

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

nr. 232.055 van 17 augustus 2015
in de zaak A. 216.662/X-16.315

In zake: 1. Patrick CARNOTENSIS
 2. Wim LAMBRECHTS
 3. Marilou VANMUYSEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom De Gendt
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Sint-Geertruiabdij 8 bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD BORGLOON
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Steven Michiels
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 10 augustus 2015, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van de gemeenteraad van de stad Borgloon van 4 augustus 2015 om conform artikel 47bis van het gemeentedecreet de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 augustus 2015, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Gendt, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Jonas De Wit, die *loco* advocaat Steven Michiels verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck 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. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 is te Borgloon een coalitie gevormd tussen sp.a, CD&V en N-VA.

De verzoekers zijn er schepen – eerste verzoeker meer bepaald, als OCMW-voorzitter, schepen van rechtswege.

3.2. Op 15 december 2014 beslist de gemeenteraad, op voorstel van oppositiepartij Open Vld-Stroop, tot de structurele onbestuurbaarheid van de stad.

Met een op 20 februari 2015 verzonden brief brengt de gouverneur verslag uit bij de Vlaamse regering over zijn bemiddelingsopdracht.

De gemeenteraad neemt op 26 maart 2015 kennis van het schrijven van 17 maart 2015 waarin de Vlaamse regering meedeelt dat de
‡BHIPNEFAB-BCBGDIV‡

bemiddeling door de provinciegouverneur niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat er zich geen oplossing aandient. De gemeenteraad beslist vervolgens tot het starten van de procedure voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

Op vordering van onder anderen de huidige verzoekers beveelt de Raad van State bij arrest nr. 230.790 van 3 april 2015 de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het voormelde raadsbesluit van 26 maart 2015 om conform artikel 47*bis* van het gemeentedecreet de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

Op 28 april 2015 beslist de gemeenteraad van Borgloon om zowel het raadsbesluit van 15 december 2014 als het raadsbesluit van 26 maart 2015 in te trekken.

3.3. Eveneens op 28 april 2015 beslist de gemeenteraad op voorstel van sp.a andermaal tot de structurele onbestuurbaarheid van de stad. Gemotiveerd wordt:

“Feitelijke overwegingen

Overwegende dat de structurele onbestuurbaarheid een feitelijke aangelegenheid betreft en dat zich in de stad Borgloon volgende feitelijkeheden voordoen;

Gelet vooreerst op de coalitie die na de gemeenteraadsverkiezingen tot stand kwam waarbij de meerderheidspartijen beschikten over 14 van de 21 zetels in de gemeenteraad, doch waar deze intussen werd teruggebracht tot een ‘meerderheid’ van 12 zetels op 21 zetels;

Overwegende dat het huidige schepencollege structureel geen steun meer kan genieten van een meerderheid van de leden van de gemeenteraad, zoals blijkt uit navolgende gebeurtenissen;

Gelet op de gemeenteraadszitting van 26 november 2013 waar de meerderheid gebroken werd en waar het schepencollege voor haar voorstel van de gemeentelijke dotatie aan de politiezone geen steun kreeg van een meerderheid van de gemeenteraad;

Overwegende dat de politiezone een politieke bestuurs- en beleidsfunctie draagt die onlosmakelijk verbonden is met het gemeentelijke bestel, waarbij de stad Borgloon een belangrijke verantwoordelijkheid draagt;

Overwegende dat de dotatie aan de politiezone een gemeentelijke aangelegenheid betreft die financiële implicaties heeft voor de stad Borgloon; Dat het de plicht is van de stad Borgloon om de dotatie die aan de politiezone wordt toegekend goed te keuren; dat het niet slagen daarin de werking van de politiezone in het gedrang brengt doch bovendien getuigt van het spaak lopen van het bestuur van Borgloon zelf;

Gelet op de gemeenteraadszitting van 28 januari 2014 waar er voor het voorstel van het schepencollege tot aanduiding van de voorzitter van de gemeenteraadscommissie, het ontslag van een aantal bestuurders van AGB Borgloon en de voordracht van nieuwe bestuurder geen steun van een meerderheid van de gemeenteraad werd gevonden;

Overwegende dat er nauwelijks een derde van de gemeenteraadsleden het voorstel van het college steunden;

Dat de stemmingen betrekking hadden op 3 van de 7 bestuursleden van het AGB; dat het AGB een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap uitmaakt dat door de stad Borgloon werd opgericht en dat belast is met beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang;

Dat de leden van de raad van bestuur van het AGB door de gemeenteraad benoemd dienen te worden en dat er een nauwe samenwerking bestaat tussen het AGB en de stad Borgloon om de gemeentelijke taken uit te voeren;

Gelet op de gemeenteraadszitting van 25 november 2014 waar een voorstel tot het ontslag van de bestuurders van het AGB Borgloon en de voordracht van nieuwe bestuurders namens de meerderheidspartijen opnieuw geen meerderheid verkreeg van de gemeenteraad;

Overwegende dat de meerderheid voor een derde keer gebroken werd en dit op meerdere punten;

Gelet op de gemeenteraadszitting van 15 december 2014 waarin de gemeenteraad de structurele onbestuurbaarheid van de stad Borgloon vaststelde gelet op onder meer het feit dat duidelijk gebleken was dat de huidige bestuursploeg niet langer de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden geniet;

Overwegende dat de structurele onbestuurbaarheid met 16 stemmen voor en slechts 4 stemmen tegen werd vastgesteld;

Overwegende dat de gemeenteraad op 26 maart 2015 besloot tot het opstarten van de aanstelling van een nieuw college en dit opnieuw met 15 stemmen voor en slechts 4 stemmen tegen;

Dat hieruit duidelijk het signaal van de gemeenteraad blijkt dat het noodzakelijke vertrouwen en steun in het college van burgemeester en schepenen niet langer aanwezig is;

Gelet op de gemeenteraadszitting van 16 december 2014 alwaar opnieuw de dotatie aan de politiezone voor het jaar 2015 alsook de vaststelling van het budget 2015 voor de stad Borgloon en de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 op de dagorde stonden;

Overwegende dat er geen meerderheid van de leden aanwezig was vanwege een afwezigheid van de sp.a en Open Vld Stroop fracties; dat de sp.a fractie hiermee uitdrukkelijk te kennen geeft dat ze geen verderzetting wenst van de coalitie die ze heeft gesloten in oktober 2012;

Overwegende dat het budget 2015 niet goedgekeurd werd, noch de aanpassingen aan het meerjarenplan 2014-2019;

Overwegende dat ingevolge de niet-goedkeuring van het budget het systeem van voorlopige twaalfden in werking is getreden; dat de stad Borgloon momenteel enkel nog beperkte exploitatie-uitgaven kan doen en dat er geen nieuw beleid gevoerd kan worden en geen nieuwe investeringen kunnen opgestart worden;

Overwegende dat dit uiteraard verregaande gevolgen heeft voor de stad Borgloon;

Overwegende dat de normale beperking van drie maanden overeenkomstig artikel 124 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus werd overschreden en de bevoegde Minister de toelating verleende om nog drie maanden langer met voorlopige kredieten te werken;

Overwegende dat de stad Borgloon sinds januari 2015 met voorlopige kredieten werkt;

Overwegende dat de stad Borgloon hierdoor op automatische piloot draait zonder enige ruimte en zuurstof om een echt gestructureerd beleid te voeren;

Overwegende dat in februari 2015 geen gemeenteraad plaatsvond omwille van de permanente en ernstige obstructie van het bestuur in de stad;

Overwegende dat de nieuwe poging om een gemeenteraad samen te roepen – initieel gepland op 10 maart 2015 – ook niet kon doorgaan vermits de agenda van deze raad ter goedkeuring voorgelegd werd aan het schepencollege 24 februari 2015 waar evenwel het quorum om te vergaderen niet bereikt werd;

Overwegende dat uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat er sprake kan zijn van een structurele onbestuurbaarheid indien 1) het college niet meer kan rekenen op de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden, 2) indien het college door een split herhaaldelijk in de minderheid gesteld wordt in de gemeenteraad of 3) indien een gemeente geen begroting meer rond krijgt;

Dat uit de stemmingen van 15 december 2014 en 26 maart 2015 blijkt dat de huidige bestuursploeg niet meer over de steun van een meerderheid in de gemeenteraad van de stad Borgloon kan genieten; dat er in beide stemmingen nog slechts 4 leden het vertrouwen uitspraken in het schepencollege;

Dat de stad Borgloon geen begroting rond krijgt en aangewezen is op voorlopige twaalfden;

Dat de stad Borgloon hierdoor op vaste en blijvende wijze verlamd is;

En vervolgens overwegende dat de stad Borgloon geconfronteerd wordt met een instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen waardoor het bestuur van de gemeente duurzaam onmogelijk blijkt te zijn, zoals blijkt uit navolgende feitelijkheden;

Gelet op het feit dat er sinds de installatievergadering in de gemeenteraad van 2 januari 2013 vanuit de meerderheidsfracties regelmatig en aanhoudend vertrouwensbreuken in de pers werden bekendgemaakt;

Overwegende dat de sp.a reeds eind november 2014 naar aanleiding van het doorbreken van de meerderheid in de pers verklaarde dat het zo onmogelijk verder kon, waarbij de wil werd uitgedrukt om desnoods met een andere coalitie verder te gaan;

Overwegende dat verschillende en ultieme verzoeningspogingen geen zoden aan de dijk brachten; dat in een verklaring aan de pers uitdrukkelijk werd gesteld dat ‘het voortbestaan van de meerderheid in de huidige vorm met CD&V erbij (...) uitgesloten (is)’;

Overwegende dat uit de bemiddelingsopdracht van de gouverneur gebleken is dat de kloof tussen de coalitiepartners te diep is;

Overwegende dat er in tussentijd reeds openlijk nieuwe coalitiegesprekken plaatsvonden tussen Open Vld Stroop en sp.a; dat daarbij steeds werd aangegeven door sp.a dat de vertrouwensbreuk met coalitiepartner CD&V te groot was en is;

Overwegende dat hieruit blijkt dat er een onherstelbare vertrouwensbreuk is ontstaan tussen de huidige coalitiepartners;

En overwegende dat deze vertrouwensbreuk zich ook binnen de huidige bestuursploeg manifesteert en zich vertaalt in een duurzame onmogelijkheid om de stad Borgloon te besturen; dat het bestuur op zwaarwichtige punten spaak loopt en diverse agendapunten niet worden behandeld noch goedgekeurd geraken omwille van deze structurele verlamming/onbestuurbaarheid;

Gelet op het negatieve advies van het college dd. 16 december 2014 aangaande de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 van het OCMW en het budget voor het jaar 2015 van het OCMW;

Overwegende dat het schepencollege overeenkomstig artikel 270, §1 van het OCMW-decreet advies dient te verlenen over een aanpassing van het meerjarenplan en het nieuwe budget;

Overwegende dat enkel de CD&V schepenen voor het meerjarenplan en het budget stemden, de NVA schepenen zich onthield, terwijl de sp.a schepenen tegen stemden;

Overwegende dat dit opnieuw de tegenstrijdigheid binnen het uitvoerend college van de stad Borgloon aantoonst;

Overwegende dat ook het OCMW Borgloon nu met voorlopige twaalfden dient te werken; dat de vertrouwensbreuk binnen het schepencollege aldus niet enkel ernstige gevolgen heeft voor de stad Borgloon doch ook voor het OCMW, de politiezone en het AGB;

Dat de onbestuurbaarheid binnen de stad Borgloon aldus verregaande gevolgen heeft en ook andere met de stad verbonden entiteiten affecteert;

Gelet op de zitting van het schepencollege van 20 januari 2015 waarin werd besloten om geen college te houden en de geagendeerde punten niet te behandelen;

Overwegende dat het schepencollege tot deze beslissing komt ‘omwille van de financiële moeilijke situatie waarin de stad thans verkeert ingevolge de werking met voorlopige twaalfden’; dat er diverse agendapunten niet werden behandeld gezien de impasse en onbestuurbaarheid binnen het college;

Gelet op de zitting van het college van 3 februari 2015 waarbij de zitting werd opgeheven en de agendapunten niet konden worden behandeld;

En gelet op de zitting van het college van 24 februari 2015 waarbij de zitting werd opgeheven en de agendapunten niet konden worden behandeld;

Overwegende dat de schepenen van sp.a niet aanwezig waren zodat er overeenkomstig artikel 51 van het Gemeentedecreet geen beraadslaging mogelijk was; dat hieruit nogmaals de onwil en het gebrek aan vertrouwen binnen het schepencollege blijkt om met de huidige coalitie de stad Borgloon verder te besturen;

Dat het college overeenkomstig artikel 53 van het Gemeentedecreet collectieaal dient te beslissen hetgeen thans niet meer mogelijk blijkt te zijn;

Dat de onbestuurbaarheid hierdoor bevestigd wordt;

Gelet op de buitengewone zittingen van het college dd. 26 februari 2015, 10 maart 2015, 18 maart 2015 en 27 maart 2015;

Gelet op de buitengewone zitting van het college dd. 27 maart 2015 waarbij opnieuw de helft van de leden niet vertegenwoordigd waren, waarbij enkel de burgemeester en 2 sp.a schepenen aanwezig waren en de agendapunten niet werden behandeld;

Gelet op de zitting van het college op 15 april 2015 waarbij slechts de burgemeester en twee schepenen aanwezigen waren, zodat opnieuw het quorum om geldig te vergaderen niet werd bereikt;

Gelet op de zitting van het college op dinsdag 21 april 2015 om 9 uur (gebruikelijke dag en uur!) dat op nadrukkelijk verzoek van de N-VA en CD&V schepenen werd gehouden; dat echter gezien de verontschuldiging van 3 sp.a schepenen en één CD&V schepen opnieuw slechts de burgemeester en twee schepenen aanwezig waren, zodat het quorum om geldig te vergaderen niet werd bereikt;

En gelet op het e-mailverkeer naar aanleiding van de buitengewone zitting van het schepencollege van woensdag 29 april 2015 om 13 u, waarin een schepen aangeeft de burgemeester van het 'moedwillig achterhouden van informatie' te verdenken; dat uit dergelijke beschuldigingen nogmaals het gebrek aan enig vertrouwen binnen het college blijkt alsook de onmogelijkheid om nog verder samen te werken;

Overwegende dat hieruit duidelijk blijkt dat er binnen de huidige bestuursploeg geen enkele wil meer is om verder te besturen; dat er twee blokken tegen over elkaar staan die onmogelijk nog gezamenlijk beleidsbeslissingen kunnen nemen of dossiers kunnen voorbereiden;

Dat het bestuur van de stad Borgloon op zwaarwichtige punten spaak loopt en dat het bestuur van de stad Borgloon duurzaam onmogelijk blijkt te zijn gezien de schepencolleges geen normale doorgang kunnen vinden bij gebreke aan het vereiste aanwezigheidsquorum;

Gelet op de diverse agendapunten die niet werden behandeld;

Overwegende dat de stad Borgloon overeenkomstig artikel 8 van het Besluit van 28 maart 2014 houdende toekenning van compensatie aan verschillende actoren en aan gemeenten voor milieugerelateerde taken, uitgevoerd door doelgroepwerknemers, voor 1 april 2015 diende te rapporteren over de uitgevoerde taken van het voorbije jaar;

Dat dit werd nagelaten waardoor de stad het voor Borgloon voorziene contingent dreigt te verliezen;

Overwegende dat de diensten en het personeel van de stad Borgloon lijden onder de onbestuurbaarheid die zich manifesteert en het gebrek aan de mogelijkheid om nog beslissingen te nemen binnen het schepencollege;

Overwegende dat de onzekerheid en het gebrek aan budget de verdere werking van de stad Borgloon ernstig ontregelen; dat het vernietigen van archiefstukken die weg mogen is stopgezet; dat de organisatie van de festiviteiten voorzien voor de millenniumviering werd onderbroken; dat de festiviteiten in het kader van 1000 jaar Loon en de uitgave van een boek reeds gepubliceerd werden in de Limburgse vakantiegids 2015 met vermelding van de exacte data; dat deze vakantiegids reeds werd verspreid in heel Vlaanderen op 350.000 exemplaren (kostprijs voor stad Borgloon € 3.630 voor opname artikel in de gids); dat deze festiviteiten niet doorgaan zodat hier toeristen tevergeefs naartoe zullen komen; dat er ook extra promotie voorzien werd zoals de aankoop van een blok op de homepage van toerisme Limburg in september 2015 (€ 1.815) speciaal voor 1000 Loon (historische ommegang en historisch schouwspel); dat dit tot heel wat imagoschade leidt; dat het onderhoud van de wegen geen aanvang kan nemen bij gebreke aan een goedkeuring van het bestek of een gunning door het college; dat het maaien van de bermen geen aanvang kan nemen gezien het uitblijven van een goedkeuring van het bestek en een gunning van de opdracht door het college;

Overwegende dat de verkoopdossiers met betrekking tot de bouwgronden Hoepertingen en de pastorij Jesseren stil liggen; dat een proces-verbaal werd ontvangen voor de Stroopfabriek en de stadshoeve wegens een gebrek aan vooruitgang en een verwaarlozing van deze gebouwen; dat de toegekende subsidies hierdoor dreigen verloren te gaan;

Overwegende dat de aanvragen voor stedenbouwkundige en milieuvergunningen stilzwijgend geweigerd worden bij gebreke aan een beslissing; dat onder meer de bouw van 20 sociale woningen door Sibomat reeds stilzwijgend werd geweigerd; dat er reeds vijf andere stedenbouwkundige vergunningen stilzwijgend werden geweigerd; dat het stedenbouwkundig beleid van de stad Borgloon stil ligt en op deze manier uit handen wordt gegeven;

Dat er bijgevolg sprake is van een situatie waarin het schepencollege het permanent en langdurig niet eens geraakt;

Besluit

Overwegende dat artikel 47bis van het Gemeentedecreet in een procedure voorziet om de bestuurbaarheid van de gemeenten te herstellen indien zij geconfronteerd wordt met instabiliteit in het college;

Overwegende dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeenteraad werd gelegd, die soeverein dient te beoordelen of de feitelijkheden in haar gemeente nog getuigen van een mogelijkheid tot besturen;

Dat in de parlementaire voorbereidingen volgende voorbeelden worden aangereikt teneinde te verduidelijken wanneer er sprake is van een structurele onbestuurbaarheid in de zin van artikel 47bis van het Gemeentedecreet: 1) instabiliteit in het college, 2) het college geniet geen steun meer

van een meerderheid van de gemeenteraadsleden of wordt herhaaldelijk door een split in de minderheid gesteld, 3) duurzame onenigheid binnen het college of college dat het permanent en langdurig niet eens geraakt, 4) gemeente die er niet in slaagt een begroting goed te keuren of die drie jaar op rij met voorlopige twaalfden werkt;

Dat de Raad van State oordeelde dat er sprake is van een structurele onbestuurbaarheid indien het bestuur van de gemeente duurzaam onmogelijk blijkt of op zwaarwichtige punten spaak loopt of dat het bestuur van de gemeente op vaste, blijvende wijze verlamd is of zeer ernstig ontregeld;

Overwegende dat aan de hand van bovenstaande feitelijkheden, gestaafd door de notulen van de bestuursorganen van de stad, blijkt dat het bestuur van de stad Borgloon sedert eind 2014 onmogelijk is geworden (zie bijgevoegde stukken);

Dat het budget niet goedgekeurd raakt en de stad Borgloon op voorlopige twaalfden is aangewezen;

Dat het schepencollege niet langer de steun van de gemeenteraad geniet; dat vastgesteld dient te worden dat de gemeenteraad in diens huidige samenstelling ook naar de toekomst toe haar steun aan het huidige college zal weigeren;

De onbestuurbaarheid van de stad Borgloon is duurzaam gezien zij minstens reeds sinds 16 december 2014 voortduurt;

De onbestuurbaarheid van de stad Borgloon is structureel wegens de onherstelbare vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartners sp.a, CD&V en N-VA waarbij openlijk wordt aangegeven dat de coalitie geen toekomst meer beschoren is;

De onbestuurbaarheid van de stad Borgloon is structureel gezien de gemeenteraad in diens huidige samenstelling de steun aan het college ontzegd heeft en er zich hier pas een wijziging zal voordoen na de volgende verkiezingen;

De huidige meerderheidscoalitie is – op permanente wijze – niet meer in staat blijkt om de nodige en noodzakelijke beleidsbeslissingen te nemen;

Dat de stad Borgloon hierdoor onnoemelijke schade lijdt en het de verantwoordelijkheid is van de gemeenteraad om in te grijpen.”

3.4. De gemeenteraad neemt op 4 augustus 2015 kennis van het schrijven van 22 juli 2015 waarin de Vlaamse regering het 1 juli 2015 gedateerde verslag meedeelt van de (tweede) bemiddeling door de provinciegouverneur. Volgens de gouverneur is “[u]it de diverse gesprekken [...] duidelijk gebleken dat de vertrouwensbreuk binnen de huidige meerderheid niet te herstellen is” en hij verzoekt de bevoegde minister van Binnenlands Bestuur “om dan ook akte te nemen van mijn visie dat de gemeente Borgloon structureel onbestuurbaar is”.

De gemeenteraad stelt vast dat de bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat er zich geen oplossing aandient en hij beslist vervolgens tot het starten van de procedure voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. Dit is de thans 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

5. De verzoekers argumenteren dat de gemeenteraad van Borgloon op 18 augustus 2015 een nieuw college van burgemeester en schepenen zal aanstellen, wat inhoudt dat het huidige college van burgemeester en schepen ontslagen zal worden, dat een nieuwe voordrachtsakte zal worden ingediend en dat zij op zeer korte termijn hun schepenambt zullen verliezen door de in het vooruitzicht gestelde besluitvorming.

6. De verwerende partij bestrijdt uitdrukkelijk niet het vervuld zijn van deze schorsingsvoorwaarde. Begrijpelijk, gelet op hetgeen hierover is gewezen in arrest nr. 230.790 van 3 april 2015 *sub* 7 en 8. De Raad van State heeft geen aandrang om er thans anders over te oordelen.

VI. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. Een eerste middel is genomen uit de schending van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet en van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekers merken op dat het bestreden raadsbesluit steunt op de redenen die volgens het raadsbesluit van 28 april 2015 de structurele onbestuurbaarheid moeten aantonen. Zij overlopen en weerspreken die redenen achtereenvolgens samengevat als volgt:

- Het feit dat de meerderheidspartijen intussen zouden beschikken over 12 van de 21 zetels is niet pertinent en bijkomend ook foutief.
- Het feit dat op de gemeenteraad van 26 november 2013 het voorstel van de gemeentelijke dotatie aan de politiezone niet het vertrouwen kreeg van een meerderheid van de gemeenteraad heeft geen betrekking op de onbestuurbaarheid van Borgloon en is een bovenlokaal fenomeen, namelijk onenigheid tussen de verschillende gemeenten van de politiezone en niet binnen de gemeentelijke meerderheid.
- Het autonoom gemeentebedrijf Borgloon is een afzonderlijke rechtspersoon, waarvan de eventuele bestuursproblemen te onderscheiden zijn van eventuele problemen in de stad. Stemuitslagen over dit gemeentebedrijf geven geen aanwijzing van de onbestuurbaarheid van Borgloon.
- De vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en de daaropvolgende beslissing tot het opstarten van de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen op 15 december 2014, respectievelijk op 26 maart 2015, zijn ingetrokken en bijgevolg uit het rechtsverkeer verdwenen.
- De niet-goedkeuring van de begroting 2015 en de niet-goedkeuring van de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 en het gevolg dat de stad Borgloon

momenteel hierdoor werkt in het systeem van de voorlopige twaalfden commentariëren de verzoekers als volgt:

“Het budget 2015 en de meerjarenplanning 2014-2019 van de stad zijn goedgekeurd in de vergadering van het college van burgemeester en schepenen van 28 november 2014 en waren allebei door het college van burgemeester en schepenen op de agenda geplaatst van de gemeenteraad van 16 december 2014. Noch de sp.a-fractie, noch de Open VLD / Stroopfractie waren aanwezig op deze gemeenteraad, dit is de dag na de vaststelling van de eerste onbestuurbaarheid van 15 december 2014 (die intussen is ingetrokken door de verwerende partij), zodat de gemeenteraad bijgevolg niet heeft plaatsgevonden en het budget niet is gestemd.

De N-VA- en CD&V-fracties hebben daarentegen de meerjarenplanning en het budget 2015 opnieuw ‘als tweede oproep’ geagendeerd voor de gemeenteraad van 26 mei 2015, maar over deze punten is niet gestemd omdat ze niet tijdig zijn toegevoegd aan de agenda. Aangezien dit agendapunt als ‘tweede oproep’ werd geagendeerd (na de eerste agendering voor 16 december 2014) diende het minstens acht dagen voorafgaand aan de datum van de gemeenteraad aan de agenda worden toegevoegd. Zoniet, kan een stemming hierover belet worden indien één raadslid zijn veto stelt, hetgeen de burgemeester in casu nodig vond te doen.”

- De gemeenteraad van 10 maart 2015 vond niet plaats, omdat de agenda hiervan niet werd goedgekeurd op 24 februari 2015 door het college van burgemeester en schepenen omdat het quorum toen niet werd bereikt. Maar de verzoekers zijn steeds aanwezig, tenzij de uitnodiging hen te laat bereikt door toedoen van de burgemeester of indien zij wegens vakantie, ziekte of agendaproblemen legitiem verontschuldigd zijn.
- De zogenaamde regelmatige en aanhoudende interne vertrouwensbreuken die sinds de installatievergadering van de gemeenteraad op 2 januari 2013 vanuit de drie meerderheidsfracties via de pers zouden zijn bekendgemaakt zijn onvoldoende concreet omschreven, vaag en onbewezen.
- De bemiddelingsopdracht van de gouverneur kan enkel refereren aan de niet meer relevante eerste bemiddeling en niet aan de op het ogenblik van de beslissing van 28 april 2015 nog op te starten tweede poging.
- Intussen zouden er nieuwe coalitiegesprekken zijn opgestart tussen Open Vld-Stroop en sp.a, maar zulke gesprekken tonen geen onbestuurbaarheid aan.
- Het bestuur zou op verschillende punten spaak lopen en diverse agendapunten zouden niet worden behandeld noch goedgekeurd. Uit de notulen van de gemeenteraad en uit de notulen van het college blijkt echter afdoende dat er vol-

doende agendapunten worden behandeld in het kader van een bestuur van de stad Borgloon. Ook de notulen van de gemeenteraad van 30 juni 2015 bevestigen dat er actueel nog bestuurd wordt in Borgloon: de agendapunten worden telkens aangenomen met ‘eenparige goedkeuring’. Onder meer het “RUP Gemeenschapsvoorzieningen” is goedgekeurd over de inplanting van een nieuw woonzorgcentrum met 96 rusthuisbedden.

- Het negatieve advies van 16 december 2014 van het college over de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 van het OCMW en de begroting voor het jaar 2015 van het OCMW is niet ter zake om de onbestuurbaarheid van de stad aan te tonen. Het is volgens de verzoekers ook het enige dossier waarin in het college niet met unanimitéit of in consensus is besloten.

- Over de opsomming van de zittingen van het college betogen de verzoekers dat de vergadering van 20 januari 2015 unaniem en op uitdrukkelijk verzoek van de voorzitter-burgemeester is afgelast omdat de burgemeester en enkele schepenen andere ambtsplichten hadden en dat de impact van dit uitstel op het bestuur van de stad Borgloon nihil was, aangezien de agendapunten die op de agenda stonden van de vergadering van 20 januari 2015 allemaal zijn goedgekeurd op de collegevergadering van 27 januari 2015. De zittingen van 3 februari 2015 en van 24 februari 2015 werden niet opgeheven: er kon eenvoudigweg geen zitting worden gehouden, omdat de burgemeester en de sp.a-fractie afwezig bleven. De uitnodiging voor de buitengewone zitting van het college van burgemeester en schepenen van 27 maart 2015 werd onnodig laattijdig bezorgd aan de verzoekers. Op 15 april 2015 is de burgemeester aanwezig, net als tweede en derde verzoeker. De sp.a-schepenen zijn niet aanwezig. Op 21 april 2015 zijn de sp.a-schepenen niet aanwezig.

De verzoekers wijzen erop dat volledig wordt voorbijgegaan aan alle overige vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen die in dezelfde periode wél hebben plaatsgevonden en waarop talrijke unanieme beslissingen zijn genomen. Concluderend stellen zij vast dat er sinds 16 december 2014 veertien vergaderingen van het college wél hebben plaatsgevonden met besluitvorming, tegenover vier vergaderingen die niet hebben plaatsgevonden. Zij herhalen dat hierbij talrijke unanieme beslissingen werden genomen; zo werd er onder meer een RUP vastgesteld, werden stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen

gen toegekend, verkavelingswijzigingen goedgekeurd en bestelbonnen en facturen goedgekeurd.

- Het e-mailverkeer naar aanleiding van de buitengewone zitting van het college van burgemeester en schepenen van 29 april 2015, waarin een schepen aangeeft dat de burgemeester moedwillig informatie achterhoudt en de bespreking voorafgaand aan de stemming van de structurele onbestuurbaarheid in de vergadering van de gemeenteraad van 28 april 2015 waaruit zou blijken “dat er geen enkele samenwerking meer mogelijk is tussen sp.a, CD&V en N-VA, zijnde de huidige coalitiepartners” wijzen er enkel op dat een lid van het schepencollege zijn dossiers degelijk wenst voor te bereiden teneinde in de toekomst de collegiale besluitvorming te handhaven. Duidelijke afspraken vragen voor samenwerking sluit die samenwerking niet uit.
- Tegenover de bewering dat de werking van de stad Borgloon ernstig ontregeld zou zijn, wijzen de verzoekers erop dat tal van de als voorbeeld aangehaalde dossiers ondertussen zijn goedgekeurd (onderhoud van de wegen, maaien van de bermen, verkoop van bouwgronden). Ook blijkt uit de notulen van het college dat er heel wat bouwvergunningen alsnog worden uitgereikt.
- Schadeclaims zijn een inherent risico bij het voeren van lokaal beleid en tonen geen onbestuurbaarheid aan.

De verzoekers merken nog op dat de gemeenteraad in 2014 in totaal twaalf keer heeft vergaderd en daarbij 193 agendapunten heeft behandeld en dat ook het college zijn activiteiten ononderbroken heeft voortgezet met wekelijkse vergaderingen waarin bij consensus werd bestuurd zonder fundamentele meningsverschillen, zelfs bij belangrijke realisaties zoals het nieuwe plan voor de stroopfabriek, de voorbereiding van de feestvieringen rond 1000 jaar Borgloon en de realisatie van de nieuwe sociale campus. Ook in het jaar 2015 heeft het college tot op heden dertien keer vergaderd over alle mogelijke aspecten van het gemeentelijk beleid.

Beoordeling

8. De regeling van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van een gemeente lijkt een uitzonderlijke procedure die met zeer grote omzichtigheid moet worden toegepast en die voorbehouden is aan die gevallen waarin het bestuur van de gemeente duurzaam onmogelijk blijkt of op zwaarwichtige punten spaak loopt. Dit moet worden gestaafd aan de hand van werkelijk bestaande feitelijke gegevens, die correct zijn vastgesteld en die pertinent zijn. Het behoort aan de Raad om als wettigheidsrechter na te gaan of deze motieven volstaan, relevant zijn en redelijkerwijze doen aannemen dat er een ernstige en permanente obstructie van het bestuur van de gemeente is.

9. De Raad van State is vooralsnog van oordeel dat bijzonder gewicht mag worden toegekend aan het motief in het gemeenteraadsbesluit van 28 april 2015 dat het budget voor het jaar 2015 evenals de aanpassing van het meerjarenplan 2014-2019 niet goedgekeurd zijn geraakt.

Zoals de verzoekers terecht stellen, is dit agendapunt niet behandeld op de zitting van 16 december 2014 omwille van de bewuste afwezigheid van de leden van sp.a en Open Vld-Stroop, waardoor geen meerderheid aanwezig was. In de bestreden beslissing wordt daaraan toegevoegd dat het bestuur er recent opnieuw niet in slaagde de begroting en de wijziging van de meerjarenplanning goed te keuren.

Het staat aldus vast dat de verwerende partij, ten gevolge van het uitblijven van de goedkeuring van het budget van de gemeente, met toepassing van artikel 152 van het gemeentedecreet met voorlopige twaalfden dient te werken en dit sinds januari 2015. De stad heeft daartoe reeds bij herhaling aan de bevoegde minister een afwijking moeten vragen op de maximale grens van drie voorlopige twaalfden, als bedoeld in artikel 124 van het besluit van de Vlaamse regering van

25 juni 2010 ‘betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

De verzoekers zien de reden hiervan in laakbare en moedwillige obstructie van s.pa en in het bijzonder in een onoorbaar handelen van de burgemeester, die zijn positie in het college zou misbruiken. Die analyse neemt niet de feitelijke vaststelling weg dat de stad “geen begroting meer rond krijgt”, aangevoerd is op voorlopige twaalfden en “enkel nog beperkte exploitatie-uitgaven kan doen en dat geen nieuw beleid gevoerd kan worden en geen nieuwe investeringen kunnen opgestart worden” – met andere woorden dat het bestuur van de stad zeer ernstig wordt ontregeld.

10. Voorts neemt de Raad het motief in overweging dat de vertrouwensbreuk tussen de huidige coalitiepartners – sp.a enerzijds en NV-A en CD&V anderzijds – zich merkelijk manifesteert binnen het college waardoor het bestuur op zwaarwichtige punten spaak loopt en diverse agendapunten niet worden behandeld noch goedgekeurd geraken. *In concreto* wordt onder meer verwezen naar meerdere zittingen van het college die niet konden plaatsvinden omwille van het niet aanwezig zijn van de helft van de schepenen. Tevens wordt erop gewezen dat er meermaals buitengewone zittingen zijn belegd die soms ook niet konden plaatsvinden bij gebrek aan vereiste aanwezigen. Daaruit blijkt dat regulier collegiaal besturen “aldus onmogelijk is”.

De verzoekers voeren daartegen aan dat op de vergadering van 20 januari 2015 op verzoek van de burgemeester unaniem werd beslist geen college te houden, alsook dat blijkt dat de agendapunten naderhand zijn behandeld op de vergadering van 27 januari 2015, dat uit het verslag van 10 februari 2015 blijkt dat de agendapunten van 3 februari 2015 alsnog zijn behandeld en dat op de vergadering van 17 februari 2015 er zich blijkbaar geen problemen voordeden.

Niettegenstaande die nuancerings, lijkt het ordelijk functioneren van het college naderhand hoe langer hoe problematischer te zijn geworden.

De vergadering van 24 februari 2015 diende te worden opgeheven en de agendapunten werden niet behandeld – slechts één punt werd nadien behandeld op de zitting van 10 maart 2015 – omdat opnieuw de burgemeester en de sp.a-schepenen afwezig waren. Daardoor werd ook het voorstel voor de agenda van 10 maart 2015 van de gemeenteraad niet behandeld. In de eropvolgende periode beslist de burgemeester enkel nog buitengewone vergaderingen te beleggen “omwille van spoedeisende aangelegenheden”. De vergaderingen van 26 februari, 10 maart en 18 maart 2015 vinden nog plaats en de agendapunten worden behandeld. De vergaderingen van 27 maart, 15 april en 21 april 2015 vinden niet meer plaats omdat er niet genoeg schepenen aanwezig zijn, al merken de verzoekers wel terecht op dat sommige van de afwezige schepenen zijn verontschuldigd.

Hier tegenover gesteld, lijken de door de verzoekers aangebrachte argumenten niet te kunnen verhullen dat zeker vanaf medio februari 2015 het college van burgemeester en schepenen niet meer functioneert volgens de gebruikelijke procedure, aangezien er nog slechts spoedeisende beslissingen worden genomen op buitengewone vergaderingen. Dit lijkt overigens door de verzoekers te worden bevestigd in hun brief aan de burgemeester van 22 mei 2015 waarin zij klagen over de “doelbewuste destabilisatie” door de burgemeester en de onwil om het college “volgens het reguliere, wekelijkse stramien” samen te roepen en waarin zij vragen om een indrukwekkende waslijst van dringende dossiers die hangende zijn sinds 25 december 2014 (een “niet-limitatieve lijst” dan nog) te agenderen. Ook uit het verslag van de tweede bemiddelingspoging van de provinciegouverneur blijken de verzoekers te hebben verklaard een “niet limitatieve lijst van agendapunten die dringend om een beslissing vragen” te hebben bezorgd aan de burgemeester dan wel dat “tal van dossiers [...] niet beslist geraken”. De verzoekers geven trouwens in hun uiteenzetting toe dat er sinds 15 december 2014 “onenigheid is vast te stellen binnen het college”.

De vraag of de situatie van structurele onbestuurbaarheid bewust wordt gecreëerd door de burgemeester en sp.a, doet op het eerste gezicht niet ter zake bij de beoordeling of er al dan niet sprake is van het voorhanden zijn van een

structurele onbestuurbaarheid. Ook een uitdrukkelijk gewilde en zelf georganiseerde, langdurige obstructie van het bestuur om tot de aanstelling van een nieuw schepencollege te komen, kan een vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid verantwoorden.

11. De hiervóór besproken feitelijke gegevens – uitblijven van goedkeuring van de begroting en aanpassing van de meerjarenplanning, werken met voorlopige twaalfden gedurende reeds meer dan zes maanden, bijzonder gebrekkig functioneren van het schepencollege – lijken concrete feiten die tezamen beschouwd redelijkerwijze mogen doen aannemen dat de gemeenteraad binnen de grenzen van de redelijkheid mocht vaststellen dat het bestuur van de stad Borgloon op vaste, blijvende wijze is verlamd of minstens zeer ernstig is ontregeld.

12. De kritiek van de verzoekers op de overige motieven, zelfs al ware ze terecht, komt *prima facie* als overtoollig voor.

13. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. Het tweede middel is, ondergeschikt, genomen uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het fairplaybeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

“Doordat het bestreden besluit zelf onzorgvuldig is voorbereid, ondanks het zeer zwaarwichtig karakter ervan, want manifest onvoldoende elementen bevat om een conclusie te kunnen nemen over de graad van bestuurbaarheid van de Stad Borgloon, onder meer door niet te verwijzen naar de besluitvorming die wél goed verloopt in Borgloon, zowel in de gemeenteraad als in het college van burgemeester en schepenen. En doordat het bestreden besluit gebaseerd is op handelingen die de verwerende partij moedwillig en te kwader trouw zelf heeft gesteld respectievelijk heeft uitgelokt, nu er bij gebrek aan spontane verschijning van enige onbestuurbaarheid, door verwerende partij obsessief gehandeld

wordt en niets ontziend alles in het werk wordt gesteld om alsnog een onbestuurbaarheid geforceerd te trachten laten kiemen.

En doordat het bestreden besluit een manifest onevenredig zwaar gevolg toekent aan de feiten die zij zelf ter verantwoording vermeldt, zijnde twee concrete dossiers in Borgloon en twee betwistbare en door verzoekers ook betwiste stellingen, en hierdoor zelf in wanverhouding staat tot deze feiten en stellingen die eraan ten grondslag liggen

Terwijl het bestreden besluit niet eenzijdig aan feitengaring mag doen, maar integendeel aandacht moet hebben voor álle elementen die relevant en nuttig (kunnen) zijn voor de besluitvorming, in casu betekent dit dat het bestreden besluit ook rekening had moeten houden met alles wat wijst op de bestuurbaarheid van de stad Borgloon

En terwijl moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing negeert dat de spontane bestuurbaarheid in Borgloon onvermijdelijk aan de oppervlakte komt, er tijdens vergaderingen telkens tot een – vaak unanieme – besluitvorming gekomen wordt.

En terwijl het bestreden besluit in redelijke verhouding moet staan tot de feiten die eraan ten grondslag liggen, in het bijzonder wanneer een dermate zware uitzonderingsinstrument wordt gehanteerd, dat strikt moet geïnterpreteerd worden.”

Beoordeling

15. Wat het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel betreft, verwijzen de verzoekers in hun toelichting bij het middel zelf naar de uiteenzetting van het eerste middel. Gelet op het niet ernstig bevinden van het eerste middel, kan het tweede middel in die mate evenmin ernstig worden bevonden.

Toegevoegd zij nog, dat de sporadische goedkeuring – meestal dan nog in buitengewone vergaderingen – van dagdagelijkse of spoedeisende agendapunten de structurele onbestuurbaarheid niet hoeft tegen te spreken. Bezwaarlijk kunnen de verzoekers deze gang van besluitvorming tot de regel uitroepen.

16. Wat het fairplaybeginsel betreft, dient te worden vastgesteld dat de verzoekers in wezen sp.a en de burgemeester verwijten moedwillig, te kwader trouw en “obsessief” handelingen te hebben gesteld respectievelijk te hebben uitgelokt om alsnog een onbestuurbaarheid geforceerd te laten kiemen. In het

bijzonder wordt de burgemeester verweten nog slechts buitengewone vergaderingen van het college vast te stellen. Zoals reeds opgemerkt bij de bespreking van het eerste middel, doet dit op het eerste gezicht geen afbreuk aan de feitelijke vaststellingen die de onbestuurbaarheid onderbouwen. Het op het eerste gezicht inderdaad terechte verwijt dat de burgemeester laakbaar misbruik maakt van zijn bevoegdheid om slechts buitengewone vergaderingen vast te stellen, kan met andere woorden geen afbreuk doen aan de feitelijke vaststellingen waaruit een structurele onbestuurbaarheid blijkt en kan er op het eerste gezicht niet toe leiden die feitelijke vaststellingen te negeren.

Het tweede middel is ook in dit opzicht niet ernstig.

17. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. Het derde middel is, “meer ondergeschikt”, genomen uit de schending van het verbod op machtsafwendings:

“Doordat het bestreden besluit de structurele onbestuurbaarheid enkel aanwendt om een nieuwe coalitievorming te kunnen realiseren, zonder hiervoor de eerstvolgende verkiezingen te moeten afwachten.

Terwijl de structurele onbestuurbaarheid enkel mag aangewend worden als uitzonderingsmaatregel voor situaties waarin het bestuur van de gemeente op vaste, blijvende wijze verlamd is, zeer ernstig ontregeld is, gedurig, duurzaam onmogelijk blijkt, stukt of op zwaarwichtige punten spaak loopt.”

Beoordeling

19. De Raad herhaalt dat de gebeurlijk uitdrukkelijk gewilde en zelf georganiseerde, langdurige obstructie van het bestuur om tot de aanstelling van een

nieuw schepencollege te komen, een vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid kan verantwoorden.

Zoals de Raad van State reeds overwoog in zijn arrest nr. 231.577 van 12 juni 2015, kan de wetenschap dat het instrument van de procedure van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet een daadwerkelijke permanente en ernstige obstructie van het bestuur vereist, minder weekmoedige zielen die *per se* een nieuw schepencollege tot stand willen zien komen, inspireren om het er net op aan te gaan leggen om het bestuur van de gemeente op vaste, blijvende wijze te verlammen of te ontregelen, opdat op die manier de voorwaarde vervuld zou zijn om “op goede grond” de procedure van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet te kunnen toepassen:

“Hoe schadelijk en ongewenst de keuze voor de tweede mogelijkheid ook moge zijn, dit laat op het eerste gezicht niet toe om de realiteit van de gevolgen van die eventuele keuze voor het bestuur van de gemeente te negeren en om deze gevolgen te weren bij de beoordeling van de wettigheid van de gemeenteraadsbeslissing tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid.”

Door de toepassing van artikel 47*bis* van het gemeentedecreet op een dergelijke gezochte, maar reële obstructie te baseren, lijkt de betrokken procedure niet van haar doel te worden afgewend.

De verzoekers brengen geen enkel element aan om over het aangevoerde middel van machtsafwending in de huidige zaak anders te oordelen.

20. Het derde middel is evenmin ernstig.

D. Slotsom

21. Er is bij gebrek aan een ernstig middel niet voldaan aan 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.

‡BHIPNEFAB-BCBGDIV‡

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 augustus 2015, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren