

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 256.770 van 13 juni 2023
in de zaak A. 239.242/XIV-39.207**

In zake: Joke ROELENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Meindert Gees en Hanna Biebauw
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het AGENTSCHAP OPGROEIEN REGIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefaan Verbouwe en Rutger Robijns
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 5 juni 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van:

1. de beslissing van 19 december 2022 van het agentschap Opgroeien regie tot opheffing van de vergunning van de kinderopvanglocatie met bijhorend sluitingsbevel, en
2. de beslissing van 24 mei 2023 van de administrateur-generaal van het agentschap Opgroeien regie waarbij het ingediende bezwaar tegen de beslissing tot opheffing van de vergunning ongegrond wordt verklaard, met bijhorend sluitingsbevel.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 juni 2023, om 11 uur.

Staatsraad Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hanna Biebaw, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Stefaan Verbouwen, 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.

III. Feiten en juridisch kader

3.1. Het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters’ (hierna: het decreet van 20 april 2012) voorziet in het kader van de kinderopvang in een vergunningsstelsel met vergunningsplichten en vergunningsvoorwaarden en de handhaving ervan.

Luidens artikel 2, 1°, van het decreet van 20 april 2012 is Opgroeien regie – dit is de verwerende partij – het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, dat is opgericht bij artikel 3 van het decreet

van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie’.

Luidens artikel 2, 4°, van het decreet van 20 april 2012 is de “organisator” de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die kinderopvang organiseert.

Artikel 4 van datzelfde decreet voorziet in een vergunningsplicht. De vergunningsvoorwaarden zijn vermeld in artikel 6 van het decreet van 20 april 2012 waaronder voorwaarden met betrekking tot de veiligheid en gezondheid, de omgang met kinderen en gezinnen, de personen werkzaam in de opvanglocatie, het organisatorisch management, de samenwerking met het agentschap, het lokaal loket kinderopvang en het lokaal bestuur. De concrete verplichtingen ter zake zijn uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse regering van 22 november 2013 ‘houdende de vergunningsvoorwaarden en het kwaliteitsbeleid voor gezinsopvang en groepsopvang van baby’s en peuters’.

Uit artikel 19, 1°, van het decreet van 20 april 2012 volgt dat het agentschap de vergunning kan opheffen als de organisator de bepalingen, vermeld in dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan, niet naleeft. De opheffing van de vergunning heeft de sluiting van de kinderopvanglocatie tot gevolg. Wanneer wordt vastgesteld dat een organisator de bepalingen van het decreet van 20 april 2012 of de uitvoeringsbesluiten ervan niet naleeft, of het door of krachtens dit decreet geregelde toezicht verhindert, wordt de organisator schriftelijk aangemaand door het agentschap. Die aanmaning vermeldt een termijn waarbinnen de organisator moet voldoen aan de niet-nageleefde bepalingen of aan de vereisten betreffende het toezicht en kan specifieke voorwaarden bevatten om te voldoen aan de niet-nageleefde bepalingen. Bij dringende noodzakelijkheid kan die aanmaning achterwege worden gelaten (artikel 18 van het decreet van 20 april 2012).

Artikel 6, 1°, van het besluit van de Vlaamse regering van 11 december 2015 ‘houdende de maatregelen in het kader van de handhaving van de voorwaarden voor gezinsopvang en groepsopvang van baby’s en peuters’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 11 december 2015) bepaalt nog dat het agentschap kan beslissen om de vergunning op te heffen “1° als een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden niet op korte termijn weggewerkt kan worden”.

Het besluit van de Vlaamse regering van 11 december 2015 beschrijft voorts de te volgen procedure met inbegrip van de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaar. Het bezwaar schorst de uitvoering van de beslissing, tenzij de beslissing bij dringende noodzakelijkheid genomen werd, zoals vermeld in artikel 18, tweede lid, van het decreet van 20 april 2012.

3.2. Sinds 1 april 2019 beschikt verzoekster, als organisator, over een vergunning voor een kinderopvanglocatie met 18 plaatsen, onder de benaming “Cérise”, gelegen te Roeselare.

3.3. Op 27 februari 2020 stelt de Zorginspectie naar aanleiding van een bezoek aan de voornoemde opvanglocatie tekorten vast betreffende de inlichtingenfiche en - de risicoanalyse. Tijdens het bezoek neemt de Zorginspectie ook een MeMoQ af. Op de dimensies welbevinden, betrokkenheid en educatieve ondersteuning wordt goed gescoord. Op de dimensies emotionele ondersteuning en omgeving wordt uitstekend gescoord.

De gesprekspartners tijdens het inspectiebezoek zijn J. H. (medeverantwoordelijke), G.V. (kinderbegeleider) en J. M. (kinderbegeleider).

3.4. De Klachtendienst van het agentschap Opgroeien regie (hierna: de Klachtendienst) ontvangt op 11 maart 2021 een klacht. De klachtinhoud heeft betrekking op grensoverschrijdend gedrag door enkele kinderbegeleiders, die tengevolge daarvan worden ontslagen.

Op 19 maart 2021 bezorgt verzoekster met een *geforwarde* e-mail aan de Klachtendienst, onder de omschrijving ‘klachtenprocedure Cérise’, een overzicht van de dienaangaande ondernomen stappen.

3.5. Op 19 januari 2022 ontvangt de Klachtendienst een nieuwe klacht over grensoverschrijdend gedrag door een kinderbegeleidster. Naar aanleiding van deze klacht brengt de Zorginspectie op 31 januari 2022 een nieuw bezoek aan de opvanglocatie, waarbij tekorten met betrekking tot de planning en registratie van de kinderbegeleiders, de verantwoordelijke, de risicoanalyse, het welbevinden en betrokkenheid, de ventilatie in de binnenruimtes, de procedure grensoverschrijdend gedrag en de procedure klachtenbehandeling worden vastgesteld.

Tijdens het inspectiebezoek neemt de Zorginspectie andermaal een MeMoQ af. Op de dimensies welbevinden, emotionele ondersteuning en omgeving wordt goed gescoord. Op de dimensies betrokkenheid en educatieve ondersteuning wordt nipt voldoende gescoord.

Verzoekster bezorgt na het inspectiebezoek niet op eigen initiatief een plan van aanpak. Na het uitblijven van een dergelijk plan stuurt het agentschap Opgroeien regie (hierna: het agentschap) eerst een herinnering en op 31 maart 2022, omwille van de ernst van de tekorten, in het bijzonder de onduidelijkheden omtrent de verantwoordelijke/organisator, een aanmaning.

In de aanmaning worden de verschillende tekorten opgesomd samen met het verzoek om deze tekorten binnen een voorgestelde termijn op duurzame wijze weg te werken. Er wordt een plan van aanpak opgevraagd tegen 7 april 2022 en verzoekster wordt uitgenodigd voor een gesprek op 11 april 2022.

In de aanmaning is ook een tekort met betrekking tot de registratie van de medewerkers opgenomen. Het agentschap stelt vast dat de informatie op het formulier ‘jaarregistraties medewerkers’, bezorgd door

verzoekster op 25 februari 2022 niet overeenstemt met de vaststellingen van de Zorginspectie tijdens het bezoek van 31 januari 2022.

3.6. Op 8 april 2022 ontvangt het agentschap enkel de adressen van de opgevangen kinderen. Omdat verzoekster niet telefonisch bereikbaar is, informeert het agentschap via e-mail naar haar plan van aanpak en naar haar aanwezigheid op het gesprek van 11 april 2022.

3.7. Op 11 april 2022 ontvangt het agentschap een reactie op de aanmaning. De auteur van de bijlage ‘Aanmaning reactie Kind en Gezin’ is mevrouw O. A.. In de e-mail, met onderaan de naam van verzoekster, wordt onder andere aangegeven dat de reactietermijn op de aanmaning niet redelijk is en wordt een nieuwe mogelijke datum voor het gesprek gevraagd, nu blijkbaar de oorspronkelijke datum over het hoofd was gezien.

3.8. Op 12 april 2022 maakt het agentschap een aantal mogelijke data voor het gesprek over. Hierbij spreekt het agentschap de verwachting uit dat verzoekster zelf aanwezig zal zijn, gezien zij als organisator de organisatorische eindverantwoordelijkheid draagt over de opvanglocatie. Uiteindelijk wordt het gesprek gepland op 27 april 2022.

3.9. Op 14 april 2022 ontvangt het agentschap een e-mail met onderaan de naam van verzoekster en in bijlagen de procedure grensoverschrijdend gedrag en de procedure klachtenbehandeling. De auteur van de ‘klachtenprocedure Cérise 2022’ is mevrouw M. V. terwijl het document voor het laatst wordt gewijzigd door mevrouw E. A.. De auteur van de ‘crisisprocedure-grensoverschrijdend gedrag Cérise 2022’ is ‘Cerise Roeselare’, terwijl het document voor het laatst wordt gewijzigd door mevrouw E. A..

3.10. Tijdens het gesprek van 27 april 2022 krijgt verzoekster de kans om bijkomende toelichting te geven bij het plan van aanpak van 11 april 2022. Uit het gesprek blijkt dat verzoekster, bijgestaan door de heer J.H., die optreedt als

haar juridisch adviseur en woordvoerder en geen rechtstreekse of onrechtstreekse band met de opvanglocatie Cérise, noch met de VOF Clémence & Juliette heeft, niet op de hoogte is van de werking van de opvanglocatie. Zij ziet haar taak in ‘de verzorging van de kindjes’ en het ‘contact met de ouders’ en houdt voor dat ze elke dag aanwezig is voor de verzorging van de kinderen.

3.11. Op 28 april 2022 bezorgt het agentschap een brief aan verzoekster met de vraag om bijkomende informatie en/of stukken te bezorgen over:

“[...]

- De aangepaste jaarregistratie voor 2022, alsook voor de andere jaren waarin [verzoekster] geen verantwoordelijke was in de kinderopvanglocatie, met vermelding van de effectieve verantwoordelijke en de vereiste documenten;
- De contracten met de ouders die op dit ogenblik een contract hebben afgesloten voor de opvang van hun kindje in [de opvanglocatie];
- Het contract [tussen verzoekster, als organisator en] de VOF Clémence & Juliette m.b.t. de inzet van medewerkers in de [opvanglocatie Cérise];
- Toelichting bij de rol en taken die de VOF Clémence & Juliette opneemt in de [opvang]locatie Cérise;
- [...] het bewijs dat [C.V.] niet in dienst was in de opvanglocatie Cérise op 1 januari 2022 en dit via een kopie van de Dimona-aangifte of een ander wettelijk bewijsmiddel;

[...]

[Toelichting enerzijds] over de duurtijd van de sluiting en de wijze waarop [verzoekster] de dienstverlening ten aanzien van de ouders heeft overgedragen aan een voorziening van een andere organisator en dit binnen de toepasselijke regelgeving en met name zonder in overbezetting te gaan [en anderzijds over de omstandigheid of] de ouders een nieuwe overeenkomst [hebben] afgesloten met de nieuwe organisator? En op welke manier is de oude overeenkomst beëindigd/opgeschort?

[...]”

3.12. Op 12 mei 2022 ontvangt het agentschap via e-mail een reactie van verzoekster op het voornoemde schrijven.

Voor wat betreft de jaarregistratie geeft verzoekster aan verward te zijn omtrent de gehanteerde begrippen op het formulier ‘jaarregistratie’. Niettegenstaande dit omschreven staat in de bijlage bij het formulier ‘medewerkers groepsopvang’, bezorgt het agentschap bij brief van 15 juli 2022 de nodige

duiding. In dezelfde brief verzoekt het agentschap andermaal om zo spoedig mogelijk de correcte gegevens voor de jaarregistratie te bezorgen zodat kan worden nagaan of de berekeningsbasis van de subsidie correct is doorgegeven. In afwachting van de correcte gegevens gaat het agentschap over tot de storting van maandelijkse voorschotten.

Voor wat betreft de met de ouders afgesloten contracten, geeft verzoekster aan dat het niet duidelijk is of het agentschap met deze vraag én de schriftelijke overeenkomsten én de huishoudelijke reglementen per ouder wenst te krijgen. In afwachting bezorgt zij als bijlage het model van deze documenten. In deze niet-ondertekende modellen staat onder punt 1.1 verzoekster als organisator en onder punt 1.2. de samenwerking met de externe partner VOF Clémence & Juliette vermeld. De samenwerking staat beschreven als ‘Er is een samenwerking met externe partner VOF Clémence en Juliette die de opvang mee ondersteunt. Dit om te kunnen garanderen dat de opvang niet hoeft te sluiten bij uitval door ziekte, zwangerschap of andere externe factoren van de medewerkers’.

Voor wat betreft het contract tussen verzoekster als organisator en de VOF Clémence & Juliette, betreffende de inzet van medewerkers in de kinderopvanglocatie Cérise, bezorgt verzoekster de ‘overeenkomst voor het aanleveren van diensten’ afgesloten tussen haarzelf en de VOF Clémence & Juliette. Deze overeenkomst is afgesloten op 1 april 2019, datum van de toekenning van de vergunning aan verzoekster als organisator van de kinderopvanglocatie Cérise.

Voor een toelichting bij de rol en taken die de VOF Clémence & Juliette opneemt in de opvanglocatie, verwijst verzoekster naar de samenwerkingsovereenkomst en geeft aan dat deze in de loop van de jaren mondeling werd aangevuld. Deze samenwerkingsovereenkomst vormt de juridische basis voor de tewerkstelling van werknemers en/of zelfstandigen met een samenwerkingscontract met de VOF Clémence & Juliette op de werkvloer van de organisator. De overeenkomst sluit uit dat de ‘opdrachtgever’, zijnde

verzoekster, als werkgever kan beschouwd worden van de personen die de diensten leveren. De werkgever is in voorkomend geval de VOF Clémence & Juliette.

Op de vraag het bewijs te leveren, aan de hand van een kopie van de Dimona-aangifte of een ander wettelijk bewijsmiddel, dat C.V niet in dienst was in de opvanglocatie op 1 januari 2022 geeft verzoekster aan dat door het uitvallen van L.T., C.V ingeschakeld werd sinds begin januari 2022. Als bijlage wordt een e-mail van 28 november 2021 van mevrouw C.V. aan de opvanglocatie Caramelle (organisator VOF Clémence & Juliette) bijgevoegd, waarin betrokkene laat weten bereid te zijn om bij te springen. Een Dimona-aangifte of een ander wettelijk bewijsmiddel wordt niet toegevoegd bij het schrijven van 12 mei 2022. C.V. staat wel opgenomen op de ‘registratie medewerkers 2022’ van de organisator VOF Clémence & Juliette.

Op de vraag om toelichting rond de duurtijd van de sluiting en de wijze waarop de opvang is geregeld antwoordt verzoekster “doordat ik ouders niet in de kou wil laten staan omwille van een discussie met Kind & Gezin deed ik navraag bij verschillende kinderdagverblijven in de buurt. In Cuberdon bleek er mits wat inspanning nog plaats”. Op de vraag of de ouders een nieuwe overeenkomst met de nieuwe organisator hebben afgesloten antwoordt zij: “... dit zal u bij de nieuwe organisator dienen op te vragen. Ik heb daar geen zicht op en in het kader van de GDPR lijkt het mij ook niet opportuun om dergelijke informatie via mij te laten passeren”. Op 8 mei 2022 stuurt de Baby-Belle groep een update in verband met de opvanglocatie Cérise naar de ouders via e-mail met onderaan de vermelding ‘Baby-Belle groep’. De auteur van de ‘brief Cerise update 2’ is Q.A..

3.13. Op 3 juni 2022 bezorgt het agentschap de ontvangstbevestiging op verzoeksters reactie van 12 mei 2022 samen met de duiding bij de lopende procedure. Het agentschap laat weten alle informatie te bundelen en te evalueren om daarna een standpunt in te nemen over de vergunning van de opvanglocatie. Het verslag van het gesprek op 27 april 2022 wordt toegevoegd als bijlage. Na ontvangst van dit verslag op 3 juni 2022 krijgt verzoekster een reactietermijn van

2 weken, waarna het verslag definitief wordt. Verzoekster bezorgt geen reactie op dit verslag.

3.14. Op 30 juni 2022 ontvangt het agentschap een *geforwarded* e-mail met de mededeling “Beste, Ik zou graag het subsidieoverzicht ontvangen van 2021.”

3.15. Op 1 juli 2022 stelt de dienst Klantenbeheer de vraag of verzoekster het subsidieoverzicht 2021 of enkel een overzicht van wat geboekt en betaald is in 2021 wenst. Deze vraag stuurt verzoekster op 4 juli 2022 naar de ‘Baby-Belle groep’. Op 5 juli 2022 ontvangt de dienst Klantenbeheer het antwoord dat men beide wenst. Op 12 juli 2022 bezorgt de dienst Klantenbeheer een gecorrigeerde fiscale fiche samen met het overzicht van de betalingen in 2021, welke verzoekster doorstuurt naar de ‘Baby-Belle groep’. Op 18 juli 2022 bezorgt de dienst Klantenbeheer het subsidieoverzicht 2021 zoals reeds bezorgd in april 2021, er andermaal op wijzend dat het saldo van 2021 nog niet uitbetaald kan worden omwille van het ontbreken van de correcte jaarregistratie van de medewerkers.

3.16. Bij brief van 11 oktober 2022 geeft het agentschap kennis van het voornemen tot opheffing van de vergunning van de opvanglocatie Cérise, met als belangrijke motieven: de vaststelling dat de organisator niet de taken uitvoert die regelgevend worden verwacht van een organisator en enkel op papier optreedt als organisator en dat uit alle dossierinformatie blijkt dat *de facto* de VOF Clémence & Juliette de dienstverlening in de opvanglocatie organiseert, het personeel aanstuurt en aanwerft.

Verzoekster krijgt de kans om persoonlijk haar standpunt toe te lichten bij het voornemen van het agentschap.

3.17. Bij brief van 4 november 2022 laat verzoekster via haar advocaat weten gebruik te willen maken van het schriftelijk hoorrecht. Op 18 november

2022 ontvangt het agentschap de schriftelijke repliek op het voornemen tot opheffing. Hierbij worden een aantal stavingsstukken toegevoegd, die voornamelijk betrekking hebben op de VOF Clémence & Juliette.

3.18. Het agentschap beslist vervolgens met een gemotiveerde beslissing van 19 december 2022 tot opheffing van de vergunning van de kinderopvanglocatie Cérise te Roeselare, met ingang van 1 februari 2023, wat krachtens artikel 19 van het decreet van 20 april 2012 de sluiting (met ingang van diezelfde datum) van de kinderopvanglocatie tot gevolg heeft.

Ook in die beslissing wordt meegedeeld dat de organisator van de opvang de ouders na ontvangst van de beslissing daarvan op de hoogte moet brengen.

Tot slot wordt melding gemaakt van de mogelijkheid een gemotiveerd schriftelijk bezwaar tegen de beslissing in te dienen uiterlijk 30 kalenderdagen na de kennisgeving ervan.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.19. Verzoekster dient een gemotiveerd bezwaar in tegen voormelde beslissing bij de Adviescommissie voorzieningen WVG, kamer Welzijnsvoorzieningen (hierna: de Adviescommissie).

3.20. Na de hoorzitting op 14 maart 2023, waarop verzoekster en het agentschap mondeling en schriftelijk hun respectievelijke standpunten verdedigen en na bespreking verleent de Adviescommissie op 13 april 2023 het hiernavolgende advies:

“Opgroeien regie besloot over te gaan tot de opheffing van de vergunning van de kinderopvanglocatie Cerise op basis van het gebrek aan verantwoordelijkheid als rol van organisator en de volledige uitbesteding van de organisatorische verplichtingen van de kinderopvanglocatie.

De commissie gaat niet over tot een nieuwe, eigen beoordeling van de situatie, maar spreekt zich uit over de genomen beslissing en de opvolging daarvan. Daarbij kan zij rekening houden met de feitelijke evolutie in het dossier tot de dag van de zitting, voor zover die voldoende betrouwbaar zijn aangetoond. 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 commissie meent dat er voldoende indicaties voorhanden zijn om de beslissing van het agentschap te onderbouwen. De persoon aan wie een vergunning wordt uitgereikt moet het aanspreekpunt vormen van de opvanglocatie. De verantwoordelijke op papier dient dat ook in de praktijk te zijn om te kunnen voldoen aan kwaliteitsvolle kinderopvang”.

3.21. Op 24 mei 2023 beslist de administrateur-generaal van het agentschap dat het door verzoekster ingediende bezwaar wordt afgewezen en dat de eerder genomen beslissing van 19 december 2022 wordt bevestigd en ingaat op 1 juli 2023. De beslissing is mede genomen op basis van het *sub* 3.20 vermelde negatieve advies van de Adviescommissie dat bij deze beslissing wordt gevoegd, waarvan de motivering wordt overgenomen en er, voorts, integraal deel van uitmaakt.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

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.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

5. Ter verantwoording van de uiterst dringende noodzakelijkheid, benadrukt verzoekster dat zij met de vereiste spoed en diligentie is opgetreden en zet zij uiteen dat de uitzonderlijke procedure van de uiterst dringende noodzakelijkheid zich opdringt omdat niet alleen de procedure tot nietigverklaring te laat zou komen, maar ook de gewone schorsing in kort geding. Zij betoogt dat het doorlopen van een schorsingsprocedure in dit opzicht, zowel voor verzoekster als natuurlijke persoon maar ook als zaakvoerder van haar bedrijf, te laat komt, nu de standaard doorlooptijd van een schorsingsprocedure niet maakt dat een uitspraak kan verwacht worden voor 1 juli 2023, datum van de sluiting van de kinderopvanglocatie. Deze sluiting brengt onoverkomelijke en onherroepelijke schadelijke gevolgen met zich mee op het vlak van inkomensverlies, verlies aan toekomstige tewerkstellingsmogelijkheden, reputatieschade en personeelsverlies.

Ter adstructie van het aangevoerde inkomstenverlies schetst verzoekster vooreerst haar financiële situatie. Dienaangaande voert zij aan dat haar inkomen louter en alleen afkomstig is uit haar kinderopvang, dat zij een alleenstaande moeder is met 2 jonge kinderen (7 en 8 jaar), die niet beschikt over een eigen woning en geen andere inkomstenbronnen heeft en bijgevolg geconfronteerd zal worden met een financieel drama. Zij beklemtoont dat zij niet zonder meer een nieuwe job kan zoeken en dat zij ongetwijfeld met een faillissement zal geconfronteerd worden, nu zij als natuurlijke persoon ook zaakvoerder is van haar onderneming. De opheffingsbeslissing zal volgens haar tot gevolg hebben dat zij onder meer haar betrokken werknemers zal moeten vergoeden en dat zij nog geconfronteerd zal worden met blijvend lopende kosten (BTW, sociale zekerheid, personeelskost, kosten voor de vergoeding van het pand, nutsvoorzieningen, andere contracten die zij heeft afgesloten en die niet onmiddellijk kunnen worden beëindigd nu de meeste overeenkomsten een opzegtermijn van 3 maanden kennen etc.). Tevens wijst zij op haar recente echtscheiding, waarbij haar ex-echtgenoot, die met een zware gokverslaving kampte, terwijl hij instond voor de administratieve en financiële organisatie van

het gezin en de kinderopvang, bij zijn vertrek alle beschikbare bankrekeningen heeft geplunderd en zij geconfronteerd werd met een gigantische schuldenberg door de niet betaling van RSZ-bijdragen en personenbelasting. Daarnaast geeft verzoekster aan dat zij in een huurpand woont en voor de opvoeding en zorg van haar kinderen er alleen voorstaat, nu onder meer uit haar stukken blijkt dat haar ex-echtgenoot al sinds 2018 niet meer instaat voor de zorg van de kinderen, het bezoekrecht niet honoreert en ook de alimentatie consequent niet of te laat betaald. Daarenboven ziet zij zich geconfronteerd met hoge medische kosten door een bijzondere zorgnood bij haar jongste zoon. Ter ondersteuning van dit alles vermeldt verzoekster de saldi op de kindrekening, haar eigen zichtrekening en haar spaarrekening en voegt zij een door haar boekhouder “geattesteerd” stuk bij, waaruit volgens haar blijkt dat zij het afgelopen jaar gemiddeld 2127,04 euro bruto per maand heeft verdiend, terwijl haar huisvestingskosten (477,47 euro), kosten vervoer (522,48 euro), kosten voeding (489,15 euro) en kosten opvoeding (587,98) reeds 2077,08 euro netto per maand bedragen, zonder rekening te houden met lopende verzekeringen, kleding, hobby's, horeca, etc. en de zware medische kosten voor haar jongste zoon. Daarnaast benadrukt zij onder het kopje “inkomstenverlies” andermaal dat zij geen andere inkomsten heeft dan deze als organisator en kinderbegeleidster bij de kinderopvanglocatie Cérise en deze door de bestreden beslissingen zal verliezen, waarbij zij dienaangaande ter staving een verklaring van haar boekhouder bijvoegt.

Onder het kopje “verlies aan toekomstige tewerkstellingsmogelijkheden” wijst verzoekster erop dat de bestreden beslissingen berusten op de stelling dat zij faalt in haar taken als organisator en kinderbegeleider. Volgens haar wordt in het bijzonder haar geschiktheid en integriteit om werkzaam te zijn in het kinderopvangcircuit ernstig in twijfel getrokken, wordt haar persoon in een uiterst negatief daglicht geplaatst, nog daargelaten haar capaciteiten om actief te zijn in de kinderopvangsector en wordt zij gebrandmerkt bij haar collega-organisatoren, waardoor zij niet meer in de mogelijkheid zal zijn om een nieuwe kinderopvanglocatie uit te baten of om *überhaupt* nog in de kinderopvangsector te kunnen worden tewerkgesteld.

Onder het kopje “reputatieschade” argumenteert verzoekster dat ze, mede door de publicatie van alle beslissingen op de website van het agentschap én de verklaringen in de pers, aanzienlijke reputatieschade zal lijden, al is het maar omdat de bestreden beslissingen gericht zijn tegen de persoon van de organisator en niet *per se* gelinkt zijn aan de organisatie van de kinderopvang. Zij wijst erop dat de in de pers afgelegde verklaringen niet stroken met de realiteit in onderhavig dossier en aanleiding geven tot imagoschade, nu de bestreden beslissingen gebaseerd zijn op een enkele aanmaning en er allerminst sprake is van recurrente tekorten. Evenzeer worden in de huidige communicatie van het agentschap ten aanzien van de ouders manifeste onwaarheden voorgehouden en wordt zonder enige nadere toelichting of nuance, geponeerd dat zij haar verantwoordelijkheden als organisator niet zou opnemen.

Onder het kopje “personeelsverlies” wijst verzoekster bijkomend op het dreigend personeelsverlies. Zij argumenteert dat, gelet op het inkomensverlies en de reputatieschade, zij haar werknemers niet langer meer kan tewerkstellen, te meer nu er geen opvang meer mag worden georganiseerd. Dit klemmt volgens haar des te meer nu, in de mate zij het doorlopen van een schorsingsprocedure of vernietigingsprocedure zou moeten afwachten, deze betrokken werknemers reeds tewerk zullen zijn gesteld bij een andere kinderopvanglocatie, laat staan dat zij, gelet op het jarenlange personeelstekort in de kinderopvangsector, de benodigde personeelsleden nog zou kunnen vinden.

Tot slot benadrukt verzoekster onder het kopje “de onzekerheid en volledige disproportionaliteit van de opgelegde maatregel verantwoordende uiterst dringende noodzakelijkheid van huidige vordering” dat in de mate de bestreden beslissingen zouden worden vernietigd, zij in staat zou worden gesteld om tegemoet te komen aan de tekorten die het agentschap nu zou hebben vastgesteld, wat er toe zou leiden dat zij geen inkomensverlies moet leiden, dat zij haar personeel kan behouden en dat zij minder reputatieschade zal leiden, temeer nu volgens haar in de bestreden beslissingen niet in het minst wordt aangetoond

waarom een sluitingsbevel noodzakelijk zou zijn en dat de zaken niet zouden kunnen worden geremedieerd.

Beoordeling

6. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij.

De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, of door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”.

Dit impliceert dat een verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aannemelijk maakt dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

De uiterst dringende noodzakelijkheid kan daarenboven niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de gewone

schorsings- of annulatieprocedure een verzoeker niet toelaat een arrest te verkrijgen voordat de bestreden handeling zijn volledige uitwerking heeft gehad. Opdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldaan is, moet deze vaststelling ten minste gepaard gaan met andere feitelijke gegevens die eigen zijn aan de voorliggende zaak en die aantonen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid eraan inherent is.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten om haar beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 5-2277/1, 13).

7. Hoewel de Raad van State geen reden ziet die ertoe noopt te besluiten dat verzoekster niet met gepaste spoed en diligentie haar vordering heeft ingesteld eenmaal zij van de bestreden beslissingen kennis heeft gekregen, volstaat dit evenwel op zich niet om de uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen. Diligent optreden bij het inleiden van een procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is weliswaar een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde opdat aan het vereiste van de uiterst dringende noodzakelijkheid zou zijn voldaan.

8. Evenmin volstaat het gegeven dat de bestreden maatregel ingang heeft vanaf 1 juli 2023 opdat aan het vereiste van de uiterst dringende noodzakelijkheid zou zijn voldaan zoals verzoekster aangeeft. Het moeten afwachten van het normale procedureverloop in het kader van een beroep tot nietigverklaring of een gewone schorsingsprocedure maakt het onvermijdelijke lot uit van elke beroepsindiener en het staat aan een verzoekende partij die erop aandringt dat haar zaak bij voorrang wordt behandeld om aan te tonen, en zulks aan de hand van concrete, specifieke op haar betrekking hebbende en verifieerbare gegevens, dat zij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring of de gewone schorsingsprocedure niet kan afwachten op straffe van zich in een toestand te

bevinden met ernstige, onherroepelijke schadelijke gevolgen, wat zoals hierna zal blijken verzoekster nalaat te doen.

9. In zoverre verzoekster zich in de eerste plaats beroept op een financieel nadeel, dient vooreerst te worden vastgesteld dat zij dat nadeel koppelt aan de noodgedwongen sluitingsmaatregel met ingang van 1 juli 2023.

Hoewel het zich laat verstaan dat de sluiting van de kinderopvanglocatie voor verzoekster ingrijpende gevolgen heeft op financieel vlak en dat het volledig wegvallen van haar (maandelijks) beroepsinkomen als zaakvoerder van de opvanglocatie op een wezenlijke wijze haar levensstandaard aantast, dan nog is vereist dat verzoekster, wil zij spoedeisendheid -te dezen een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid-, verantwoorden, concreet aantoon aan de hand van verifieerbare gegevens én stavingstukken, dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of om haar belangen veilig te stellen. Een financieel-economisch nadeel verantwoordt immers in de regel niet de spoedeisendheid -laat staan de uiterst dringende noodzakelijkheid- tenzij verzoekster concreet kan aantonen in een zodanige penurie te zitten dat zij de normale afloop van de schorsingsprocedure niet kan afwachten, bewijs dat zoals hierna zal blijken door verzoekster niet wordt geleverd.

Ter staving van haar standpunt legt verzoekster, te dezen, vijf stukken voor: drie rekeninguittreksels (van de kindrekening, van haar eigen zichtrekening en van de spaarrekening), een verklaring en een raming van haar boekhouder.

Deze stukken volstaan niet, nu noch op basis van de voorgelegde rekeninguittreksels, die slechts een financiële momentopname weergeven, noch op de door haar boekhouder aangeleverde verklaring en raming met betrekking tot gemiddelde inkomsten en uitgaven, los van de vraag of deze afdoende,

overtuigende boekhoudkundig documenten vormen, overtuigend inzicht wordt verschaft over de impact door het teloor gaan van het maandelijks beroepsinkomen verworven op grond van verzoeksters hoedanigheid van zaakvoester/organisator van de kinderopvang op haar financiële en vermogenstoestand vooraleer de gewone schorsingsprocedure is doorlopen. Betreffende stukken tonen evenmin aan dat de volgens verzoekster door haar gedragen kosten op het vlak van personeelskost, BTW, sociale zekerheid, kosten voor de vergoeding van het pand, nutsvoorzieningen en andere door haar afgesloten contracten, of de gigantische schuldenberg door de niet betaling van RSZ-bijdragen en personenbelasting door haar ex-echtgenoot, aan haar zelf moeten worden toegerekend, laat staan dat deze beweringen uit enig overtuigend officieel document zouden kunnen worden afgeleid. Vermits het hoe dan ook aan verzoekster toekomt om door middel van overtuigende stukken een globaal en betrouwbaar inzicht te geven van de financiële toestand zodat de Raad van State het door verzoekster aangevoerde financieel nadeel met kennis van zaken kan beoordelen, volstaat de vaststelling dat verzoekster, met de (weinig) stukken die ze bijbrengt, verzuimt ter zake enig zicht te geven in haar financiële toestand, op een wijze die de Raad van State zou toelaten een getrouw beeld te krijgen van het geclaimde financiële nadeel.

De bijgebrachte stukken, tonen bijgevolg niet aan dat verzoekster door de bestreden beslissingen in een dermate precaire financiële situatie terechtkomt, dat zij de duur die een gewone vordering tot schorsing in beslag neemt, niet zal kunnen dragen en die zouden verantwoorden dat haar vordering bij voorrang dient te worden behandeld.

In de mate dat verzoekster voorts doet gelden dat de sluiting van de opvanglocatie het faillissement van de onderneming tot gevolg zal hebben, maakt zij evenmin aannemelijk dat het vermeende faillissement zich zal voltrokken hebben vooraleer over de gewone vordering tot schorsing van de zaak uitspraak wordt gedaan. Dat zij als gevolg van de sluiting haar betrokken werknemers zal moeten vergoeden en nog geconfronteerd zal worden met blijvend lopende kosten (BTW, sociale zekerheid, personeelskost, kosten voor de

vergoeding van het pand, nutsvoorzieningen, andere door haar afgesloten contracten die niet onmiddellijk kunnen worden beëindigd nu de meeste overeenkomsten een opzegtermijn van 3 maanden kennen etc.), doet geen afbreuk aan hetgeen hiervoor is gesteld.

Uit wat voorafgaat, volgt dat verzoekster niet op afdoende wijze aantoont dat zij, zoals zij zelf aanvoert in het verzoekschrift, de duur van de gewone schorsingsprocedure niet kan overbruggen alvorens zij in zware onherstelbare financiële problemen geraakt. Het door haar ingeroepen financieel nadeel volstaat te dezen op zich niet om een behandeling bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het voorliggende beroep te verantwoorden.

10. In zoverre verzoekster zich beroept op “reputatieschade” en in het bijzonder op het gebrandmerkt worden bij haar collega-organisatoren, waardoor zij niet meer in de mogelijkheid zal zijn om een nieuwe kinderopvanglocatie uit te baten of nog binnen de kinderopvangsector tewerkgesteld te kunnen worden, laat het zich verstaan dat de bestreden maatregel van de sluiting van de kinderopvanglocatie verzoekster onmiskenbaar moreel schaadt. Verzoekster maakt evenwel niet aannemelijk dat die morele schade van die aard is dat de bestreden beslissing, in afwachting van een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure, haar in een schadelijke toestand brengt die niet te verdragen valt. Het volstaat immers niet te wijzen op de nadelige gevolgen van de bestreden beslissing en te stellen dat enkel een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dit moreel nadeel ongedaan kan maken en haar naam opnieuw kan zuiveren. Tevens moet worden aangetoond dat de nadelen van die aard en omvang zijn dat verzoekster ze niet kan lijden totdat over de gewone vordering tot schorsing van de zaak uitspraak wordt gedaan.

Verzoekster tracht zulks aan te tonen door vooreerst onder het kopje “reputatieschade” met een algemene opmerking te stellen dat zij aanzienlijke reputatieschade zal lijden al is het maar omdat de bestreden beslissingen gericht zijn tegen de persoon van de organisator en niet *per se* gelinkt zijn aan de

organisatie van de kinderopvang. Daarnaast beklemtoont zij dat de in de pers afgelegde verklaringen niet stroken met de realiteit in onderhavig dossier en dat in de communicatie van het agentschap de ouders manifeste onwaarheden worden voorgehouden zonder enige nadere toelichting of nuance. Daargelaten de vaststelling dat het nadeel, veroorzaakt door de ruchtbaarheid in de pers, zich reeds heeft voltrokken en een gebeurlijke schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dit nadeel bijgevolg niet meer kan voorkomen, maakt het door haar aangevoerde betoog over de communicatie op de website en via e-mail door het agentschap ten aanzien van de ouders, niettegenstaande zulks doet blijken van de ongemakken en gevolgen die verbonden zijn aan het uitvoerbaar karakter van de bestreden beslissingen, niet aannemelijk dat het aangevoerde moreel nadeel en in het bijzonder de reputatieschade van dien aard en omvang zijn dat verzoekster ze niet kan lijden totdat over de gewone vordering tot schorsing van de zaak uitspraak wordt gedaan en zulks los van de vraag of de ingeroepen reputatieschade van dien aard is dat een eventueel later tussen te komen vernietigingsarrest niet voldoende genoegdoening zou kunnen verschaffen. Haar betoog onder het kopje “verlies aan toekomstige tewerkstellingsmogelijkheden” waarin zij aanvoert dat haar geschiktheid en integriteit om werkzaam te zijn in het kinderopvangcircuit ernstig in twijfel wordt getrokken, waardoor zij geen nieuwe kinderopvanglocatie meer zal kunnen uitbaten, noch zal kunnen tewerkgesteld worden binnen de sector, is, daargelaten de vaststelling van het hypothetische karakter van dit nadeel, aangezien uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoekster een contractuele band heeft met de VOF Clémence & Juliette die meerdere kinderopvanglocaties organiseert en nergens sprake lijkt te zijn van een vertrouwensbreuk tussen beide, wezenlijk een financieel gevolg of nadeel afgeleid uit reputatieschade, waarvoor geldt wat hiervoor is onderzocht inzake het financieel nadeel.

11. In zoverre verzoekster zich beroept op een dreigend personeelsverlies en benadrukt dat, in de mate zij het doorlopen van een schorsingsprocedure of vernietigingsprocedure zou moeten afwachten, haar werknemers reeds tewerkgesteld zullen zijn bij een andere kinderopvanglocatie en, gelet op het jarenlange personeelstekort in de kinderopvangsector, de benodigde

personeelsleden nog moeilijk te vinden zullen zijn, volstaat de vaststelling dat uit het verslag van de Zorginspectie van 25 oktober 2022, bijgebracht door de verwerende partij, blijkt dat verzoekster, als organisator van de opvanglocatie, zelf geen personeelsleden in dienst heeft, nu uit de voorgelegde loonfiches blijkt dat de personeelsleden in de opvanglocatie Cérise tewerkgesteld zijn bij VOF Clémence & Juliette, wat door verzoekers op generlei wijze wordt ontkracht. Evenmin wordt overtuigend aangetoond dat in de toekomst van een dergelijke samenwerking met de VOF Clémence & Juliette zal worden afgezien.

12. In zoverre verzoekster tot slot aanvoert dat de onzekerheid en volledige disproportionaliteit van de opgelegde maatregel de uiterst dringende noodzakelijkheid van huidige vordering verantwoorden en alludeert op een finale vernietiging van de bestreden beslissingen, volstaat de vaststelling dat de eventuele ernst van de middelen op zich de uiterst dringende noodzakelijkheid evenmin aantoon, vermits het voormelde artikel 17, §§ 1, en 4, twee afzonderlijke voorwaarden inhoudt. Die gebeurlijke onwettigheid wijst niet uit dat de zaak voor de verzoekster urgent zou zijn. Het betreft een andere en afzonderlijke voorwaarde waaraan moet zijn voldaan opdat tot een schorsing kan worden besloten. Verzoekster blijft er in elk geval toe gehouden om, naast het aanvoeren van een ernstig middel, aan de hand van concrete en verifieerbare gegevens ook het bestaan van een uiterste hoogdringendheid aan te tonen.

13. Uit wat voorafgaat, volgt dat geen uiterst dringende noodzakelijkheid is aangetoond hoewel die procedure slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter door een verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond, daarbij in acht genomen dat de vordering tot schorsing, ook deze bij uiterst dringende noodzakelijkheid, “op elk moment” kan worden ingesteld. Evenmin is aangetoond dat het doorlopen van de gewone schorsingsprocedure onherroepelijk te laat zou komen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen.

14. De uiterst dringende noodzakelijkheid is derhalve niet aangetoond.

VI. Conclusie

15. 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.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,
bijgestaan door

Johan Pas,

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Chantal Bamps