrekking heeft op thuiszorgvoorzieningen en niet op de residentiële ouderenzorg waaronder de woonzorgcentra.
> […]."

3.6. Op 17 april 2024 neemt de minister de beslissing tot sluiting van het niet-erkend psychiatrische verzorgingstehuis op grond van de volgende overwegingen:

> "[…]
> - het advies van de kamer Gezondheidsvoorzieningen en de kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid[,] Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers kan niet worden gevolgd.
> De voorziening gelegen in […] en […] uitgebaat door BV Serving You heeft geen erkenning als psychiatrisch verzorgingstehuis. Deze voorziening voldoet echter wel degelijk aan de criteria zoals omschreven in artikel 54 van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging:
>
> - de voorziening voldoet aan artikel 54, §1, eerste lid, inleidende zin, 1° en 2° van het decreet van 6 juli 2018:
>
> 23 van de 46 zorggebruikers die in Serving You verblijven, hebben een psychiatrische problematiek. Dat blijkt zowel uit de belangrijkste verwijzers, als uit de verklaringen van de zaakvoerder tijdens de inspectie, zoals opgenomen in het inspectieverslag.
> De belangrijkste verwijzers zijn volgens het inspectieverslag onder andere:
>
> - algemene ziekenhuizen (bv. AZ Damiaan): meestal gaat de aanvraag uit van de PAAZ of via de sociale dienst;
> - psychiatrische ziekenhuizen (bv. OLV Brugge).
>
> Het inspectieverslag vermeldt dat de zorggebruikers volgens de zaakvoerder geen nood hebben aan een ziekenhuisbehandeling en ononderbroken psychiatrisch toezicht, maar wel aan continue begeleiding. Het Inspectieverslag vermeldt verder dat ze nood hebben aan hulp bij activiteiten van het dagelijkse leven zoals persoonlijke hygiëne.
> Volgens wat Zorginspectie vaststelde op basis van inzage in medische documenten, zorgdossiers en medicatiefiches, observaties van bewoners en gesprekken met zorgmedewerkers (zie inspectieverslag) hebben verschillende bewoners een vastgestelde psychiatrische problematiek:
>
> 'Vanuit inzage in medische documenten, zorgdossiers en medicatiefiches, observaties van bewoners en gesprekken met zorgmedewerkers konden volgende profielen van de bewoners die zorg krijgen in één van beide locaties gedistilleerd worden:
> -[…]:

 Psychische problematiek: 13
 Sociale plaatsing (juridisch statuut, dakloos,): 6
 Somatische problematiek (incl. neurologische pathologie): 4
-[…]:
 Psychische problematiek: 10
 Sociale plaatsing (juridisch statuut, dakloos, …): 14
 Somatische problematiek (incl. neurologische pathologie): 3.'

Serving you past (onterecht) diverse collectieve vrijheidsbeperkende maatregelen toe, waaruit afgeleid kan worden dat Serving You de doelgroep zelf reeds beschouwt als personen met een ernstige problematiek die niet in staat zijn om zelfstandig te wonen en die dagelijks nood hebben aan ondersteuning:

- Zo wordt in het inspectieverslag en het bezwaarschrift van Serving You vermeld dat de identiteitskaart centraal in de voorziening worden bewaard. Serving You verklaart in het bezwaarschrift dat dit noodzakelijk is omdat de meeste betrokkenen anders hun kaart verliezen.
- Uit het inspectieverslag en het bezwaarschrift van Serving You blijkt dat bewoners niet de douche op de eigen kamer mogen gebruiken, maar uit veiligheidsoverwegingen en om wateroverlast tegen te gaan, enkel een gemeenschappelijke doucheruimte mogen gebruiken.
- Uit het bezwaarschrift van Serving You blijkt dat de vaste telefoon in […] enkel maar gebruikt mag worden na overleg met de zaakvoerder en dit na hoge rekeningen omdat bepaalde personen belden naar sekslijnen, horoscopen, …
- Bij het bezwaarschrift werd het bewonerscontract toegevoegd. In artikel 7 van het bewonerscontract wordt onder andere vermeld 'De bewoner dient verantwoording te geven bij het verlaten van het centrum van Serving You (uitstapje, familiebezoek, enz. …)…. Het zich niet houden aan het huisreglement kan leiden tot de onmiddellijke verbreking van het bewonerscontract door Serving You zonder opzegtermijn.', dit lijkt in tegenspraak met de stelling van Serving You in haar bezwaarschrift dat de bewoners vrij zijn om te gaan of staan.

Serving You lijkt door deze praktijken impliciet zelf toe te geven dat de doelgroep die Serving You opvangt continu begeleid en bijgestuurd moet worden. Serving You lijkt door de vrijheidsbeperkende maatregelen aan te geven dat deze maatregelen voor elke bewoner die wordt opgevangen noodzakelijk zijn.

Bovendien zijn meerdere zorggebruikers gedomicilieerd op het adres van de voorziening en de zorggebruikers hebben hiervoor

een verblijfsovereenkomst getekend (waarin een dagprijs wordt aangerekend voor verblijf, drie maaltijden per dag en verzorging), het gaat dus om een permanente verblijfplaats.

- de voorziening voldoet aan artikel 54, §1, eerste lid, 3°, en tweede lid, van het decreet van 6 juli 2018:

Serving You stelt in het bezwaarschrift onder andere als doel te hebben om zorggebruikers te laten re-integreren in de maatschappij, wat impliceert dat Serving You zelf herstelgerichte zorg wil aanbieden. Ook zorginspectie heeft vastgesteld dat er activiteiten zijn die lijken te kaderen in herstelgerichte zorg.

- de voorziening voldoet aan artikel 54, §1 eerste lid, 4°, van het decreet van 6 juli 2018:

Uit het inspectieverslag blijkt dat in de woningen van Serving You 's nachts geen permanentie aanwezig is in de woningen, maar een medewerker volgens beurtrol oproepbaar is per telefoon. Dit omdat, zo blijkt uit het inspectieverslag, volgens de zaakvoerder de zorggebruikers nood hebben aan continue begeleiding.

- het advies van 19 maart 2024 van de kamer Gezondheidsvoorzieningen en de kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers koppelt de vaststelling dat er niet kan worden aangetoond dat er effectief mensen verblijven met een 'ernstige, langdurige psychiatrische problematiek' aan het feit dat tijdens de hoorzitting werd bevestigd dat er bij Serving You niemand verblijft in het kader van 'artikel 107'.

Met dit argument kan niet akkoord worden gegaan en dit omwille van volgende redenen:

- nergens in de regelgeving over de psychiatrische verzorgingstehuizen wordt de verplichting opgelegd aan de psychiatrische verzorgingstehuizen om personen in het kader van 'artikel 107' op te vangen.
- artikel 107 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 (op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen) is een financieringstechniek die de psychiatrische ziekenhuizen toelaat om op experimentele basis projecten mogelijk te maken. Deze techniek wordt gebruikt om functies te financieren in het kader van de hervorming van de geestelijke gezondheidszorg;
- De hervorming van de geestelijke gezondheidszorg maakte het mogelijk dat voorzieningen samenwerken in netwerken om betere zorg te verlenen aan mensen met psychische problemen. Het feit dat Serving You geen deel uitmaakt van een netwerk geestelijke gezondheid, of mogelijks niet op de hoogte is van het netwerk in de regio, impliceert niet dat er geen personen met een psychische problematiek verblijven zoals in een psychiatrisch verzorgingstehuis.

- De insteek van de hervorming van de geestelijke gezondheidszorg is juist dat mensen met een ernstige langdurige psychiatrische problematiek in de maatschappij worden opgevangen. Het is de bedoeling dat mensen niet meer langdurig in een psychiatrisch ziekenhuis verblijven, maar doorschuiven naar een 'lichtere' zorgvorm zoals bijvoorbeeld een psychiatrisch verzorgingstehuis of een initiatief beschut wonen. De voorziening van Serving You vangt dus mogelijks mensen op die vanwege de buitengebruik stelling van bedden niet langdurig in een psychiatrisch ziekenhuis kunnen verblijven maar wel nood hebben aan een residenti[ë]le zorgvorm vanwege hun psychiatrische problematiek.

- De voorziening van Serving You voldoet zoals hoger omschreven wel degelijk aan de criteria zoals vermeld in artikel 54 van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging, zonder over de nodige erkenning te beschikken, waardoor conform artikel 34 van het decreet van 20 maart 2009 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin een bevel tot sluiting kan worden gegeven. Dit bevel tot sluiting wordt noodzakelijk geacht omwille van volgende redenen:

- Serving You geeft in het bezwaarschrift zelf aan dat ze onder andere als doel hebben om zorggebruikers te laten re-integreren in de maatschappij. Dit impliceert dat ze herstelgerichte zorg willen en zouden moeten aanbieden. Uit het inspectieverslag blijkt dat de activiteiten die worden aangeboden, schaars zijn. Er zijn ook geen individuele begeleidingsdoelen beschikbaar, wat voor de betrokken doelgroep wel belangrijk is. Er is geen planning op vlak van herstelgerichte acties die de zelfredzaamheid of integratie van de bewoners in de maatschappij kunnen bevorderen. Sommige bewoners worden ingeschakeld bij eenvoudige huishoudelijke taken zoals bv. het dekken of afruimen van de tafel.
- Sinds de inspecties in 2016 en 2017 is de kwaliteit van de zorg erop achteruit gegaan. Zorginspectie stelde (tijdens de inspectie in 2023) zelfs een aantal inbreuken vast op de rechten van de mens, meer bepaald aan de fysieke en financiële autonomie van de zorggebruikers:
    - Serving You bewaart de betaalmiddelen van meerdere zorggebruikers op een centrale plek waardoor de zorggebruikers zelf niet over hun betaalkaart kunnen beschikken. Medewerkers betalen hier het zakgeld en andere kosten mee. Volgens het bezwaarschrift doet Serving you dit omdat: 'minder-vermogenden niet met

hun geld om kunnen gaan. Als de bewindvoerders aan hen de gelden onmiddellijk ter beschikking stellen, is dat geld binnen de 24 uur op. .. Het is een dienst van Serving You voor de bewoners.'.

- De zakgeldrekening wordt door medewerkers beheerd zonder dat er een sluitend controlesysteem kan worden aangetoond.
- De zaakvoerder staat voor 4 zorggebruikers in voor hun vermogensbeheer.
- Tenslotte blijkt dat, in […], niet alle zorggebruikers een sleutel van de voordeur hebben. In […] kunnen alleen zelfstandige, goed georiënteerde zorggebruikers een badge krijgen om naar buiten te gaan.

Verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen worden bovendien (onterecht) collectief en niet individueel opgelegd, zoals hierboven reeds uitvoering werd toegelicht.

- Er zijn heel wat risico's op vlak van medicatie:
  - Er is geen procedure rond medicatiebeleid. Er zijn geen afspraken over het omgaan met medicatie-incidenten. Er zijn geen afspraken rond validatie van het medicatieschema door de arts.
  - De medicatievoorraad is niet beveiligd voor bewoners of andere onbevoegden.
  - De temperatuur van de koelkast waarin medicatie wordt bewaard, wordt niet opgevolgd.
  - Tenslotte werd er medicatie gevonden zonder enige aanduiding van naam, dosis en vervaldatum.

- het advies van 19 maart 2024 van de kamer Gezondheidsvoorzieningen en de kamer Welzijnsvoorzieningen van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers vermeldt het volgende:

'Het is ondenkbaar dat Serving You verder kan functioneren buiten elk regelgevend kader en zonder dat er enig toezicht door de overheid kan plaatsvinden, maar de meerwaarde van initiatieven als Serving You kunnen ook niet worden miskend. Het zou wenselijk zijn om samen met Serving You te zoeken naar manieren om minstens delen van Serving You te behouden binnen een passend kader. De commissie hoopt dat Serving You kan worden begeleid bij haar zoektocht naar welk initiatief zij zich concreet wil richten en profileren en dat haar vervolgens de nodige tijd wordt gegund om de eventueel noodzakelijke vergunningen en erkenningen hiervoor te kunnen verkrijgen. De commissie wenst te benadrukken dat ongeacht de beslissing die wordt genomen, het welzijn van de mensen die er momenteel verblijven centraal dient te worden geplaatst.'

Serving You werd in 2016 en 2017 al geïnspecteerd naar aanleiding van klachten en bezorgdheden over de kwaliteit van zorg. Na die inspecties heeft Serving You niet te kennen gegeven zich te willen

conformeren aan de geldende normen voor een psychiatrisch verzorgingstehuis of woonzorgcentrum. Ook na de inspectie in 2023 heeft Serving You geen aanstalten gemaakt om zich te laten erkennen. Tijdens de hoorzitting van de Adviescommissie voor Voorzieningen en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers in februari 2024 gaf Serving You dubbele signalen: enerzijds willen ze een sociaal project blijven, dat niet aan de erkenningsnormen hoeft te voldoen. Anderzijds willen ze niet gesloten worden en zouden ze, om dat te voorkomen, wel erkend willen worden. Het bleef echter onduidelijk welke taken de voorziening zou uitoefenen en tot welke doelgroep ze zich richten, en bijgevolg welke erkenning zou willen aanvragen en hoe de voorziening dit concreet aan zou pakken.
Het Departement Zorg ontving na de zitting van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers een e-mail van Serving You met de vraag hoe de voorziening zich kan conformeren als sociaal project. Het Departement Zorg heeft geantwoord dat men, ongeacht de naamgeving, wanneer aan bepaalde criteria voldaan is, onderworpen kan zijn aan bepaalde regelgevingen waarvoor een erkenning noodzakelijk is. Het is dus belangrijk dat voorzieningen eerst zelf weten welke doelgroep van zorggebruikers ze willen opvangen en welke dienstverlening ze willen aanbieden vooraleer de administratie kan duiden welke regelgeving op dergelijke voorzieningen van toepassing is.
Bovendien stelde, zoals eerder gezegd, Zorginspectie een algemene achteruitgang van de kwaliteit van zorg en inbreuken op pati[ë]ntenrechten vast. De kwetsbare doelgroep die in Serving You verblijft heeft recht op kwalitatieve zorg, die ze momenteel niet ontvangt.
- de sluiting van de voorziening van Serving You heeft tot gevolg dat deze voorziening niet langer als een psychiatrisch verzorgingstehuis mag worden uitgebaat;
- de gedwongen verhuizing heeft een ernstige impact op de levenskwaliteit van de getroffen bewoners, aangezien zij hun vertrouwde woonomgeving moeten verlaten;
- er moeten maatregelen worden genomen om de huisvesting van de bewoners te realiseren en de uitvoering van deze maatregelen moet 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 Departement Zorg.
- het is billijk voor de betrokken bewoners dat de sluiting van het niet-erkende psychiatrische verzorgingstehuis voldoende in de tijd wordt gespreid, zodat zij de kans krijgen om een volwaardig alternatief te vinden."

3.7. Het ministerieel besluit van 17 april 2024 luidt als volgt:

> "Artikel 1. De sluiting van het niet-erkende psychiatrisch verzorgingstehuis, gelegen […] en gelegen […] en uitgebaat door [de eerste verzoekende partij] wordt bevolen. De sluiting houdt in dat de voorziening niet als psychiatrisch verzorgingstehuis mag worden uitgebaat.
> Art. 2. Deze beslissing tot sluiting heeft uitwerking uiterlijk op 31 augustus 2024. Deze beperkte periode is uitsluitend bedoeld om voor de huidige bewoners een door het Departement Zorg 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 Departement Zorg."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Op 16 september 2024, drie dagen voor de terechtzitting, sturen de verzoekende partijen, op eigen initiatief, een mail naar het auditoraat en de verwerende partij met een "nota met opmerkingen op het verslag van het auditoraat" en bijkomende stukken.

Ter terechtzitting verzet de verwerende partij zich tegen het neerleggen van de "nota met opmerkingen op het verslag van het auditoraat" en het toevoegen van de nieuwe stukken aan het dossier.

5. De toepasselijke procedureregeling voorziet niet in de mogelijkheid tot de neerlegging van een "nota met opmerkingen op het verslag van het auditoraat " na het auditoraatsverslag. In zoverre deze nota de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen. In zoverre de verzoekende partijen in hun mondelinge opmerkingen ter terechtzitting of in de toelichtende memorie die er derhalve de schriftelijke neerslag van vormt, nieuwe argumenten ter adstructie van de spoedeisendheid ontwikkelen waarvan zij – zoals te dezen – niet aantonen

dat zij die niet in hun enig verzoekschrift konden ontwikkelen, zijn zij niet ontvankelijk en worden ze uit het debat geweerd.

Een overeenkomstige beoordeling geldt voor wat de bij de "nota met opmerkingen op het verslag van het auditoraat" gevoegde overtuigingsstukken betreft. De verzoekende partijen tonen niet aan waarom ze de jaarrekeningen en de bijkomende uitleg over het financieel nadeel niet eerder hadden kunnen voorleggen samen met het verzoekschrift. In de mate dat de laatste jaarrekening pas is goedgekeurd op 13 juni 2024, tonen de verzoekende partijen niet aan waarom ze dit niet eerder dan drie dagen voor de terechtzitting aan de verwerende partij en het auditoraat hebben bezorgd.

De bijkomende stukken zijn niet ontvankelijk en worden uit het debat geweerd.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

6. De verwerende partij betwist in de nota de ontvankelijkheid van de vordering.

7. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over de opgeworpen exceptie zou alleen nodig zijn indien zou komen vast te staan dat de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Schorsingsvoorwaarden

8. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel

wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

Spoedeisendheid

Standpunt van de verzoekende partijen

9. De verzoekende partijen menen dat er sprake is van spoedeisendheid omdat er veel werknemers tewerkgesteld zijn. Nu al wordt de werking onmogelijk gemaakt door niet alleen uit te sluiten dat nieuwe bewoners worden opgenomen maar vooral door het sluiten van de bestaande opvang. Daardoor zal in de periode tot uiterlijk 31 augustus 2024 iedereen de voorzieningen van Serving You moeten verlaten.

Serving You heeft vijf fulltime verpleegkundigen in dienst. Er zijn veertig bewoners. Een ratio van één verpleegkundige per acht bewoners is zeker niet een gebrek aan kwaliteit van zorg. Er zijn daarnaast ook nog drie werkkrachten voor het onderhoud van de ruimtes.

Serving You toonde aan dat wel degelijk kwaliteitsvol werd gewerkt. Dat leidde ertoe dat Serving You in 2020 een ster haalde in het kwaliteitslabel van Mederi, een toonaangevend bedrijf in de thuiszorgsector.

Er is spoedeisendheid gezien zich nu beslissingen opdringen omtrent het personeel en de opzegging, alsook betreffende de werking, als gevolg van de beslissing dat na 31 augustus 2024 iedere activiteit moet zijn stopgezet. De financiële gevolgen zijn enorm. Serving You wordt in realiteit volledig ontmanteld met miskenning van alle financiële belangen gezien er, als er niet geschorst wordt, na 31 augustus 2024 geen inkomsten meer zullen zijn terwijl de lasten verder lopen. Daarom moet er worden ingegrepen zodat het klaarblijkelijk onredelijk handelen gesanctioneerd wordt door een schorsing en het bevelen van maatregelen waarbij de rechten van Serving You en [S.N.] worden gerespecteerd.

10. Onder een tweede punt: “De aanwezige spoedeisendheid voor schorsing en het bevelen van voorlopige maatregelen” zetten de verzoekende partijen nog het volgende uiteen:

> “BV Serving You heeft activiteiten sedert 2011/2012. […] In het verleden waren er nooit moeilijkheden.
> Er waren vroeger inspecties. Nooit was er sprake van een psychiatrisch verzorgingstehuis. Daaraan werd zelfs niet gedacht omdat niets in die richting wees. Het is niet omdat er daklozen zijn met in het verleden een psychiatrische problematiek dat er daarom bij opvang van die daklozen of alleenstaande verblijvers zonder woonst sprake is van een langdurige ernstige psychiatrische problematiek waarvoor er nood is aan nabijheid in de vorm van een aanwezige of oproepbare permanentie die binnen een korte tijd beschikbaar is voor de ernstige en langdurige psychiatrische problemen.
> Er worden drastische maatregelen genomen met een volledige sluitingen algehele ontruiming van de beide vestigingen. Niet alleen wordt de werking strikt genomen stopgezet door een verbod dat er nog andere bewoners komen als iemand weggaat, er wordt voorzien dat alle bewoners moeten weggaan, zelfs in die mate dat de gemeente Bredene al op 06 mei 2024 voorziet dat er onmiddellijk afspraken moeten gebeuren om te ontruimen en de bewoners naar andere plaatsen over te brengen. De gemeente Bredene in overleg met het Departement Zorg wilt binnen de kortste tijd – niettegenstaande de einddatum van 31 augustus 2024 – alles ontruimen en iedere werking stopzetten.
> De Adviescommissie stelde uitdrukkelijk dat er geen sprake was van een psychiatrisch verzorgingstehuis. Alhoewel de Adviescommissie grondig onderzocht, was met het er unaniem over eens dat het onvoldoende werd aangetoond dat Serving You als dusdanig kan gekwalificeerd worden. Er werd niet aangetoond dat er effectief mensen verbleven met een ernstige, langdurige psychiatrische problematiek. De aanwezige populatie kan atypisch zijn maar is niet te bestempelen als het doelpubliek van een psychiatrisch verzorgingstehuis. Nochtans roept het Departement Zorg in dat er een erkenning moet zijn als uitbating van een psychiatrisch verzorgingstehuis wanneer het gaat over jongere personen[…]. Er gebeurt duidelijk machtsafwending door in te roepen dat het een psychiatrisch verzorgingstehuis is met als enige bedoeling de vestigingen volledig te sluiten.
> Dat betekent dat zelfs als in de tehuizen enkel nog jongere personen zijn die als dakloze enz… worden opgevangen, de gedrevenheid om te sluiten zo hoog is dat men inroept dat het dan gaat over psychiatrische gevallen. Het advies van de eigen Adviescommissie wordt gewoon staalhard genegeerd. Dat betekent dat er bij Department Zorg een

gedrevenheid is om ten koste van alles door te drijven. Verwonderlijk is dat niet wanneer de burgemeester van de gemeente Bredene openlijk verklaart dat hij al jaren ijvert voor het verwijderen van dergelijke tehuizen in zijn gemeente omdat dat hinderlijk is voor het OCMW waartoe de betrokkenen zich zouden kunnen wenden.
Naast machtafwending en machtsoverschrijding is er onrechtmatig gehandeld gelet op de diverse middelen die werden ontwikkeld. Ieder middel op zich verantwoordt het schorsen omdat alle middelen een draagwijdte hebben waarin wordt aangetoond dat de gevorderde schorsing verantwoord is.
Er moet spoedeisend gehandeld worden in functie van de reeds bezige ontruiming en het voornemen volledig te sluiten op 31 augustus gezien het gaat over een beweerd niet-erkend psychiatrisch verzorgingstehuis wat als middel wordt ingeroepen om hoe dan ook te sluiten gezien men wilt vermijden dat er geen sprake meer is van een niet erkend woonzorgcentrum doordat er geen oudere personen van 65 jaar en meer, zelfs 55 jaar en meer worden opgenomen.
Er is spoedeisendheid om de werking te verzekeren maar ook om financiële redenen, temeer er duidelijkheid moet zijn over de werking gelet op de aanwezige personeelsleden die evident hun werk verliezen wanneer er ook wordt gesloten. Daarom is het belangrijk dat binnen een procedure kortgeding de schorsing wordt bevolen. Zo niet is er ook een financieel probleem voor bv Serving You die geen inkomsten meer zal hebben, temeer er nergens subsidies worden bekomen. Zowel voor de werking als voor de financiën is er spoedeisendheid.
De schorsing is des temeer aangewezen omdat er het advies is van de eigen Adviescommissie van de minister dat volledig werd genegeerd niettegenstaande daarin werd aangegeven dat [er] niet de minste aanwijzing was voor het bestaan van een psychiatrisch verzorgingstehuis gezien er in Serving You niemand verbleef die valt onder de omschrijving van een persoon met een ernstige, langdurige psychiatrische problematiek waarvoor in de vorm van een aanwezige of oproepbare permanentie iemand moet aanwezig zijn die binnen een korte tijd beschikbaar is."

Beoordeling

11. Naar eis van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift "een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen". Hetzelfde is te lezen in artikel 8, 4°, van het procedurereglement kort geding van 5 december 1991. Dit houdt in dat het aan verzoeker toevalt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te

brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een – voortdurende – tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Voorts kan luidens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een vordering tot schorsing worden gevorderd "op elk moment" en dus niet meer, zoals in de voorheen bestaande regelgeving, noodzakelijk in een enig verzoekschrift samen met de vernietiging. Met deze regeling heeft de wetgever precies de situaties willen verlaten waarbij "geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt" (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 4). De spoedeisendheid "zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen" (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 13). Bovendien mag een nieuwe vordering worden ingediend, indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen (artikel 17, § 2, derde lid, gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Uit wat voorafgaat, volgt dat 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.

12. De uiteenzetting van de verzoekende partijen bevat niet alleen elementen in het kader van de spoedeisendheid maar ook elementen die betrekking hebben op de grond van de zaak en de ernst van de aangevoerde middelen. Zo trachten de verzoekende partijen aan te tonen dat er geen sprake is van een woonzorgcentrum of een psychiatrisch verzorgingstehuis en dat het advies van de adviescommissie naast zich wordt neergelegd. Er moet worden opgemerkt dat de eventuele ernst van de aangevoerde middelen, de spoedeisendheid van de vordering niet aantoont. Artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State stelt twee van elkaar te onderscheiden voorwaarden vast, die beide

vervuld moeten zijn opdat de vordering zou kunnen worden ingewilligd. Een eventueel op het eerste gezicht vastgestelde onwettigheid impliceert nog niet dat de zaak voor de verzoekende partijen spoedeisend is.

13. De verzoekende partijen wensen de werking te verzekeren en beroepen zich op een financieel nadeel.

14. De verzoekende partijen menen dat er duidelijkheid moet zijn over de werking omdat er personeelsleden tewerkgesteld zijn die hun werk verliezen wanneer er wordt gesloten. Een nadeel dat geen betrekking heeft op de verzoekende partijen zelf kan de spoedeisendheid in hun hoofde niet verantwoorden. Het nadeel dat personeelsleden lijden, heeft geen betrekking op de verzoekende partijen zelf.

Er moet volgens de verzoekende partijen spoedeisend gehandeld worden in functie van de reeds bezige ontruiming en het voornemen volledig te sluiten op 31 augustus 2024. Ter terechtzitting stellen de verzoekende partijen dat er nog steeds een aantal bewoners ter plaatse zijn. De spoedeisendheid kan niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de annulatieprocedure de verzoekende partijen niet toelaat een arrest te verkrijgen vóór de in de bestreden handeling vermelde uitvoeringstermijn. De timing die door de bestreden beslissing wordt vooropgesteld, staat niet gelijk met een toestand met "onherroepelijke schadelijke gevolgen" en zegt op zich niets over de gevolgen die de verzoekende partijen ondervinden bij een voorlopige tenuitvoerlegging in afwachting van een uitspraak ten gronde.

15. De verzoekende partijen voeren tevens aan dat zij een financieel nadeel lijden.

Een dergelijk nadeel verantwoordt evenwel in de regel de spoedeisendheid niet. Het voorgaande neemt niet weg dat op grond van bijzondere

redenen er toch van spoedeisendheid sprake is wanneer daaruit blijkt dat verzoeker niet kan wachten op een uitspraak ten gronde. Het komt aan verzoeker toe om concrete, op zijn situatie betrokken (verifieerbare) gegevens aan te brengen om de spoedeisendheid aan te tonen.

Hoewel het zich laat verstaan dat de sluiting van het niet-erkende psychiatrisch verzorgingstehuis voor de verzoekende partijen ingrijpende gevolgen heeft op financieel vlak, dan nog is vereist dat de verzoekende partijen, willen zij de spoedeisendheid verantwoorden, concreet aantonen aan de hand van verifieerbare gegevens én stavingstukken, dat het door hen aangevoerde financieel nadeel onomkeerbaar is en dat de omvang en impact van een financieel en economisch nadeel bijgevolg, om een gebeurlijke schorsing te verantwoorden, dermate zijn dat zij de duur die een annulatieprocedure in beslag neemt, niet zal kunnen overbruggen.

De verzoekende partijen tonen niet aan de hand van concrete gegevens aan dat zij ingevolge het financieel nadeel de duur van de annulatieprocedure niet zullen kunnen overbruggen. Zij beperken er zich toe te stellen dat de bv Serving You geen inkomsten meer zal hebben temeer er nergens subsidies worden bekomen.

De verzoekende partijen moeten, willen zij de spoedeisendheid verantwoorden, concreet aantonen aan de hand van verifieerbare gegevens en stavingsstukken dat de vernietiging van het bestreden besluit na de afwikkeling van de annulatieprocedure, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of hun belangen veilig te stellen. De verzoekende partijen beweren zelfs niet, laat staan bewijzen, dat zij de duur die de annulatieprocedure in beslag neemt, niet kunnen overbruggen. Buiten de bewering dat er financiële problemen komen omdat er geen inkomsten zijn, zetten de verzoekende partijen niets concreet uiteen over hun financiële situatie. Zij brengen geen enkel stuk bij in verband met de financiële toestand. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, is het geenszins de taak van het auditoraat om financiële stukken op te vragen bij de

partijen of zelf KBO Search te raadplegen. Het is ook niet aan het auditoraat om op eigen initiatief de financiële situatie van de verzoekende partijen te schetsen. Bij gebrek aan tijdig aangebrachte concrete gegevens kan de Raad van State onmogelijk de beweerde spoedeisendheid beoordelen.

16. De verzoekende partijen menen dat een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is uitgesloten omdat dat inhoudt dat de rechten van verdediging worden beperkt en die procedure enkel kan wanneer er geen uitstel mogelijk is. Deze mening toont niet aan dat de vereiste spoedeisendheid wel voorhanden is.

17. Uit wat voorafgaat, moet worden besloten dat de verzoekende partijen niet aantonen dat er sprake is van spoedeisendheid.

18. 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.

VII. Voorlopige maatregelen

19. Om de hiervoor uiteengezette redenen besluit de Raad van State tot de verwerping van de vordering tot schorsing bij gebrek aan spoedeisendheid. Er is bijgevolg geen reden om te beslissen over de gevorderde voorlopige maatregelen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing en het bevelen van voorlopige maatregelen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel op zesentwintig september tweeduizend

vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Frédéric Vanneste staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Greta Scheveneels, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Frédéric Vanneste**