



Een themaschrift over beleid en regelgeving voor Cultuur- en Gemeenschapscentra

A R T I S J O K

Verzelfstandiging van cultuurcentra en gemeenschapscentra en het nieuwe gemeentedecreet

Jaargang 02 – Nummer 04 – januari 2006

In 2004 is de VVC gestart met het onderzoeken en opvolgen van de wijzigingen in het nieuwe gemeentedecreet en de mogelijkheden voor verzelfstandiging van cultuur- en gemeenschapscentra. Daarnaast was er binnen de VVC ook een werkgroep actief over deze verzelfstandiging; waarom is dat zo belangrijk voor onze werking? Wat zijn de argumenten? En hoever willen we daarin gaan? Dat resulteerde in de tekst 'Verzelfstandiging

Welke beheersvorm past in de filosofie of de 'cultuur' – cfr. de 'organisatiecultuur' – van het cultuur- of gemeenschapscentrum en het gemeente- of stadsbestuur?

bij cultuur- en gemeenschapscentra' die je op de website kan terugvinden.

Dit is een denkoefening die elke gemeente en elk centrum al jaren geleden heeft gemaakt of in de toekomst opnieuw zal maken: welke vorm van

beheer is voor de lokale situatie de best werkbare vorm. Een visie op beheer is een belangrijk aspect voor de werking van een cultuur- of gemeenschapscentrum.

Daarnaast heb je natuurlijk het beleidskader en het wettelijk kader die bepaalde beheersvormen mogelijk maakt of uitsluit. Beide sporen moeten elkaar kunnen vinden en op elkaar afgestemd worden.

In het voorjaar van 2005 is binnen dat wettelijk kader het gemeentedecreet in een stroomversnelling gekomen. We worstelden ons door de verschillende ontwerp teksten van gemeentedecreet en stelden vragen aan het kabinet van Binnenlandse Aangelegenheden. Hoe moeten we deze teksten nu precies begrijpen? En hoe moeten we dit interpreteren naar onze werksoort toe? Bleek dat Binnenlandse Aangelegenheden en Cultuur op een andere golflengte zaten. Want hoe zit dat nu met het Cultuurpact? En het decreet Lokaal Cultuurbeleid?

Hoe vallen deze regelingen met elkaar te rijmen? Daar was tot voor kort weinig over nagedacht.

Daarom besliste de raad van bestuur van de VVC om dit alles juridisch te laten analyseren door een specialist. We namen contact op met prof. Frederik Vandendriessche, werkzaam bij het advocatenkantoor Stibbe en professor bestuursrecht aan de Universiteit van Antwerpen en Gent. Samen met zijn collega Stefan Jochems schreef hij een uitgebreid rapport, dat hij op de VVC-studiedag van 26/10/05 heeft toegelicht.

In deze Artijok willen we alles nog eens even op een rij zetten. We verwerken hierbij het verslag van de studiedag, met de belangrijkste gedachteswisselingen van het panelgesprek, met een aantal uiteenlopende visies op beheer van een schepen van cultuur, een adjunct-stadssecretaris en een directeur van een cultuurcentrum. Dit alles reflecteren we ook via de tekst van de werkgroep verzelfstandiging. Tot slot geven we nog enkele aanbevelingen mee voor de lokale besturen en de Vlaamse overheid.

Het wettelijke kader

Laten we vertrekken van het wettelijk kader dat het Vlaamse beleid ons biedt. De lokale besturen en de cultuur- en gemeenschapscentra krijgen een aantal bepalingen omtrent beheersvormen opgelegd via

- het decreet lokaal cultuurbeleid van 13 juli 2001 (DLC)
- het besluit lokaal cultuurbeleid van 11 januari 2002 (BLC)
- het cultuurpactdecreet van 28 januari 1974 (CPD)
- het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (Gem. D)

Analyse van het wettelijk kader – het onderzoeksrapport

De VVC gaf de opdracht aan prof. Vandendriessche (Stibbe) om te onderzoeken wat de mogelijkheden van verzelfstandiging zijn voor de cultuur- en gemeenschapscentra via het gemeentedecreet, rekening houdend met het cultuurpact en het decreet lokaal cultuurbeleid. Uit de analyse van deze wettelijke bepalingen, blijkt dat er ook een aantal

moeilijkheden opduiken. De problemen komen voort uit de tegenstelling tussen gemeentedecreet, cultuurpact en decreet lokaal cultuurbeleid en kan men niemand ten kwade duiden. Men kan alleen vaststellen dat ze resultaat zijn van een historisch gegroeide situatie. Toen dertig jaren geleden het eerste decreet op de culturele centra twee beheersvormen beschreef (we noemen ze even het 'zuiver' gemeentelijk beheer en het 'zuiver' vzw – beheer) is dit gebeurd vanuit een dubbele zorg: het bestuur van een centrum zo efficiënt mogelijk maken én rekening houden met de gevoeligheden, de cultuur, de huisstijl van de lokale politiek. Op dat moment heeft men geen, of alvast te weinig, rekening gehouden met een 'federale' gemeentewet. Die wet leidde Prof. Vandendriessche bijvoorbeeld tot de paradoxale conclusie dat de vzw's eigenlijk niet konden bestaan terwijl ze wel degelijk functioneren. In het nieuwe gemeentedecreet kunnen ze wel bestaan, terwijl nu het decreet lokaal cultuurbeleid zware beperkingen oplegt. En een aantal analoge opmerkingen zouden we kunnen maken over het gemeentelijk beheer. Zo zie je maar hoe bepaalde beleidslijnen kunnen evolueren. Maar laten we eerst de conclusies van het onderzoeksrapport even overlopen.

Het decreet Lokaal cultuurbeleid

Welke beheersvormen worden op dit ogenblik mogelijk gemaakt of beperkt door het decreet lokaal cultuurbeleid:

- voor de gemeenschapscentra:
 - o rechtsvorm: geen beheer als vzw (art 4, 1 BLC)
 - o beheersorgaan: medebeheer (art 4, §2 BLC)
- voor de cultuurcentra:
 - o rechtsvorm: geen beheer als vzw (art4, §1 BLC)
 - uitgezonderd programma-vzw
 - bestaande beheers-vzw's worden gedoogd, oprichting van nieuwe vzw's niet toegelaten (art 29, §3 BLC)
 - o beheersorgaan:
 - medebeheer (art 9, b CPD)
 - zelfstandige vereniging van specialisten (art 9,c CPD)

Het Cultuurpactdecreet en de formules van het bekende 'artikel 9'

Het cultuurpactdecreet moeten we in een historisch perspectief plaatsen. In de jaren '60 zagen in een heel aantal gemeente de cultuurraden het daglicht. Deze raden adviseerden het bestuur over het cultuurbeleid. In '74 werden deze principes van inspraak en advies verankerd in het cultuurpactdecreet (dat overigens dezelfde tekst is als de cultuurpactwet van 1973). De tekst bepaalt dat de overheid de gebruikers en de ideologische en filosofische strekkingen moet betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van het cultuurbeleid. Daarnaast voorzag de wet ook het recht op

medebeheer van (gemeentelijke) culturele infrastructuur.

Voor de wijze waarop het beheersorgaan wordt samengesteld, maakt het Cultuurpactdecreet drie formules mogelijk. Hierbij kan men kiezen voor meer of minder inbreng van niet-politici, maar ook voor verzelfstandiging. Het artikel 9 formuleert het als volgt:

“Voor de culturele infrastructuur, instellingen en diensten, opgericht door of ressorterend onder de overheid moet, in de samenstelling van hun beheers- of bestuursorganen, één van de drie volgende vormen van vertegenwoordiging worden aangenomen:

- a) *de evenredige vertegenwoordiging van de politieke strekkingen die bestaan in de betrokken overheid of overheden. In dat geval wordt het beheers- of bestuursorgaan bijgestaan door een vaste commissie van advies waarin alle vertegenwoordigende verenigingen van de gebruikers en alle filosofische en ideologische strekkingen opgenomen zijn; deze commissie heeft recht op de volledige voorlichting over de handelingen van het beheers- of bestuursorgaan.*
- b) *de vereniging van afgevaardigden van de betrokken overheid of overheden met de vertegenwoordigers van de gebruikers en van de strekkingen. In dat geval moeten de regels inzake vertegenwoordiging het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging in acht nemen wat de afgevaardigden van de overheden betreft, en de bepalingen van artikel 3 van dit decreet wat de gebruikers en de strekkingen betreft;*
- c) *de zelfstandige vereniging van specialisten of gebruikers, al dan niet voorzien van een rechtsstatuut, waaraan de betrokken overheid het beheer opdraagt. In dat geval zijn de bepalingen van de artikelen 3 en 6 van dit decreet van toepassing.”*

Het decreet lokaal cultuurbeleid beperkt de keuze tot twee formules, de zogenaamde 'art 9,b' en 'art9,c'.

De gemeentelijke verzelfstandiging en het gemeentedecreet

Volgens de principes van de grondwet, moeten alle gemeentelijke bestuurstaken en bevoegdheden in beginsel worden uitgeoefend door de “traditionele” gemeentelijke organen (gemeenteraad, college van burgemeester en schepenen, burgemeester). De gemeente is in die benadering één bestuurlijk - geheel, centraal geleid door haar organen. Een volledig gecentraliseerde structuur dreigt echter al snel onwerkzaam te worden. Vooreerst omdat de interne organisatie dan zeer ingewikkeld is, wat een effectieve controle en noodzakelijke cohesie zeer moeilijk, zometer onmogelijk maakt. Bovendien bemoeilijkt dit de vervulling van gespecialiseerde taken, omdat een eenheidsstructuur met een algemene bevoegdheid onvoldoende soepel bijzondere diensten kan vervullen. Een gemeente is daarom nooit volledig gecentraliseerd. Steeds is er –



in min of meerdere mate – een zekere bevoegdheids- of gezagsspreiding of, meer modern uitgedrukt, “verzelfstandiging”. (Prof. F. Vandendriessche, 2005)

De gemeentelijke “verzelfstandiging” of “gezagsspreiding” is een vlag die vele ladingen dekt. Het omvat interne delegatie van bevoegdheden, sluiten van concessies, PPS- en andere contracten, oprichten van gemeentebedrijven en intergemeentelijke verenigingen en participaties in vzw’s en vennootschappen met private rechtsvorm. Elk van die verzelfstandigingstechnieken vormt een uitzondering op de grondwettelijke regel dat het de organen van de gemeente zelf zijn die de gemeentelijke bevoegdheden moeten uitoefenen. Dergelijke uitzonderingen zijn – tenzij het details- of louter aanvullende aangelegenheden betreft – slechts mogelijk indien een wet of decreet hiertoe de toelating verleent en de randvoorwaarden ervan bepaalt. Telkens zal daarom voor elke verzelfstandiging moeten nagegaan of een machtiging bij wet of decreet bestaat en welke de belangrijkste randvoorwaarden zijn die in die machtiging worden geformuleerd.

Wanneer de gemeente beslist om bepaalde taken of bevoegdheden “op afstand te plaatsen”, staan haar verschillende technieken voor verzelfstandiging ter beschikking. Een onderscheid dat doorgaans gemaakt wordt, is dat tussen interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging.

In de gemeentelijke context vallen onder de **interne verzelfstandiging** die vormen van gezagsspreiding die te situeren zijn binnen de rechtspersoon van de gemeente. Er is dan sprake van een overdracht van bevoegdheid, verantwoordelijkheid of taken, maar dit tussen de organen of personeelsleden van de gemeentelijke rechtspersoon. De delegatie door het college van een bevoegdheid aan een personeelslid, of de oprichting door de gemeente van een “gewoon” gemeentebedrijf zonder rechtspersoonlijkheid, zijn voorbeelden van dergelijke interne verzelfstandiging.

Van **externe verzelfstandiging** is sprake zodra de bevoegdheden of taken worden overgedragen aan organen of personen buiten de rechtspersoon van de gemeente. Deze vorm van verzelfstandiging is o.m. terug te vinden bij het afsluiten van contracten en concessies, het oprichten van een autonoom gemeentebedrijf of bij gemeentelijke participaties in vennootschappen en vzw’s die met gemeentelijke taken worden belast.

De verschillende vormen die voorzien worden in het gemeentedecreet zijn voor interne verzelfstandiging:

- budgethouderschap

- intern verzelfstandigd agentschap

Voor externe verzelfstandiging:

- autonoom gemeentebedrijf
- gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm (vzw, nv,...)

Belangrijk in dit verband is de hiërarchie die het gemeentedecreet voorziet tussen deze verschillende vormen. Externe verzelfstandiging wordt pas mogelijk, na formele motivering waarom dit efficiënter is dan interne verzelfstandiging. Privaatrechtelijke vormen worden pas mogelijk na motivering waarom een autonoom gemeentebedrijf minder geschikt is.

Welke beheersvormen blijven overeind rekening houdend met de verschillende wettelijke bepalingen? (gemeentedecreet, cultuurpact, decreet en besluit lokaal cultuurbeleid)

Prof. Vandendriessche plaatst ernstige juridische vraagtekens bij de combinatie van de verschillende wettelijke bepalingen. De hindernissen zijn samengevat: 1) het gemeentelijke beheer, budgethouderschap en IVA vs. het vereiste bestuursorgaan van het art. 9, b en c van het cultuurpactdecreet; 2) voor het AGB kunnen de taken, de onverenigbaarheid en het maximum van de RvB en de formele motivering struikelblokken zijn; 3) voor de gemeentelijke vzw kunnen de taken, het verbod BLC, de onverenigbaarheid voor de RvB en de formele motivering een struikelblok zijn. (zie overzicht hieronder)

In zijn studie stelt Vandendriessche dat hij zich bewust is van het feit dat er tot nog toe een ‘gedoogbeleid’ gevoerd werd ten aanzien van het beheer van cultuur- en gemeenschapscentra. Bepalingen uit de gemeentewet werden nooit afgetoetst en op strikte wijze toegepast. Niettemin lijkt het wenselijk om de bestaande en/of komende regelgeving op een aantal punten aan te passen, om zo te komen tot een ‘regularisering’.

Hierbij aansluitend, reikt Prof. Vandendriessche enkele aanbevelingen i.v.m. deze aanpassingen aan, als voorzet:

- Het lijkt aangewezen om het verbod in het Besluit Lokaal Cultuurbeleid om de centra als vzw uit te baten, op te heffen. Een dergelijk verbod was destijds misschien te verantwoorden in het licht van het wantrouwen t.a.v. de vzw-vorm. Het Gemeentedecreet voert echter voldoende waarborgen in om het zogenaamde “democratisch deficit” van deze beheersvorm tegen te gaan.
- Voor wat betreft de autonome gemeentebedrijven, kan er voor worden gepleit om de gewaarborgde



vertegenwoordiging of het maximum aantal van bestuursleden die het Gemeentedecreet bepaalt, bv. in het Decreet Lokaal Cultuurbeleid aan te passen voor cultuurcentra die onder deze vorm worden beheerd.

- Een laatste belangrijk pijnpunt voor de verzelfstandiging van de cultuur- en gemeenschapscentra, is het artikel 229, 4°, van het Gemeentedecreet. Dit artikel sluit “*de leden van een*

bestuurs- of controleorgaan van een rechtspersoon of de werknemer van een rechtspersoon waarin het agentschap niet deelneemt en die activiteiten uitoefent in dezelfde beleidsdomeinen als het agentschap”, uit van de organen van de extern verzelfstandigde agentschappen. Ook hier is het aangewezen in een uitzondering te voorzien voor de cultuur- en gemeenschapscentra.

Overzicht van de analyse van het onderzoeksrapport

- budgethouderschap is momenteel niet mogelijk omdat er geen beheersorgaan aan te pas komt conform het cultuurpactdecreet en het decreet lokaal cultuurbeleid
- intern verzelfstandigd agentschap is momenteel niet mogelijk omdat er geen beheersorgaan aan te pas komt conform het cultuurpactdecreet en het decreet lokaal cultuurbeleid
- autonoom gemeentebedrijf:
 - o voor de activiteiten / werking van het centrum is dit allicht ok, tenzij de Vlaamse regering een lijst van activiteiten opstelt waarvoor een EVA mag worden opgericht en waarin het beheer van een cc of gc niet wordt opgenomen.
 - o wanneer aangetoond wordt dat beheer binnen de gemeente niet dezelfde voordelen biedt
 - o het beheersorgaan:
 - benoeming door de gemeenteraad: ok
 - de vertegenwoordiging voor iedere fractie en het aantal leden bedraagt maximum de helft van de gemeenteraadsleden, met een maximum van 12 wordt zeer moeilijk in combinatie met de beheersformules van het CPD.
 - Er is een onverenigbaarheid voorzien voor “leden van een bestuurs- of controleorgaan van een rechtspersoon of de werknemer van een rechtspersoon waarin het agentschap niet deelneemt en die activiteiten uitoefent in dezelfde beleidsdomeinen als het agentschap”.
- Gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap met vzw-vorm:
 - o Activiteiten: allicht OK, tenzij de Vlaamse regering een lijst van activiteiten opstelt waarvoor een EVA mag worden opgericht en waarin het beheer van een cc of gc niet wordt opgenomen.
 - o Formele motivering dat beheer binnen de gemeente of autonoom gemeentebedrijf niet dezelfde voordelen biedt als een vzw
 - o Momenteel verbiedt het Besluit Lokaal Cultuurbeleid het gebruik van vzw-vorm voor gemeenschapscentra en voor nieuw opgerichte cultuurcentra.
 - o Beheersorgaan:
 - Gemeenteraad draagt de meerderheid van de leden van de RvB voor
 - Waarborg dat iedere fractie vertegenwoordigd is
 - Medebeheer art. 9, b van het cultuurpact is mogelijk

Enkele vragen ter verduidelijking

Na de toelichting van het onderzoeksrapport (26/10), kon het publiek vragen stellen aan de panelliden. Enkele van deze vragen en antwoorden nemen we hier op. Het panel bestond uit:

- Piet Van der Plas (Afdelingshoofd Interlokale Samenwerking en Lokale Openbare Bedrijven – Administratie Binnenlandse Aangelegenheden)
- Karel Segers (Directeur Cultuurcentrum Knokke-Heist)
- Sabine Van Rysselberghe (Schepen van Cultuur Lokeren)
- Mieck Vos (Adjunct-stadssecretaris Kortrijk)

- Frederik Vandendriessche (Advocaat en Professor Bestuursrecht)
- Moderator: Eugeen Van lent (Directeur CC Bornem, voorzitter VVC)

Welke gelijkenissen zijn er tussen interne verzelfstandiging, budgethouderschap en een programma-vzw?

De heer Piet Van der Plas (afdelingshoofd binnen de administratie binnenlandse aangelegenheden) geeft aan dat budgethouderschap eigenlijk enkel bedoeld is om een soepele werking *binnen* de gemeente mogelijk te maken. Ook voor het IVA moet men er rekening mee houden dat zich dat



volledig binnen het beheer van de gemeente situeert. In feite is het een soort van 'ex-gewoon gemeentebedrijf'. Een IVA beschikt niet over een raad van bestuur, het is het college en de gemeenteraad die de volledige bevoegdheid hebben. "Er is geen apart bestuur wat dus wellicht niet compatibel is met wat er in het decreet en het uitvoeringsbesluit lokaal cultuurbeleid staat", aldus de heer Van der Plas. Wat de programma-vzw betreft, geeft hij aan dat daar in de besprekingen over het IVA en budgethouderschap nauwelijks rekening mee werd gehouden.

In de studie ontstaan er een aantal paradoxen. Bepaalde beheersvormen zouden niet meer mogelijk kunnen zijn. Wat kan er gedaan worden om deze huidige vormen, die overigens al jaren goed functioneren, toch (juridisch) mogelijk te maken?

Wat de huidige vorm van het gemeentelijk beheer betreft, geeft Prof. Vandendriessche twee mogelijkheden. Ofwel een aanpassing van het decreet lokaal cultuurbeleid, waarin men de a-formule van art. 9 CPD openstelt. Maar dan verliest de beheersvorm zijn flexibiliteit. Ofwel, als men de (financiële) flexibiliteit wil behouden, gecombineerd met een beheer binnen de gemeente, een aanpassing in het DLC waarin expliciet een delegatie voorzien wordt. Net omwille van het feit dat dat budgethouderschap en dat IVA, zoals hierboven door de heer Van der Plas al werd aangehaald, niet gericht is op een beheer door derden. Het is volledig intern beheer, zonder raad van bestuur, zonder adviesorgaan. "Conceptueel zou het nu al mogelijk moeten zijn om te delegeren naar zo een raad van bestuur, zo een feitelijke vereniging. Dat is nu wat betreft budgethouderschap al mogelijk, bvb. delegatie naar wijkcomités, dus zie ik niet in waarom men dat eventueel ook niet zou open kunnen stellen voor zo'n raad van bestuur die dan ook met dat budgethouderschap wordt belast," aldus Vandendriessche. Als de delegatiemogelijkheid voorzien wordt in het DLC biedt dit echter meer garanties.

Voor een AGB kan men het maximum van de 12 leden aanpassen. Ook de onverenigbaarheid moet er worden uitgehaald voor vzw's en AGB. Het verbod voor vzw wordt best opgeheven in het besluit lokaal cultuurbeleid.

In verband met die onverenigbaarheden haalt de heer Van der Plas nog even aan wat daar in de besprekingen in de commissie (Vlaams Parlement) over werd gezegd. Namelijk dat de argumenten van die onverenigbaarheden niet overeind blijven in de culturele sector. "Het gemeentedecreet is een raamdecreet en daar kan je nu eenmaal niet alles in onder brengen. Die onverenigbaarheid is noodzakelijk om te vermijden dat bvb. immobiliënmakers deel kunnen uitmaken van een

raad van bestuur van een AGB dat een patrimonium beheert. De minister (van binnenlandse aangelegenheden) heeft daarom heel duidelijk gezegd dat in het geval van de onverenigbaarheden het gezond verstand moet primeren," aldus Piet Van der Plas.

Heeft een extern verzelfstandigd agentschap onder de vorm van een nv of een vzw dezelfde fiscale voordelen van een AGB?

Dit is volgens prof. Vandendriessche geen eenvoudig vraag, waar een eenduidig antwoord op kan gegeven worden. Het moet geval per geval bekeken worden en is afhankelijk van welke activiteiten je in zo'n AGB, vzw of NV stopt. Het is namelijk niet zozeer de rechtsvorm die bepalend is of men BTW-plichtig is, maar wel de activiteiten die men doet. Het is ook zo dat de kwalificatie van de overheid als niet-btw-plichtige op de helling staat (Europees) en dus kan het verhaal complex worden in het geval van extern verzelfstandigde agentschappen waarin de overheid participeert.

'De Vlaamse regering kan de activiteiten bepalen waarvoor een EVA (AGB of vzw) kan worden opgericht' staat in het gemeentedecreet. Zal de Vlaamse regering een lijst van activiteiten samenstellen?

Op dit moment is men daar alvast niet mee bezig, aldus Piet Van der Plas. Er staat ook duidelijk 'de Vlaamse regering kan' en niet 'zal'. Op die manier wil men de gemeenten de kans geven om zelf, na overweging, te beslissen om voor bepaalde dingen een AGB op te richten. Via een verplichte formele motivering bouwt men ook al enige garantie in, dat er niet zomaar voor vanalles een AGB kan worden opgericht. Men heeft gewoon de theoretische mogelijkheid willen voorzien om een lijst te kunnen opstellen, in het geval men te ver zou gaan met deze structuren.

Gedachtewisselingen & een visie op beheer

Tot zover de wettelijke bepalingen en voorwaarden die een kader biedt voor de mogelijke beheersvormen bij cultuur- en gemeenschapscentra. Er wordt een waaier aan mogelijkheden aangeboden, maar welke beheersvorm werkt nu het best? Zoals reeds vaker geconcludeerd, is dit lokaal maatwerk¹. Om zich een visie te kunnen vormen op beheer van een cultuur- of gemeenschapscentrum, zijn er een heel aantal factoren die het denkpad doorkruisen: de organisatiecultuur van de gemeente, de organisatiecultuur van het centrum, aspecten van management, responsabilisering,

¹ Cfr. VVC-nota 'Verzelfstandiging bij cultuur- en gemeenschapscentra' en Krist Biebauw in: 'Geschenk of probleem. ...'

programmeringsonafhankelijkheid, marktgerichte criteria, enz...

We laten een aantal mensen kort aan het woord, die vanuit hun rol hun visie toelichten. Hiervoor grijpen we terug naar het panelgesprek op de studiedag van 26/10, dat stof tot nadenken gaf, maar zelf ook nog veel vragen stelde.

Zuiver gemeentelijk beheer en gemeentelijk beheer met programma-vzw

Zowel Mieck Vos (adjunct-stadssecretaris Kortrijk), als Sabine Van Rysselberghe (schepen van cultuur Lokeren), geven aan dat een programma-vzw een soepele werking toelaat in de praktijk, om contracten af te sluiten, facturen te betalen, bestellingen te doen, enz... Met die vzw's worden beheerscontracten afgesloten zodat er duidelijk afgebakend wordt wat kan en niet. Beiden werken in hun stad op die manier en dat werkt allemaal zeer goed. Anderzijds geeft Mieck Vos aan dat zo'n structuur ook nadelig kan worden, wanneer deze vzw haar autonomie gaat opeisen. Toch nuanceert ze dit meteen: zoiets hangt natuurlijk ook vaak samen met de visie van de mensen die in die structuur zitten. "Het zuiver gemeentelijk beheer

"Het zuiver gemeentelijk beheer garandeert een integrale aanpak"

biedt in dat opzicht iets meer garanties om vanuit een teamgerichte aanpak te werken. Langs de andere kant is het soms moeilijk werkbaar voor de financiële afhandelingen," zegt Mieck Vos, "dus ik hoop dat de IVA-structuren met budgethouderschap hierop een antwoord kunnen bieden."

VZW-beheer

Karel Segers (directeur CC Knokke-Heist) heeft in zijn loopbaan al met drie verschillende vormen van beheer gewerkt: een 'zuivere' vzw (Dilbeek), gemeentelijk beheer en vervolgens een concessie-vzw (in Knokke). In het panelgesprek brengt hij enkele argumenten aan voor externe verzelfstandiging. De geest en de sfeer van een gemeentebestuur is in essentie tegengesteld aan de geest en de sfeer waarin een cultuurcentrum moet werken, zo begint hij. Het cultuurcentrum beweegt zich namelijk in een vrijetijdsmarkt, in een open, concurrentiële markt. "Onze concurrenten," stelt Karel Segers, "zijn Kinopolis, het Boudewijnpark en het Sportpaleis." Een gemeente denkt niet in die termen en dat maakt het werken moeilijk. "Het is dus niet enkel een zaak van praktische aangelegenheden – financieel beheer en korte beslissingslijnen – maar het draait ook om een

"De cultuurcentra bewegen zich op de vrijetijdsmarkt. Onze concurrenten zijn het Boudewijnpark, Kinopolis, en het Sportpaleis."

deskundig management, personeelsbeleid en het ontwikkelen van een imago." Anderzijds sluit Karel Segers zich ook aan bij de opmerking van Mieck Vos: dat het niet alleen de structuur is die telt, maar ook de mensen die er in zitten, hun visie en hun kwaliteit. Goede afspraken tussen de verschillende geledingen binnen een gemeente zijn van cruciaal belang, net zoals goede communicatie en overlegstructuren.

Autonoom Gemeentebedrijf

Het autonoom gemeentebedrijf kent zijn oorsprong in de sector van de havenbedrijven. In 1995 werden de activiteiten bepaald waarvoor een AGB kan worden opgericht. Dit was voornamelijk voorzien voor de exploitatie van infrastructuur (ook sport en cultuur). Met het gemeentedecreet wordt het AGB als een vorm van externe verzelfstandiging opgesteld voor heel wat andere activiteiten van gemeentelijk belang. De vraag is dan ook niet onterecht of deze beheersvorm goed werkbaar is voor een cultuur- of gemeenschapscentrum?

Mieck Vos en Sabine Van Rysselberghe hebben hun reserves tegenover deze beheersvorm. Een autonoom gemeentebedrijf zit een beetje buiten de democratische, gemeentelijke structuren, stelt Mieck Vos. Sabine Van Rysselberghe merkt op dat er bij de oprichting van een AGB heel wat komt kijken, dat het niet zo evident lijkt. "Voor mij is deze formule pas aan de orde als het via interne verzelfstandiging niet kan worden opgelost."

Karel Segers heeft wel interesse voor deze beheersvorm en in Knokke heeft men al onderzoek verricht naar deze mogelijkheid. Hij concludeert: "Als men een cultuurcentrum wil verzelfstandigen is de vzw wellicht de gemakkelijkste wijze. Een AGB

heeft een lange en moeilijke lijdensweg. Het hangt er ook vanaf wat je met het AGB wil doen. En dan is het bvb. wel zeer nuttig voor het beheer van gebouwen, infrastructuur, voor het personeelsbeleid en btw-recuperatie." Tot slot voegt Karel Segers eraan toe: "Eerst zou je moeten nagaan wat je wil bereiken met je werking. Daarbinnen moeten dan goede afspraken kunnen gemaakt worden met de verschillende partijen, zowel van buiten als van binnen de gemeente, om tot een integrale werking te komen. Pas dan kan de discussie starten over de vorm van structuur"

Eerst bepalen wat je wil bereiken met de werking van het cultuurcentrum, met goede afspraken tussen de verschillende partijen, om tot een integrale werking te komen. Vervolgens de beheersvorm of structuur hierop enten.

eraan toe: "Eerst zou je moeten nagaan wat je wil bereiken met je werking. Daarbinnen moeten dan goede afspraken kunnen gemaakt worden met de verschillende partijen, zowel van buiten als van binnen de gemeente, om tot een integrale werking te komen. Pas dan kan de discussie starten over de vorm van structuur"

Enkele warme aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van Vandendriessche, formuleerde de VVC enkele warme aanbevelingen voor de Vlaamse overheid en



de lokale besturen. Daarbij stelt de VVC in eerste instantie voor om de nodige aanpassingen te doen aan de wetgeving (gemeentedecreet, lokaal cultuurbeleid) om de volgende vijf doelstellingen te bereiken:

- een volledige en evenwaardige **keuzemogelijkheid voor het lokaal bestuur** wat betreft de bestuursvorm van een cultuurcentrum én een gemeenschapscentrum
- waarbij de **rechtszekerheid** maximaal wordt gegarandeerd en
- die **efficiënt besturen** mogelijk maakt
- met een **gegarandeerde vorm van medebeheer** vanuit het 'middenveld'
- en met een **ingebouwde democratische controle**.

Voor de Vlaamse overheid

1. Maak het gemeentelijk beheer, zoals we dat nu kennen, mogelijk als een eigen vorm van 'interne verzelfstandiging' via een wijziging van het gemeentedecreet door het decreet lokaal cultuurbeleid. Voorzie hier ook expliciet de mogelijkheid van een vzw – programmering.
2. Voorzie de vormen van externe verzelfstandiging uitdrukkelijk in het decreet lokaal cultuurbeleid.
3. Het bestuur van een autonoom gemeentebedrijf moet meer dan 12 leden kunnen hebben. Laten we in het decreet lokaal cultuurbeleid in een afwijking voorzien voor het bestuur van cultuurcentra en gemeenschapscentra via een autonoom gemeentebedrijf waarbij meer dan 12 bestuursleden mogelijk zijn.
4. Benader de vzw - formule opnieuw positief in het decreet lokaal cultuurbeleid in het kader van een extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm.
5. Het besturen van een cultuurcentrum of gemeenschapscentrum is een taak van gemeentelijk belang. Indien de Vlaamse regering een lijst zou maken waarvoor een EVA mag worden opgericht, is het van belang dat het beheer en de werking van de cultuurcentra en de gemeenschapscentra hierin wordt opgenomen.

Referenties en aanvullende lectuur

- Publicatie 'Vzelfstandiging van cultuur- en gemeenschapscentra en het gemeentedecreet.' (2005) Prof. F. Vandendriessche en Mr. Stefan Jochems. Nabestelling bij Leen Pede (leen.pede@cultuurcentra.be) Leden: 50 euro (+port) / Niet-leden: 60 euro (+ port)
- Volledige VVC-tekst 'Warme aanbevelingen' zie www.cultuurcentra.be/gemeentedecreet.htm
- Nota 'Vzelfstandiging bij cultuur- en gemeenschapscentra. Een analyse van criteria voor autonomie en mogelijke beheersvormen.' (2004) Zie www.cultuurcentra.be bij Standpunten
- Nota "Geschenk of probleem. De zoektocht naar een juiste balans bij het beheer van lokale culturele instellingen." Krist Biebaw, www.cultuurlokaal.be
- 'Het gemeentedecreet ontleed' (2005) Marijke De Lange, Jan Leroy e.a. www.vvsg.be

Voor de lokale besturen:

- Neem alle factoren goed in overweging, overleg en maak goede afspraken, alvorens te beslissen.
- Maak in de nieuwe bestuursstructuur maximaal gebruik van het budgethouderschap voor de directeur van het cultuurcentrum/gemeenschapscentrum. Dit zal een efficiënt management zeer en zeker ten goede komen.

En tot slot: "Ga niet overhaast te werk, maar begin morgen met de voorbereiding van de aanpassingen"

Het gemeentedecreet voorziet voor de aanpassing van de bestuursorganen van de gemeentelijke vzw's (en dus allicht ook voor andere bestuursorganen) een overgangperiode van 3 jaar na de inwerkingtreding van de regelgeving. Dit betekent dus dat de juridische bestuursvorm van de centra ten vroegste moet aangepast zijn tegen medio 2008. Bovendien is het nog niet duidelijk wanneer de regels over interne en externe verzelfstandiging van kracht zullen worden. Dat moet immers nog gebeuren via een besluit van de Vlaamse regering. (In: 'Het gemeentedecreet ontleed', p. 144)

Een zeer goed scenario zou het volgende kunnen zijn:

- voor de Vlaamse overheid:

Begin morgen met het onderzoek hoe het decreet lokaal cultuurbeleid kan aangepast worden, in functie van een maximale keuzemogelijkheid voor de lokale besturen. De timing is optimaal omdat de globale evaluatie en bijsturing van het decreet lokaal cultuurbeleid toch op stapel staan. Bijsturingen zijn perfect mogelijk tegen eind 2006, zodat de nieuwe gemeentebesturen zeer concreet weten wat hun te doen staat.

- voor de lokale besturen:

Neem geen overhaaste beslissingen, maar bestudeer de huidige realiteit in de eigen gemeente in verhouding tot deze nieuwe wetgeving en wacht even tot andere wetgeving (decreet lokaal cultuurbeleid en eventueel het gemeentedecreet) is aangepast. Maak het dossier klaar. Het nieuwe gemeentebestuur dat aantreedt begin 2007 heeft dan nog ruim de tijd om de nodige beslissingen te nemen en uit te voeren.



COLOFON

Lay-out: Leen Pede

Redactie: Evi Gillard - Paul Sergier

MET BIJZONDERE DANK AAN

Mieck Vos, Sabine Van Rysselberghe, Karel Segers, Piet Van der Plas, Frederik Vandendriessche, Stefan Jochems, Eugene Van lent

REPLIEK

Reacties in verband met dit nummer zijn steeds welkom bij evigillard@cultuurcentra.be. In de mate van het mogelijke kan uw reactie, indien gewenst, worden opgenomen in het volgende themanummer.

Artisjok is een elektronische uitgave van de Vereniging Vlaamse Cultuurcentra vzw. Dit themaschrift doorsturen naar vrienden en collega's is toegestaan, evenals de overname van teksten, mits bronvermelding.

U kan zich gratis abonneren op dit themaschrift door een mail te sturen naar info@cultuurcentra.be. Vergeet niet uw naam en e-mail te vermelden! Uitschrijven kan eveneens op info@cultuurcentra.be met vermelding 'uitschrijving' en uw e-mailadres.

Eerdere edities van Artisjok kan u raadplegen op www.cultuurcentra.be.

Uw persoonlijke gegevens (naam en e-mailadres) worden opgenomen in het VVC-databestand, conform de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van uw privé-leven. Deze gegevens zullen enkel gebruikt worden om u regelmatig deze Artisjok te bezorgen. U hebt het recht uw persoonlijke gegevens op te vragen en te laten wijzigen.

V.U. Eugene Van lent, voorzitter

VVC Gallaitstraat 86 bus 23 1030 Schaarbeek tel. 02 201 17 07 fax 02 201 07 19 info@cultuurcentra.be

