

# DE OMVORMING VAN EEN ('PROGRAMMA'-) VZW NAAR EEN PRIVAATRECHTELIJK EXTERN VERZELFSTANDIGD AGENTSCHAP IN VZW-VORM (EVA-VZW)

## EEN STAPPENPLAN

VZW's die opdrachten opnemen die van gemeentelijk belang zijn en die hiertoe middelen ontvangen van een gemeentebestuur, zijn verplicht om zich voor 1 januari 2013<sup>1</sup> te conformeren aan de bepalingen van het Gemeentedecreet<sup>2</sup>. Het Gemeentedecreet voorziet meerdere vormen van verzelfstandiging. VZW's die ervoor opteren om de juridische VZW-structuur aan te houden, moeten zich omvormen tot een privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap in VZW-vorm (EVA-VZW)<sup>3</sup>.

Deze omvorming omvat een aantal stappen. Dit document geeft aan welke stappen u wanneer moet zetten.

De omvorming dient goedgekeurd te worden door het "Toezicht" = de Vlaamse Regering, concreet het Agentschap Binnenlands Bestuur. Het toezicht baseert zich hiervoor op drie stukken:

- het motiveringsverslag
- de statuten
- de gemeenteraadsbeslissing tot deelname/oprichting/omvorming

---

<sup>1</sup> ART. 310 GD "De werking en de statuten van de op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet in het Vlaamse Gewest bestaande gemeentebedrijven, autonome gemeentebedrijven en personen die door de gemeente belast zijn met taken van gemeentelijk belang, en die niet voldoen aan de voorschriften van titel VII, hoofdstuk II, en geen andere decretale of wettelijke rechtsgrond hebben, worden bij gemeenteraadsbeslissing in overeenstemming gebracht met de bepalingen van dit decreet uiterlijk op 1 januari 2013."

<sup>2</sup> Gemeentedecreet van 15 juli 2005 zoals laatst gewijzigd bij decreet van 23 januari 2009. Belangrijke wijzigingen over verzelfstandiging traden in werking op 1 juli 2009.

<sup>3</sup> Bij NIEUWE oprichtingen geldt er een sperperiode in het jaar 2012 (jaar van gemeenteraadsverkiezingen) waardoor er in die periode geen nieuwe oprichtingsbeslissingen mogen gebeuren. Deze sperperiode geldt echter niet wanneer een oude VZW wordt omgevormd naar een EVA-VZW. Ook uitbreidingen van het doel van een bestaande VZW zijn in principe uit den boze in 2012.

Het voorwerp van deze tekst behelst de OMVORMING, niet de OPRICHTING.

STAP 1: VOORBEREIDEND : INSTALLEER EEN INTERNE WERKGROEP!  
 STAP 2: HET MOTIVERINGSVERSLAG  
 STAP 3: ONTWERP + GOEDKEURING STATUTEN  
 STAP 4: SAMENWERKINGSOVEREENKOMST  
 STAP 5: GOEDKEURING /BESLISSING GEMEENTERAAD - deelname  
 STAP 6: GOEDKEURINGSTOEZICHT VLAAMSE REGERING  
 STAP 7: SAMENSTELLING BESTUURSORGANEN EVA-VZW  
 STAP 8: GOEDKEURING STATUTEN EN AFSLUITEN SAMENWERKINGSOVEREENKOMST  
 STAP 9: OPENBAARMAKINGSVEREISTEN NA GOEDKEURING  
 STAP 10: PERIODIEKE VERANTWOORDING AAN DE GEMEENTERAAD

opmerking: Ook voor de EVA-VZW's is volgende wetgeving van toepassing:

- VZW-wet van 27 juni 1921
- Decreet lokaal cultuurbeleid: decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, zoals laatst gewijzigd bij decreet van 13 juli 2007 + Besluit lokaal cultuurbeleid: besluit van de Vlaamse Regering van 11 januari 2002 ter uitvoering van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, zoals laatst gewijzigd bij decreet van 7 december 2007
- Cultuurpact: decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact.

## STAP 1 : VOORBEREIDEND : INSTALLEER EEN INTERNE WERKGROEP

Vanuit de logica van het Gemeentedecreet is het kiezen voor een EVA-VZW geen evidente stap. Het is immers de meest verregaande vorm van verzelfstandiging met consequenties op het vlak van personeel, bestuur (dus werkgever), betrokkenheid van deskundigen in de organisatie, engagementen op lange termijn... De keuze voor een EVA-VZW moet dan ook stevig onderbouwd zijn.

Onder het motto "Met meer weet u meer dan alleen" is het een aanrader om een interne werkgroep (of discussieplatform, denktank, brainstorming, etc.) te installeren. Met betrokken diensten en externen kan overlegd worden over de mogelijke invulling van de bestuursorganen en de mate van autonomie die wordt beoogd met het behoud van de bestaande VZW.

Volgende vragen dienen een antwoord te krijgen:

- Wat zijn voordelen/nadelen van het behoud VZW-vorm?
- Is er nog steeds een positieve balans van de verzelfstandiging , gezien de ingrijpende wijzigingen op grond van het Gemeentedecreet?
- Is de afweging écht gebeurd t.o.v. andere vormen (AGB, IVA...)?

- Zijn er samensmeltingen of herschikkingen mogelijk? (bv. meerdere VZW's in één, afsplitsing bijkomende taken door bestuur, ...)

Bovendien kan het overleg nieuwe inzichten geven die de overweging determineren om wel/niet om te vormen of alsnog te kiezen voor een andere vorm van verzelfstandiging.

Verder kunnen volgende voorbereidende taken opgenomen worden:

- Uitschrijven argumentatie: voor- en nadelen zijn afgewogen
- Voorzet verslag schepencollege, o.a. argumentatie
- Ontwerp statutenwijziging
- Ontwerp samenwerkingsovereenkomst
- Afspraken met betrekking tot interne organisatie, verdeling middelen, invulling bestuursorganen, personeel, ...

## STAP 2 : HET MOTIVERINGSVERSLAG

Een noodzakelijk element bij de gemeenteraadsbeslissing tot omvorming tot een EVA-VZW is het motiveringsverslag van het college van burgemeester en schepenen. Hierin:

- worden de voor - en nadelen van de externe verzelfstandiging tegen elkaar afgewogen;
- wordt aangetoond dat noch het beheer binnen de rechtspersoonlijkheid van de gemeente (gemeentelijke diensten, ev. budgethouderschap of Intern Verzelfstandigd Agentschap) noch in de vorm van een autonoom gemeentebedrijf dezelfde voordelen kan bieden.

Mogelijke argumenten zijn:

*“De professionaliteit van de uitvoering van de taken binnen het CC, kan slechts gegarandeerd blijven, voor zover de eigen cultuur, de manier van werken, gerespecteerd blijft. Het gaat om responsabilisering van de eigen manier van werken. Dit brengt een grotere betrokkenheid, een striktere opvolging en groter eigenaarschap met zich mee.”*

*“De uitvoering van de opdracht vergt een specifieke deskundigheid van het personeel. In een zuiver gemeentelijke context, worden aanwervingen van personeel, vaak op een gestandaardiseerde manier aangepakt. Een enge focus op diploma is in deze context weinig zinvol. Een aangepaste, doelgroepspecifieke aanwervingsprocedure is onontbeerlijk.”*

*“Het inzetten van personeel vergt flexibiliteit effectiviteit, slagkracht en kwaliteit in functie van de te leveren prestaties. Het personeelsstatuut binnen de gemeente (cfr.rechtspositieregeling) is niet afgestemd op de werking van de organisatie.”*

*“Activiteiten moeten op een competitieve manier op de markt kunnen gezet worden. Dat houdt de creativiteit en de eigenheid van onze organisatie alert.”*

De interne werkgroep bereidt het verslag informeel voor . Het college van burgemeester en schepenen maakt uiteindelijk formeel het verslag op.

Het motiveringsverslag is één van de documenten waarop het Toezicht zich baseert voor de goed- of afkeuring van de omvorming tot EVA-VZW.

Let op! Het is een aandachtspunt dat dit motiveringsverslag voldoende argumenten voor de omvorming bevat zowel voor het lokale bestuur àls voor het Toezicht. Een argument kan voor het eigen bestuur relevant zijn, maar minder voor het Toezicht en omgekeerd. De interne werkgroep kan de argumentatie op deze twee sporen enten.

Zie ook de bijlage: "Motiveringsverslag-dossier VZW" op deze website.

### STAP 3 : ONTWERP + GOEDKEURING VAN DE ONTWERPSTATUTEN

Een statutenwijziging is eigenlijk een interne aangelegenheid van een VZW: ze kan - overeenkomstig de VZW-wetgeving - enkel door de algemene vergadering van de VZW worden aangenomen. Omdat de definitieve statutenwijziging door de algemene vergadering maar kan na de goedkeuring van het dossier door het Toezicht (stap 6), die ook een goedkeuring van de nieuwe statuten impliceert, zal deze goedkeuring door de algemene vergadering moeten voorbereid worden.

In eerste instantie dient een voorontwerp van statutenwijziging, overeenkomstig de bepalingen van het Gemeentedecreet, te worden opgemaakt. Dit kan gebeuren door de interne werkgroep (of andere expert(en)).

Het is aan te raden<sup>4</sup> deze ontwerpstatuten en (eventueel) het motiveringsverslag even ter toetsing voor te leggen aan het ABB<sup>5</sup>, bij voorkeur nog vóór de gemeenteraad zich heeft uitgesproken.

De algemene vergadering van de VZW keurt vervolgens deze statutenwijziging principiële goed. (Opgelet: d.i. nog géén formele statutenwijziging! De formele goedkeuring kan pas gebeuren nadat het Toezicht het dossier heeft goedgekeurd en nadat de algemene vergadering van de VZW is samengesteld volgens de nieuwe statuten(= na STAP 6))

Daarna keurt de gemeenteraad de (principiële) statutenwijziging goed.

---

<sup>4</sup> De ervaring leert dat heel wat afgekeurde dossiers op basis van fouten of onduidelijkheden in de statuten worden afgekeurd.

<sup>5</sup> Dat kan bij [Marc.Verhulst@binnenland.vlaanderen.be](mailto:Marc.Verhulst@binnenland.vlaanderen.be)

#### STAP 4 : OPMAAK + GOEDKEURING SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

Tussen de gemeente en de VZW wordt een samenwerkingsovereenkomst afgesloten betreffende de uitvoering van de toevertrouwde taken van gemeentelijk belang. In uitvoering van artikel 247 van het Gemeentedecreet regelt de samenwerkingsovereenkomst de volgende aangelegenheden:

*“1° in voorkomend geval de aanwending van de aan het agentschap ter beschikking gestelde of overgedragen personeelsleden, middelen en infrastructuur;*

*2° binnen de perken en overeenkomstig de toekenningsvoorwaarden, bepaald door de Vlaamse Regering, het presentiegeld en de andere vergoedingen die in het kader van de bestuurlijke werking van het agentschap worden toegekend;*

*3° de wijze waarop de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting zal voorzien in een systeem van interne controle;*

*4° de instemming van de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting met de toekenning aan een externe auditcommissie of één of meer commissarissen van audittaken in de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting overeenkomstig artikel 265, en de wijze waarop de externe auditcommissie of commissaris deze audittaken uitoefent.”*

De interne werkgroep bereidt deze samenwerkingsovereenkomst voor.

Vervolgens moet deze formeel goedgekeurd worden door de gemeenteraad enerzijds en de raad van bestuur van de huidige VZW anderzijds.

- De gemeenteraad hecht eerst een principiële goedkeuring aan de samenwerkingsovereenkomst.

- Na de goedkeuring van de verzelfstandiging door het Toezicht (oprichtingsbesluit, verslag, statuten - niet van de samenwerkingsovereenkomst) (STAP 6) wordt de samenwerkingsovereenkomst ook formeel afgesloten (aanpassingen zijn eventueel nog mogelijk).

Vermits het Toezicht zich niet uitspreekt over de samenwerkingsovereenkomst -

het betreft immers afspraken tussen de gemeente en een verzelfstandigde entiteit

- kan STAP 4 doorheen het hele proces tot stand komen.

**STAP 5 : GOEDKEURING /BESLISSING GEMEENTERAAD TOT DEELNAME/OMVORMING**

Eens het **motiveringsverslag** is opgemaakt, de **statuten** principieel zijn goedgekeurd door zowel de algemene vergadering van de VZW àls de gemeenteraad, moet er nog een belangrijk stuk aan het dossier voor het Toezicht worden toegevoegd. Het gaat om **de beslissing van de gemeenteraad tot deelname** aan de VZW.

---

De beslissing tot deelname omvat :

- a) - de omschrijving van de leden die partij zullen zijn tot de overeenkomst
  - de statuten (zie hoger)
  - de omschrijving van eventuele inbrengen
  - de omschrijving van de toekomstige bestuurders
  - benoeming van de organen van de EVA-VZW waarin de gemeente zal deelnemen.
- b) de samenwerkingsovereenkomst (zie hoger)

**STAP 6 : GOEDKEURINGSTOEZICHT VLAAMSE REGERING**

Zoals reeds aangehaald baseert het Toezicht zich voor de goed- of afkeuring van het omvormingsdossier op volgende documenten

- het motiveringsverslag CBS (STAP 2)
- de statuten (STAP 3)
- de gemeenteraadsbeslissing tot deelname aan de EVA-VZW (STAP 4+ 5 )

De voorgaande stappen waren noodzakelijk om tot deze drie stukken te komen. Het geheel wordt nu toegestuurd<sup>6</sup> aan het Toezicht, en dat binnen de 30 dagen na de gemeenteraadsbeslissing tot deelname. Het Toezicht beschikt over een termijn van 100 dagen om wel/niet goed te keuren. Als het Toezicht geen beslissing heeft genomen binnen deze termijn of de beslissing niet verzonden is aan de gemeente in kwestie, wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend.

**STAP 7: SAMENSTELLING BESTUURSORGANEN EVA-VZW**

De samenstelling van de bestuursorganen binnen de omgevormde EVA-VZW, is de grootste verandering in vergelijking met de bestaande situatie. De gemeente wordt als rechtspersoon lid van de Algemene Vergadering van de EVA-VZW, en krijgt er zelfs de meerderheid van de stemmen. In de Raad van bestuur krijgt de gemeente de meerderheid van de zitjes. Dit is een grote wijziging voor de bestaande VZW's, waar de gemeente niet noodzakelijk de meerderheid had. De gemeente heeft het dus voor het zeggen. Dit neemt niet weg dat er ook nog andere

---

<sup>6</sup> Agentschap voor Binnenlands Bestuur, afdeling Regelgeving en werking, boudewijnlaan 30, bus 70, 1000 Brussel.

organen mogen bestaan die vrij samengesteld kunnen worden. (directiecomité, adviesorganen,...)

### Samenstelling Algemene Vergadering

---

- **Gemeente (als rechtspersoon) wordt lid van de AV van de EVA-VZW**

De vertegenwoordiger(s) van de gemeente in de AV zijn (is) verplicht gemeenteraadsleden (gemeenteraadslid).

Het Gemeentedecreet verplicht niet dat ook oppositiefracties een afvaardiging hebben in de Algemene Vergadering van de EVA-VZW. Voor cultuurpactsectoren echter geldt die verplichting wel. De Cultuurpactwet schrijft dit zo voor.

- **Gemeente heeft steeds meerderheid van de stemmen in de Algemene Vergadering**

Het Gemeentedecreet stelt geen verplichte verhouding in tussen het aantal leden vanuit de gemeenteraad en het aantal “derdenleden” (vb. gebruikers en strekkingen). Het Gemeentedecreet vereist wel dat de vertegenwoordigers van de gemeente in de Algemene Vergadering steeds over een meerderheid van de stemmen beschikken. Om dit te bereiken hoeven de gemeenteraadsleden niet in de meerderheid te zijn. Het is mogelijk om hen statutair een meervoudig stemrecht toe te kennen.

Het is dus mogelijk dat in de Algemene Vergadering van de EVA-VZW de gemeenteraadsleden de minderheid uitmaken, maar doordat zij een meervoudig stemrecht hebben, over de meerderheid van het aantal stemmen beschikken. Of de vertegenwoordiging van de gemeente in de AV nu uit een of twintig personen bestaat, ze heeft er altijd de meerderheid van de stemmen.

Het voordeel van deze werkwijze is dat minder gemeenteraadsleden moeten geëngageerd worden. De belasting van gemeenteraadsleden kan immers groot worden indien de gemeente over heel wat EVA-VZW's beschikt waarin telkens gemeenteraadsleden afgevaardigd moeten worden.

Het nadeel is natuurlijk dat de vertegenwoordigers van gebruikers en strekkingen zich ondergewaardeerd kunnen voelen, doordat hun stem minder waard is dan deze van de politieke vertegenwoordigers. Hiertegenover staat dan weer dat de Algemene Vergadering meestal slechts een beperkte rol speelt in het beheer van de (EVA-)VZW (al neemt ze wel de “grote” beslissingen). Meestal oefent de raad van bestuur de belangrijkste (dagelijkse) beheersbevoegdheden van de (EVA)VZW uit.

- **Handelen overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad**

Vertegenwoordigers van de rechtspersoon- *de gemeente*- zijn uiteraard in wezen “natuurlijke personen”. Die personen kunnen echter niet in eigen naam spreken. Ze vertegenwoordigen immers de rechtspersoon, “de gemeente”. Ze handelen zogenaamd “overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad”. In de praktijk zou het dus kunnen dat “de gemeente” slechts door één natuurlijke persoon wordt vertegenwoordigd. Dat gemeenteraadslid vertolkt dan het standpunt dat de gemeenteraad vooraf heeft ingenomen over alle punten op de agenda van een AV van de EVA-VZW. De agenda van de AV moet dus ruim vooraf bekend zijn. Het Toezicht eist hier de nodige garanties dat de gemeenteraad zich effectief heeft kunnen uitspreken over de agenda van de AV.

## Samenstelling RVB

---

In de Raad van Bestuur duiden de verschillende fracties van de gemeenteraad wel meerdere mensen aan. Deze mensen zitten in de EVA-VZW als bestuurder en hebben ieder hun eigen bestuurdersverantwoordelijkheid, met elk één stem. En dus kan hier de inhoudelijke discussie ten volle spelen tussen de verschillende fracties en tussen de vertegenwoordigers van het middenveld. Dat is belangrijk voor de werking van de centra.

Volgende regels gelden hier:

- Er is geen beperking op het aantal leden van de raad bestuur.
- De gemeente draagt steeds een meerderheid voor van de leden van de raad van bestuur.
- Ten hoogste 2/3 van de leden voorgedragen door de gemeente is van hetzelfde geslacht.
- De verschillende fracties van de gemeenteraad moeten vertegenwoordigd zijn
- Deze voordracht gebeurt als volgt:
  - o elke fractie (uit de gemeenteraad) duidt minstens één lid van de raad van bestuur aan.
  - o de overige leden worden aangeduid volgens de regels van evenredige vertegenwoordiging (art 236 §2 Gemeentedecreet)<sup>7</sup>, en dit op de volgende manier:
    - evenredige verdeling onder de fracties die deel uitmaken van het CBS en de fracties die geen deel uitmaken van het CBS
    - aantal leden dat toekomt aan fracties binnen CBS: evenredige verdeling onder deze fracties
    - aantal leden dat toekomt aan fracties die niet in CBS vertegenwoordigd zijn: evenredige verdeling onder deze fracties

Het systeem van evenredige verdeling vereist veel puzzelwerk, zeker in combinatie met de verplichte man-vrouwverhouding (ten hoogste tweederde van elk geslacht).

---

<sup>7</sup> Het Toezicht beklemtoont dat het gaat om een gewone “evenredige verdeling”. Het gaat dus niet om de systemen D'Hondt, Imperiali,...

Maar het grootste probleem vormt het aantal bestuurders: als alle fracties een bestuurder aanduiden en deze bestuurders evenredig verdeeld moeten worden over deze fracties, kom je in een doorsnee gemeente al snel aan een tiental bestuurders.

Dat betekent dus ook dat er, de VZW-wetgeving indachtig, ook elf leden in de AV gevonden moeten worden (de gemeente en nog tien andere). Dat ligt niet voor de hand, wetende dat de gemeente sowieso de meerderheid van de stemmen heeft, en elk ander lid genoeg moet nemen met een minderheidspositie.

Deze *externen* kunnen externe deskundigen zijn, vertegenwoordigers van maatschappelijke strekkingen, andere verenigingen, maar ook gemeenteraadsleden of personeelsleden van de gemeente die dan in eigen naam zetelen en niet in naam van de gemeente.<sup>8</sup>

Hun stemgedrag kan dan uiteraard ook afwijken van dat van de formele vertegenwoordigers van de gemeente.

#### STAP 8 : GOEDKEURING STATUTEN EN AFSLUITEN SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

Na de goedkeuring van het omvormingsdossier door het Toezicht, de goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst en nu de organen van de VZW zijn samengesteld, kan overgegaan worden tot de goedkeuring van de statutenwijziging door algemene vergadering en tot de verdere concretisering van de samenwerkingsovereenkomst (installeren interne controlesysteem, audittaken, presentiegeld, ...).

#### STAP 9: OPENBAARMAKINGSVEREISTEN NA GOEDKEURING

De statuten van de EVA-VZW, evenals het oprichtings- of deelnamebesluit van de gemeenteraad en het motiveringsverslag van het schepencollege moeten ter inzage neergelegd worden op het secretariaat van de gemeente (en best ook op de zetel van de VZW indien verschillend van secretariaat gemeente).

<sup>8</sup> Daarnaast bestaat er nóg een optie, die volgens ons vooralsnog niet wettelijk is, maar die in verschillende dossiers al werd bevestigd door het toezicht: je beperkt het aantal leden van de RvB door de gemeente zelf lid te maken van de RvB, op dezelfde manier als in de AV. Maar hoe rijm je dit met de verplichte vertegenwoordiging van de verschillende fracties? In dit geval wordt de gemeente weliswaar lid, maar wordt zij vertegenwoordigd door verschillende afgevaardigden van de fracties, elk met hun eigen stem. Deze personen hoeven dus ook niet *in naam van de gemeente* te stemmen, maar gewoon volgens eigen inzicht of dat van de fractie. Zo heb je ook geen tien bestuurders, voorgedragen door de gemeente, maar slechts één (de gemeente zelf), weliswaar met verschillende afgevaardigden (van de fracties) en dus meervoudig stemrecht. Dit strookt niet met de formulering van het Gemeentedecreet (art. 246), waar de gemeente de meerderheid van de leden van de RvB voordraagt, maar werd niettemin aanvaard door het toezicht. Bedoeling is dat dit artikel op korte termijn wordt gewijzigd. (D. Vanholsbeeck-VVSG)

De VZW-wetgeving veronderstelt een neerlegging van de statutenwijziging, en van de samenstelling van de bestuursorganen op Griffie Rechtbank van Koophandel en de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

#### STAP 10: PERIODIEKE VERANTWOORDING AAN DE GEMEENTERAAD

Het Gemeentedecreet bevat geen bepalingen die een periodieke verantwoording van het verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm aan de gemeenteraad opleggen.

Evenwel dient het agentschap in de samenwerkingsovereenkomst in te stemmen met de toekenning aan een externe auditcommissie of één of meer commissarissen van audittaken overeenkomstig artikel 265. Een dergelijke verplichting is pas zinvol indien zij ook inhoudt dat het jaarlijkse rapport vervolgens niet alleen aan het agentschap maar ook aan de gemeente in kwestie wordt overgemaakt.