

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.541 van 27 november 2024
in de zaak A. 243.514/IX-10.586**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Michael Kokoszka en Seppe Hanssens
kantoor houdend te 1653 Dworp
Vroenenbosstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE MIDDELKERKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hilde Minnen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Ballaarstraat 69-71 bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 november 2024, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit dat op [...] 19 november 2024 werd genomen door De Gemeente Middelkerke [...] waarbij [X] en [Y] werden ingeschreven in GBS De Bonte Pier, genaamd ‘TL1 Beleidsondersteuning – vraag tot inschrijving [X] en [Y] in GBS De Bonte Pier – goedkeuring’”.

In hetzelfde verzoekschrift vraagt verzoeker om “een dwangsom op te leggen aan verwerende partij van 1.500,00 EUR per dag dat zij handelt in strijd met het te schorsen besluit”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 november 2024, om 14.30 uur.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij, advocaten Michael Kokoszka en Seppe Hanssens, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Hilde Minnen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Verzoeker en AB zijn gehuwd en de ouders van twee minderjarige kinderen.

Beide kinderen zijn voor het schooljaar 2024-2025 ingeschreven in de gemeentelijke basisschool te Hoegaarden, op enkele kilometers van hun woonplaats.

3.2. Naar aanleiding van de echtscheidingsprocedure tussen verzoeker en AB, verhuist deze laatste op 30 oktober 2024 met de minderjarige kinderen naar Middelkerke.

3.3. Op 4 november 2024 verneemt verzoeker van de zorgcoördinator van de gemeentelijke basisschool te Hoegaarden dat zijn kinderen “als tijdelijke leerlingen werden ingeschreven in een andere school, dit na consult van de verificateur”.

Op 7 november 2024 bevestigt de directeur van gemeentelijke basisschool Middelkerke 2 (‘De Bonte Pier’), waarvan de verwerende partij het schoolbestuur is, dat de beide kinderen “vanaf maandag 04/11/2024 naar De Bonte Pier te Leffinge komen om de lessen mee te volgen”. Daarbij wordt de volgende toelichting gegeven:

“Beide kinderen komen als vrije leerling naar de school. Ze blijven ingeschreven in de gemeentelijke basisschool Hoegaarden [...]. De beide kinderen blijven vrije leerlingen bij ons op school om onderwijs te krijgen. Dit tot na bepleiting van de zaak bij de bevoegde rechtbank, tot er een vonnis is.”

Verzoeker geeft meermaals te kennen – aan de betrokken school en aan de verwerende partij – zich te verzetten tegen deze inschrijvingen als vrije leerling.

3.4. Nadat de kinderen op 12 november 2024 worden “uitgeschreven” uit de school te Middelkerke, vraagt AB – onder meer bij monde van haar raadsman – om hen aldaar opnieuw in te schrijven:

“De facto verblijven de kinderen momenteel bij [hun] moeder in Middelkerke, zodat het mij niet meer dan logisch lijkt dat de kinderen daar naar school kunnen gaan in afwachting van een beoordeling door de rechtbank. Een inschrijving als tijdelijke leerling in basisschool De Bonte Pier in Leffinge kan een voorlopige oplossing bieden tot aan de beoordeling door de rechtbank.”

3.5. Op 19 november 2024 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke om “[d]e vraag van [AB] tot inschrijving van haar kinderen, [X] en [Y], in GBS De Bonte Pier, in het belang van de kinderen, tijdelijk goed te keuren tot de bevoegde familierechtbank een

vonnis zal vellen omtrent de uitoefening van het ouderlijk gezag, temeer daar [X] in het eerste leerjaar zit en deze eerste maanden van het schooljaar, waarin het kind leert lezen en schrijven, uitermate belangrijk zijn voor zijn ontwikkeling”.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts bij uiterst dringende noodzakelijkheid tot schorsing van de tenuitvoerlegging 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.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting

6. In het inleidend verzoekschrift wordt ter adstructie van deze schorsingsvoorwaarde uiteengezet wat volgt:

“Dat de uiterst dringende noodzakelijkheid waarom dit verzoek tot schorsing wordt ingediend, te vinden is in het feit dat de kinderen elke dag

ongewettigd afwezig blijven op hun school, de GBS Hoegaarden en bijgevolg een ernstige leerachterstand oplopen.

Dat huidig verzoek aan Uw Raad een spoedeisende zaak betreft wordt overigens door verwerende partij zelf onderschreven, gezien zij mits de bestreden beslissing stelt dat: ‘... temeer daar [X] in het eerste leerjaar zit en deze eerste maanden van het schooljaar, waarin het kind leert lezen en schrijven, uitermate belangrijk zijn voor zijn ontwikkeling’

Bovendien zijn de kinderen elke dag dat zij langer ingeschreven blijven, ongewettigd en zelfs problematisch afwezig.

Het feit dat de kinderen onwettig werden ingeschreven in GBS De Bonte Pier terwijl hun school de GBS Hoegaarden is, heeft meerdere gevolgen die een bijzondere negatieve impact hebben op de kinderen. Zo kan ondermeer [...] opgemerkt worden dat:

- Het Vlaamse onderwijsregelgevingskader voorschrijft dat leerlingen die onderwijs volgen op een school, officieel ingeschreven moeten zijn om de kwaliteit en rechten van het kind te waarborgen. Deze regel zorgt ervoor dat het kind toegang heeft tot alle faciliteiten, begeleiding en rapportage die aan de inschrijving verbonden zijn.

- De leerplichtwet vereist dat leerlingen die aan hun leerplicht voldoen, formeel ingeschreven zijn bij de school waar ze onderwijs volgen. Als een kind op een andere school lessen volgt zonder formele inschrijving, veroorzaakt dit problemen met de leerplichtcontrole.

- Inschrijving op een school garandeert dat het kind een vast aanspreekpunt heeft, zowel voor pedagogische begeleiding als voor sociale ondersteuning. Zonder formele inschrijving heeft de school waar het kind als vrije leerling zit, geen formele verantwoordelijkheid voor zijn ontwikkeling of welzijn.

- Elke school heeft een eigen pedagogisch project en manier van lesgeven. Door het kind als vrije leerling te laten fungeren op een andere school, is het risico zeer groot dat er geen consistente aanpak is. Dit leidt logischerwijs tot gaten in het onderwijsprogramma of leerstof die niet goed op elkaar aansluit.

- In België hebben ingeschreven leerlingen recht op ondersteuning vanuit het CLB, leerlingbegeleiding en extra zorg (bijvoorbeeld voor leerlingen met leerstoornissen). Als het kind niet officieel ingeschreven is bij de school waar het onderwijs volgt, verliest het met enige zekerheid toegang tot deze voorzieningen.

- Een formele inschrijving biedt ouders rechten op inspraak, bijvoorbeeld via de ouderraad of schoolraad. Zonder inschrijving hebben ouders geen zeggenschap uit te oefenen over de schoolactiviteiten en het beleid dat invloed heeft op hun kind.

- Indien een kind als vrije leerling onderwijs volgt zonder officiële inschrijving, is het onduidelijk wie verantwoordelijk is in het geval van ongelukken of incidenten. De oorspronkelijke school zou geen zicht hebben op de dagelijkse activiteiten, terwijl de gastschool geen formele verantwoordelijkheid draagt.

- Scholen zijn verplicht toezicht te houden en disciplinaire maatregelen te nemen als dat nodig is. Zonder officiële inschrijving heeft de gastschool

in se weinig tot geen mogelijkheden om gepaste acties te ondernemen wanneer dat nodig zou zijn.

Dat alle voorgaande motieven zulk een nadeel uitmaken dat zelfs binnen een gewone schorsingsprocedure de negatieve gevolgen in hoofde van de kinderen niet tijdig kunnen worden gekeerd.”

Beoordeling

7. Een verzoekende partij die bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing beoogt te verkrijgen, is ertoe gehouden in haar verzoekschrift een op de omstandigheden van haar zaak betrokken uiteenzetting op te nemen die ziet op de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid en waarin zij aan de hand van concrete, precieze en dienstige gegevens uitlegt in welke mate zij – of degene die zij vertegenwoordigt – schadelijke gevolgen zou ondergaan indien het resultaat van het beroep tot nietigverklaring – of zelfs maar van de ‘gewone’ schorsingsvordering – zou moeten worden afgewacht.

Daarbij wordt bedacht dat de Raad van State in zijn rechtspraak met betrekking tot het vereiste van de uiterst dringende noodzakelijkheid al zo vaak eraan heeft herinnerd dat deze kortgedingprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts uitzonderlijk mag worden aangewend. De toepassing ervan brengt immers een ernstige verstoring teweeg in het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en brengt de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang. Daarom moet de aanwending van die procedure beperkt blijven tot die gevallen waarin het uiterst dringende karakter van de zaak door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. De gegevens die een verzoekende partij bijbrengt, moeten door haar derhalve worden onderbouwd op een wijze die de Raad van State toelaat om ze te verifiëren, zodat hij kan afoetsen of ze de uiterst dringende noodzakelijkheid inderdaad kunnen verantwoorden. De spoedeisendheid of de uiterst dringende noodzakelijkheid van de zaak wordt niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is. Vermits het

onderzoek door de Raad van State uiterst snel en summier moet verlopen, moet de verzoekende partij op kernachtige en duidelijke wijze uiteenzetten waaruit het bijzonder spoedeisend karakter bestaat.

In beginsel mag ook alleen rekening worden gehouden met hetgeen in het verzoekschrift wordt uiteengezet én gestaafd.

8.1. Voor zover verzoeker gewag maakt van de “ongewettigde afwezigheid” van de kinderen in de basisschool te Hoegaarden, moet worden opgemerkt dat zulks alleen betrekking kan hebben op de zoon, die in het eerste leerjaar van het lager onderwijs is ingeschreven. Alleen hij is leerplichtig.

De dochter van verzoeker is een niet-leerplichtige kleuter. Zij kan bijgevolg niet ongewettigd afwezig zijn.

8.2. Daargelaten of de afwezigheid van de zoon van verzoeker in de basisschool te Hoegaarden nog steeds als ‘ongewettigd’ en ‘problematisch’ wordt beschouwd – verzoeker brengt een document bij waarin alleen voor de periode van 4 tot 7 november 2024 (zeven halve dagen) de afwezigheid als ‘problematisch’ wordt aangeduid; over de periode nadien brengt hij geen stukken bij – stelt de Raad van State vast dat verzoeker geenszins betwist dat zijn kinderen intussen onderwijs genieten in gemeentelijke basisschool Middelkerke 2, laat staan dat hij aantoont dat zijn zoon in “deze eerste maanden van het schooljaar, waarin het kind leert lezen en schrijven” van het noodzakelijke onderricht verstoken zou blijven. Aldus maakt hij niet aannemelijk dat zijn kinderen “bijgevolg een ernstige leerachterstand oplopen”.

Bovendien laat verzoeker na inzichtelijk te maken welke nadelen zijn kinderen ondergaan of dreigen te ondergaan als gevolg van de “problematische afwezigheden” die een onmiddellijk optreden van de Raad van State in het kader van deze uitzonderingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid zouden vergen.

9. Voorts moet worden opgemerkt dat de bestreden beslissing slechts een beperkte duurtijd kent. De inschrijving van de minderjarige kinderen van verzoeker in de basisschool te Middelkerke geldt immers maar “tot de bevoegde familierechtbank een vonnis zal vellen omtrent de uitoefening van het ouderlijk gezag”.

Uit de stukken die verzoeker heeft neergelegd begrijpt de Raad van State dat de familierechtbank te Waals-Brabant onder meer wordt gevraagd uitspraak te doen over de (exclusieve) toewijzing van het ouderlijk gezag over de minderjarige kinderen, hun woonplaats en inschrijving in een school. Uit dezelfde stukken en uit de verklaringen ter terechtzitting blijkt dat de rechtbank deze zaak reeds op 3 december 2024 – over amper één week – zal behandelen. Verwacht mag worden dat de rechtbank haar vonnis op korte termijn zal vellen – verzoeker levert geen indicaties aan dat dit niet het geval zou zijn.

De hierna te beoordelen “bijzonder negatieve impact” die verzoeker de bestreden beslissing nog toedicht, moet bijgevolg in het licht van het tijdelijk karakter ervan worden gezien.

10.1. Verzoeker betoogt wel dat leerlingen “officieel ingeschreven” moeten zijn “om de kwaliteit en rechten van het kind te waarborgen”, zodat zij toegang hebben tot “alle faciliteiten, begeleiding en rapportage die aan de inschrijving verbonden zijn”, maar hij laat na op enigerlei wijze aan te tonen dat zijn kinderen het zonder deze “faciliteiten, begeleiding en rapportage” zouden moeten stellen.

10.2. Voor zover verzoeker opmerkt dat het gebrek aan “formele inschrijving” “problemen met de leerplichtcontrole” zal veroorzaken, laat hij niet verstaan wat die problemen precies zijn en al helemaal niet welke schadelijke gevolgen daarmee gepaard gaan die de dadelijke tussenkomst van de Raad van State vereisen.

10.3. Het argument dat de pedagogische begeleiding en de sociale ondersteuning garanties zijn die aan een “formele inschrijving” verbonden zijn, overtuigt evenmin. Dat en waarom de inschrijving middels de bestreden beslissing die waarborgen niet zou bieden, verduidelijkt verzoeker niet en is voor de Raad van State evenmin spontaan zichtbaar. Verzoeker beweert overigens niet dat het zijn kinderen aan enige pedagogische begeleiding of sociale ondersteuning ontbreekt, laat staan dat hij zulks concreet maakt.

Hetzelfde geldt voor het recht op ondersteuning door een centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB). Verzoeker beweert wel, maar toont niet aan dat de bestreden beslissing de tussenkomst van een CLB onmogelijk maakt. Verzoeker voert voorts ook geen elementen aan die erop wijzen dat, binnen de relatief korte tijdsperiode waarvoor de bestreden beslissing geldt, voor zijn kinderen een beroep doen op een CLB nodig of zelfs maar waarschijnlijk is. Zonder enige nadere toelichting kan verzoeker de Raad van State niet ervan overtuigen dat zulks de toepassing van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoordt.

10.4. Voor zover verzoeker aanvoert dat “[e]lke school [...] een eigen pedagogisch project en manier van lesgeven [heeft]”, dat “[d]oor het kind als vrije leerling te laten fungeren op een andere school, [...] het risico zeer groot [is] dat er geen consistente aanpak is” en dat dit “logischerwijs [leidt] tot gaten in het onderwijsprogramma of leerstof die niet goed op elkaar aansluit”, doet verzoeker andermaal geen poging om met concrete en precieze gegevens aan de Raad van State aan te tonen of zelfs maar aannemelijk te maken dat dit voor zijn kinderen – meer in het bijzonder, voor zijn zoon – ook daadwerkelijk het geval is. Hij brengt, bijvoorbeeld, niet het pedagogisch project van de basisschool te Middelkerke bij, noch vergelijkt hij dat met het pedagogisch project van de basisschool te Hoegaarden. De aannames waarvan verzoeker uitgaat, vertonen voorts niet een zodanige evidentie dat de Raad van State ze ook zonder enige concretisering kan bijvallen. Integendeel, meegaan in de redenering van

verzoeker zou iedere verandering van school per definitie – minstens met een “zeer groot [risico]” – problematisch maken.

10.5. Verzoeker doet tevens gelden hij “[z]onder inschrijving” “geen zeggenschap [kan uitoefenen] over de schoolactiviteiten en het beleid dat invloed heeft op [het] kind”, “bijvoorbeeld via de ouderraad of schoolraad”.

Verzoeker poneert dit wel, maar beweert opvallend niet dat hij de intentie heeft om zich kandidaat te stellen voor een lidmaatschap van één van deze participatieorganen. Met een dergelijk hypothetisch nadeel kan verzoeker niet het hoogdringende karakter van zijn zaak rechtvaardigen.

10.6. Verzoeker vreest tevens dat de school te Middelkerke “geen formele verantwoordelijkheid draagt” bij “ongelukken of incidenten” die zijn kinderen zouden overkomen.

Dat lijkt te worden tegengesproken door het bericht van de directeur van de basisschool te Middelkerke, die al in oktober 2024 bevestigde: “Hiermee *[versta uit de overige bewoordingen van het bericht: door de inschrijving in de basisschool te Middelkerke, naast de blijvende inschrijving in de basisschool te Hoegaarden]* zijn ze ook in orde voor verzekeringen.”

Verzoeker weerspreekt dit ter terechtzitting niet.

10.7. Tot slot doet verzoeker nog gelden dat scholen “verplicht [zijn] toezicht te houden en disciplinaire maatregelen te nemen als dat nodig is”. De “gastschool” te Middelkerke zou “in se weinig tot geen mogelijkheden [hebben] om gepaste acties te ondernemen wanneer dat nodig zou zijn”.

Daargelaten of die argumentatie in rechte juist is, is het de basisschool te Middelkerke die de aldus omschreven nadelen kan lijden.

Dat nadeel vertoont bijgevolg geen rechtstreeks verband met verzoeker, noch met zijn minderjarige kinderen. Een nadeel dat een derde treft, kan onmogelijk de uiterst dringende noodzakelijkheid van de zaak van verzoeker aantonen.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet ervan overtuigt dat zijn zaak hoogdringend is.

Er is bijgevolg niet voldaan aan minstens 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.

VII. Dwangsom

12. De vaststelling dat minstens één van de cumulatieve voorwaarden voor de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid niet is vervuld, volstaat om ook de vordering tot het opleggen van een dwangsom af te wijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Jurgen Neuts,	staatsraad,	waarnemend
voorzitter,		
bijgestaan door		

Tiny Temmerman,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Jurgen Neuts