



VVC vzw

Document

084

16/04/2010

MOGELIJKE BEHEERSVORMEN VOOR CULTUUR- EN GEMEENSCHAPSCENTRA IN HET KADER VAN HET GEMEENTEDECREET

Een algemeen kader

Cultuur- en gemeenschapscentra zijn overheidsinitiatieven. In de meeste gevallen zijn dit initiatieven vanuit de gemeentelijke overheid. De gemeentebesturen hadden bij de aanvang van deze werksoort de keuze tussen twee vormen van beheer: het gemeentelijke beheer (als een gemeentelijke dienst) bijgestaan door een raad van bestuur (in overeenstemming met de cultuurpactwetgeving) en het vzw - beheer (een verzelfstandigde organisatie op initiatief van de gemeente). Deze twee vormen worden uitdrukkelijk omschreven in het decreet van 16 juli 1973 als de enige vormen van beheer. Het decreet van 24 juli 1991 spreekt zich niet meer uit over de juridische vorm van het beheer, maar regelt enkel de samenstelling van het beheersorgaan. In de praktijk betekende dit dat de twee beheersvormen uit het decreet van 1973 verder bleven bestaan. Wel dient een belangrijke evolutie opgemerkt te worden sinds het midden van de jaren 80: het ontstaan van de vzw - programmering. Deze vorm kan gezien worden als een beperkte vorm van externe verzelfstandiging gekoppeld aan het gemeentelijk beheer. Vele gemeentebesturen kozen voor deze vorm om in het kader van het gemeentelijk beheer een soepelere en meer efficiënte werking mogelijk te maken. Deze vzw - programmering beschikt niet over eigen personeel maar wordt beschouwd als een instrument voor een soepele financiële werking. De vzw - programmering krijgt een jaarlijkse dotatie om de eigen programmering uit te voeren en kan ook de inkomsten uit eigen activiteiten zelf aanwenden voor de eigen werking. De algemene vergadering van deze vzw valt meestal samen met de raad van bestuur in gemeentelijk beheer. Dit waarborgt een continuïteit in de besluitvorming. De raad van bestuur in gemeentelijk beheer neemt de beslissingen met betrekking tot de eigen programmering. Deze beslissingen worden uitgevoerd door de vzw - programmering. Deze vzw - programmering werd in het decreet lokaal cultuurbeleid van 2001 voor het eerst uitdrukkelijk vermeld als mogelijkheid bij het beheer van een cultuurcentrum. Datzelfde decreet verbood het vzw - beheer voor cultuurcentra behalve voor diegenen die reeds een vzw - beheer hadden en verbood het vzw - beheer voor een gemeenschapscentrum. De beleidsoptie was hiermee duidelijk gesteld: de vzw - formule is niet langer gewenst en wordt als het ware uitdovend gemaakt. Deze beleidskeuze was ingegeven door diverse motieven. Er was de uitdrukkelijke stelling van het primaat van de politiek, er was de twijfel of een vorm van verzelfstandiging van gemeentelijke taken in een vzw - formule wel conform de geldende wetgeving was, er was de negatieve perceptie van de vzw - formule in het kader van een democratisch deficit. Ondanks deze beleidsopties moeten we vandaag vaststellen dat zeker meer dan 90% van de cultuurcentra en van de gemeenschapscentra met een eigen programmering over een of andere vzw - formule beschikken, gaande van een 'volle vzw' tot en met een 'minimale' vorm

van een vzw - programmering. Alleen al uit de praktijk van meer dan 30 jaar werking is het duidelijk dat een mogelijkheid tot verzelfstandiging wenselijk en noodzakelijk is.

Deze mogelijkheid tot verzelfstandiging wordt nu ook wettelijk gecreëerd door het gemeentedecreet van 15 juli 2005. Terwijl de wetgever in het verleden de juridische basis van dit soort 'gemeentelijke vzw's' in het ongewisse liet, wordt in dit decreet nu een duidelijke juridische basis gelegd voor meerdere vormen van interne en externe verzelfstandiging. Dit betekent dat de lokale besturen nu in volle gemoedsrust kunnen kiezen tussen verschillende vormen van beheer.

Ook het decreet Lokaal cultuurbeleid heeft met deze nieuwe realiteit rekening gehouden door het wijzigingsdecreet van 13 juli 2007. Het verbod van vzw- beheer voor nieuwe cultuurcentra en voor gemeenschapscentra wordt opgeheven. Dit wijzigingsdecreet verwijst, wat het beheersorgaan van het cultuurcentrum betreft, enkel nog naar de bepalingen van het cultuurpact (de verplichting van een bestuursorgaan voor de gemeentelijke culturele infrastructuur met drie mogelijke vormen). Men gaat er uiteraard van uit dat de bepalingen van het gemeentedecreet (de vormen van interne en externe verzelfstandiging) hier ook van kracht zijn.

Maar dit betekent niet dat alle problemen opgelost zijn. De wetgever heeft immers in het gemeentedecreet weinig of geen rekening gehouden met andere bestaande wetgeving, met name de cultuurpactwetgeving. Artikel 9 van de cultuurpactwetgeving bepaalt dat voor de culturele infrastructuur, instellingen of diensten die opgericht zijn door of ressorteren onder een overheid een beheers- of bestuursorgaan moet worden opgericht waarvan de samenstelling één van de volgende drie vormen aanneemt:

- 9a: de evenredige vertegenwoordiging van de politieke strekkingen die bestaan in de betrokken overheid. In dat geval wordt het beheersorgaan bijgestaan door een vaste commissie van advies waarin alle vertegenwoordigende verenigingen van gebruikers en alle filosofische en ideologische strekkingen zijn opgenomen;
- 9b: de vereniging van afgevaardigden van de betrokken overheid met de vertegenwoordigers van de gebruikers en van de strekkingen op basis van het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging;
- 9c: de zelfstandige vereniging van specialisten of gebruikers, al dan niet voorzien van een rechtsstatuur, waaraan de betrokken overheid het beheer opdraagt.

Vanuit de werksoort en vanuit de VVC gaat de voorkeur duidelijk uit naar de formule 9b waarin voorzien wordt in een vorm van medebeheer door enerzijds de vertegenwoordigers van de politieke partijen en anderzijds de vertegenwoordigers van het middenveld. Deze beheersvorm garandeert immers de beste vorm van participatie van alle betrokken partijen: overheid en middenveld. In de huidige geest van participatief beleid schiet de beheersformule van art 9a tekort omdat de gebruikers niet mee kunnen beslissen, enkel kunnen adviseren. De formule 9c lijdt dan weer aan een democratisch deficit, wegens geen politieke vertegenwoordiging. In het verdere verloop van de tekst zullen we ook merken dat de formule 9c onmogelijk kan toegepast worden in de verschillende vormen van externe verzelfstandiging, voorzien in het gemeentedecreet en juist omwille van de niet - participatie van de vertegenwoordigers van de gemeentelijke overheid.

De wetgever gaat in het gemeentedecreet ook uit van een soort hiërarchie in de vormen van verzelfstandiging: de gemeentelijke werking staat voorop, de interne verzelfstandiging komt op de tweede plaats en de externe verzelfstandiging is de laatste keuzemogelijkheid. Dit noodzaakt de gemeentebesturen ook te motiveren waarom zij voor interne of externe verzelfstandiging kiezen.

In het verdere verloop van de tekst zullen we de volgende indeling toepassen:

1. Het zuiver gemeentelijk beheer, inclusief de toepassing vanuit de cultuurpactwetgeving. Uit de praktijk leren we dat deze vorm kan gecombineerd worden met een vzw - programmering, die evenwel een vorm is van externe verzelfstandiging in het kader van het gemeentedecreet.
2. Een algemene motivering voor verzelfstandiging.
3. De interne verzelfstandiging: het budgethouderschap en het intern verzelfstandigd agentschap. Ook deze vorm kan gecombineerd worden met een vzw - programmering die een vorm is van externe verzelfstandiging in het kader van het gemeentedecreet.
4. De specifieke motivering voor externe verzelfstandiging.
5. De verschillende vormen van externe verzelfstandiging en meer specifiek het autonoom gemeentebedrijf en de vzw.

Ter aanvulling en duiding stelden we ook een aantal fiches op, waarin de belangrijkste kenmerken en regels m.b.t. de beheersvorm worden beschreven zoals bepaald door het gemeentedecreet. Deze fiches kan u terugvinden op www.cultuurcentra.be bij Informatie > Per thema > Verzelfstandiging:

- Fiche IVA (intern verzelfstandigd agentschap)
- Fiche Budgethouderschap
- Fiche AGB (autonoom gemeentebedrijf)
- Fiche VZW

De fiches kunnen bijgevolg gelezen worden als achtergrondinformatie bij deze argumentatietekst waarin voor- en nadelen worden afgewogen van de verschillende beheersvormen en hun kenmerken.

1. Het zuiver gemeentelijk beheer

Een cultuur- of gemeenschapscentrum in zuiver gemeentelijk beheer is een gemeentelijke dienst die werkt volgens de gemeentelijke regelgeving wat betreft de verschillende aspecten van besluitvorming: personeelsbeleid, financieel beleid, beslissingslijnen,...

Conform de cultuurpactwetgeving moet er bij er bij deze vorm een raad van bestuur opgericht worden waarbij we duidelijk kiezen voor de beheersvorm 9b, zoals reeds hoger is toegelicht. Deze raad van bestuur heeft minimaal een beslissingsbevoegdheid over de eigen programmering van het centrum.

Deze bestuursvorm is volledig conform het gemeentedecreet en conform de cultuurpactwetgeving. Dit betekent dit dat deze huidige raden van bestuur (in Vlaanderen meestal paritair samengesteld, in Brussel met een meerderheid voor de vertegenwoordigers van het culturele veld) in hun huidige vorm kunnen blijven voortbestaan.

Deze vorm biedt echter onvoldoende garanties voor een goede werking van het centrum. Dit blijkt uit de praktijk van de voorbije dertig jaar waarbij de meeste gemeentelijk beheerde centra gekozen hebben voor een aanvullende vorm van beheer, nl. de vzw - programmering. Op deze aanvullende vorm en de motivering komen we verder terug.

2. De algemene motivering voor verzelfstandiging

Vanuit de wetgever zelf worden mogelijke motieven voor verzelfstandiging naar voren geschoven. Zo vinden we in de Memorie van toelichting bij het decreet Beter Bestuurlijk Beleid een opsomming van motieven voor verzelfstandiging:

- omdat er een eigen cultuur voor de uitvoeringsorganisatie gewenst is, die gericht is op de professionaliteit van de uitvoering;
- omwille van een verwachting van hogere doelmatigheid en slagvaardigheid, in combinatie met kwaliteit, effectiviteit van de te leveren prestaties;
- vanuit een deskundigheidsmotief: om de voor de taakuitvoering vereiste deskundigheid beter tot haar recht te laten komen;
- om activiteiten op de markt te brengen, in een competitieve sfeer;
- omdat er een grotere afstand tot het beleidscentrum gewenst is en, om dichter bij de klant te staan;
- om in sommige domeinen een gewenste of nodig geachte onafhankelijkheid ten opzichte van de regering (lees gemeentebestuur) tot stand te brengen.

In de Memorie van Toelichting bij het Gemeentedecreet lezen we verder: *'Het ontwerp van gemeentedecreet bevat de optie om via verzelfstandiging een soepelere werking mogelijk te maken voor de verwezenlijking van bepaalde gemeentelijke opdrachten. De toegenomen mogelijkheden voor verzelfstandiging van deelaspecten van het gemeentelijk beleid betekenen een goede en logische evolutie.'*

Deze beide citaten maken duidelijk dat de wetgever de mogelijkheid tot verzelfstandiging van bepaalde overheidsdiensten aanvaardt en een logische en goede evolutie vindt. Daarom worden deze mogelijkheden ook voorzien in het gemeentedecreet.

Komen nu ook cultuur- en gemeenschapscentra, als initiatief van de lokale overheden, in aanmerking voor verzelfstandiging?

Een eerste en zeer belangrijk argument voor verzelfstandiging van het beheer van een cultuur- en gemeenschapscentrum is de praktijk van de afgelopen 30 jaar. Uit deze praktijk blijkt dat verzelfstandiging een soepele, efficiënte en klantvriendelijke werking sterk bevordert. Bovendien biedt dit een garantie voor onafhankelijkheid in de programmering, wat één van de grondbeginselen is en een absolute noodzaak blijft voor de werksoort.

In dit verband citeren we Béatrice Du Bois in een studie van 2000 (Ufsia): *'Een onafhankelijke positie op artistiek en educatief vlak is van groot belang voor een culturele instelling. De periode van verzuiling is achter de rug en politieke inmenging met het programma en/of aanbod van een centrum is niet langer gewenst. Culturele centra moeten immers niet alleen uitvoerend, maar tegelijk dynamisch, artistiek en creatief kunnen zijn.'*

En Rudi Laermans (2002) stelt: *'Het cultuurcentrum of de bibliotheek zijn best geen gedweë uitvoerders van, maar actieve partners in het lokale cultuurbeleid. Het zal hun creativiteit ten goede komen, het biedt hen de speelruimte in de omgang met andere actoren en het zorgt voor een meer gelijke machtsbalans tussen gemeentelijke cultuurinstellingen en het gemeentebestuur.'*

De toon van de noodzaak voor een zekere vorm van verzelfstandiging voor de cultuurcentra en gemeenschapscentra is hiermee duidelijk gezet. In de volgende stappen bekijken we de verschillende mogelijke vormen van verzelfstandiging. Rekening houdend met de regelgeving vanuit het gemeentedecreet en de cultuurpactwetgeving,

wegen we voor- en nadelen af van deze vormen. We gaan daarbij in de eerste plaats uit van voldoende garanties voor een kwaliteitsvolle en efficiënte werking van het cultuur- of gemeenschapscentrum ten voordele van de bevolking.

3. De interne verzelfstandiging

Het budgethouderschap voor de directeur van het cultuur- of gemeenschapscentrum is een eerste maar beperkte vorm van interne verzelfstandiging. Dit kan gecombineerd worden met de creatie van een intern verzelfstandigd agentschap (IVA) 'cultuurcentrum' of 'gemeenschapscentrum' waarbij de hele dienst en personeelsploeg deel uitmaakt van dit IVA.

Het budgethouderschap kan tegemoet komen aan een aantal praktische bezwaren van het zuiver gemeentelijk beheer zoals die tot nu toe gekend zijn. Dit budgethouderschap houdt in dat het verantwoordelijk personeelslid (directeur) beslissingen kan nemen binnen vastgestelde perken. Uit de voorliggende teksten is het niet zo duidelijk of de budgethouder of de IVA zal kunnen beschikken over een eigen rekening van het centrum. Indien dit niet het geval is en de betalingen dus moeten gebeuren via de gemeente, kan dit een soepele werking sterk bemoeilijken.

Maar bovendien volstaat dit niet wat het beheer van het centrum betreft en wel omwille van de cultuurpactwetgeving die bepaalt dat de overheden gebruikersgroeperingen en ideologische en filosofische strekkingen moeten betrekken bij het beheer van culturele instellingen opgericht door of ressorterend onder de overheid. Het cultuurpact voorziet hier in drie mogelijkheden waarbij we zeer duidelijk opteren voor de formule 9b, zoals hoger reeds is gemotiveerd. Daarom moet er naast de interne verzelfstandiging ook een raad van bestuur gecreëerd worden die minimaal een beslissingsbevoegdheid heeft over de eigen programmering. Wat deze raad van bestuur betreft gelden hier dezelfde opmerkingen als die we gemaakt hebben bij het zuiver gemeentelijk beheer.

Deze vorm van verzelfstandiging is geen afdoende oplossing voor een soepel en efficiënt financieel beheer vanuit het centrum. Een mogelijk alternatief is deze vorm te koppelen aan een vzw - programmering. Men kan ook kiezen voor ofwel een autonoom gemeentebedrijf of voor een 'volle' vzw. Dit brengt ons bij de vormen van externe verzelfstandiging.

4. De specifieke motivering voor externe verzelfstandiging

Wat hieronder moet worden verstaan vinden we terug in Artikel 225 § 1 van het gemeentedecreet:

“De gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen zijn diensten met een eigen rechtspersoonlijkheid die door de gemeente worden opgericht of waarin de gemeente deelneemt en die belast zijn met welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang. Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuitvoering kunnen de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen tevens betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding.”

Het gemeentedecreet stelt wel een tweetal algemene beperkingen aan de keuze voor een externe verzelfstandiging, nl.

- de oprichting van een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap dient de uitvoering van welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang te betreffen
- het beheer binnen de rechtspersoonlijkheid van de gemeente kan niet dezelfde voordelen bieden.

Wat de eerste voorwaarde betreft, vinden we een antwoord in de Memorie van Toelichting bij het decreet. Het is de gemeente zelf die bepaalt of een activiteit al dan niet een taak is van gemeentelijk belang. Deze bevoegdheid kan enkel beperkt worden door de Vlaamse Regering die bevoegd is een lijst op te stellen van gemeentelijke taken waarvoor extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden opgericht. Vooralsnog bestaat een dergelijke lijst niet. We kunnen er dus van uitgaan dat het beheer van cultuur - en gemeenschapscentra in beginsel een 'beleidsuitvoerende taak van gemeentelijk belang' is.

Wat de tweede voorwaarde betreft is in het vorige punt afdoende bewezen dat interne verzelfstandiging onvoldoende garantie biedt voor een efficiënte werking. Alleen al het gebrek aan een eigen rekening waarmee kan ingespeeld worden op soepele, maar volledig correcte betalingen in functie van de eigen programmering is voldoende reden om te opteren voor een externe verzelfstandiging. In dat verband citeren we socioloog Hans Mommaas (2006) die uitdagingen formuleert voor de publieke culturele instellingen in het zoeken naar een nieuwe verhouding tot de steeds uitdijende vrijetijdsmarkt en toenemende commerciële initiatieven: "Dit vraagt niet alleen om een meer eigentijdse houding ten opzicht van cultuurconsumenten, met de bijhorende culturele programma's, het vraagt ook om de inzet van meer eigentijdse organisatie- en financieringsstructuren.

Voor andere argumenten voor externe verzelfstandiging verwijzen we naar een VVC - document van november 2004 waarvan we hier de belangrijkste krachtlijnen weergeven.

- het personeelscriterium

Onze werksoort heeft een dynamisch personeelsbeleid nodig: het kunnen aanwerven van de juiste mensen op de juiste plaats met een marktconforme verloning. De logge baremastructuur, enkel gebaseerd op diploma's is een zware handicap. Het risico van verlies van opgebouwde deskundigheid is groot. Het gevaar van onvoldoend gemotiveerd personeel is reëel.

- het financieel criterium

Een enveloppenfinanciering is noodzakelijk voor een soepel, efficiënt en transparant financieel beleid. Bovendien is er nood aan een soort reserveopbouw, wat binnen een jaarlijkse begroting niet haalbaar is. Bepaalde projecten overstijgen de jaarlijkse middelen van een instelling.

- het marktgericht criterium

Een verzelfstandigd statuut is wenselijk om te kunnen overleven in een vrije markteconomie die ook het culturele veld kenmerkt. Zo zijn de Kunstencentra, die gelijkaardige instellingen zijn, verplicht een vzw - structuur aan te nemen. Bij externe verzelfstandiging kunnen cultuur- en gemeenschapscentra identieke

activiteiten organiseren als private actoren en samenwerkingen opzetten met derden, ook met commerciële partners.

- het imagocriterium

De meeste cultuur- en gemeenschapscentra vragen een eigen huisstijl. Zij ondervinden namelijk nadeel van de te formele gemeentelijke overheidsstijl. Als culturele instelling moeten ze zich ‘verkopen’ of ‘aanprijzen’. Een goede marketingstrategie komt hier van pas, waarbij begrippen ‘product’ en ‘promotie’ op het voorplan staan. Een eigen identiteit maakt het centrum aantrekkelijker voor de eigen bevolking.

Het gemeentedecreet voorziet twee vormen van gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen: het autonoom gemeentebedrijf en het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm. Wil men een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm oprichten dan moet men bovendien aantonen dat een autonoom gemeentebedrijf niet dezelfde voordelen biedt.

In het volgende onderdeel belichten we twee vormen van externe verzelfstandiging met hun voordelen, nadelen, mogelijkheden en beperkingen.

5. Externe verzelfstandiging

Het autonoom gemeentebedrijf

Voordelen

- Het autonoom gemeentebedrijf beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid waarbij een zekere mate van autonomie is gegarandeerd binnen de grenzen van de beheersovereenkomst en statuten. Anderzijds is er ook voldoende controle vanuit de gemeente gegarandeerd. (geen democratisch deficit)
- De leden van de raad van bestuur worden benoemd door de gemeenteraad maar dit sluit niet uit dat ook kandidaten worden voorgedragen door de gebruikers en de strekkingen.
- De leden, voorgedragen vanuit de gemeentelijke overheid, moeten geen gemeenteraadsleden zijn, met uitzondering van de voorzitter die deel moet uitmaken van het college van burgemeester en schepenen.
- Het autonoom gemeentebedrijf kan personeel aanstellen in statutair of contractueel verband.
- De gemeente kan statutair personeel ter beschikking stellen van of overdragen naar het autonoom gemeentebedrijf indien het personeelsstatuut van de gemeente hierin voorziet.
- Het AGB kan zelf Gesco’s aanwerven (of Gesco’s van de gemeente overnemen) op basis van het Besluit van de Vlaamse regering van 29 juni 2007. In dit geval moet de bestaande conventie van de gemeente aangepast te worden. Er moet ook een conventie afgesloten worden tussen de gemeente en het AGB.
- De rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel is van toepassing op het statutaire en contractuele personeel van het autonoom gemeentebedrijf. Maar

voor specifieke functies en specialisaties, die niet bestaan binnen de gemeente, kan zelf beslissen over de rechtspositieregeling van het personeel.

- Het autonoom gemeentebedrijf is BTW - plichtig, behalve ‘misschien’ voor de activiteiten die vallen onder Artikel 44 §2, 9° die voorziet in een vrijstelling voor *“de organisatie van toneel-, ballet- of filmvoorstellingen, van tentoonstellingen, concerten of conferenties alsook de leveringen van goederen die nauw samenhangen met deze diensten door instellingen erkend door de bevoegde overheid, mits de inkomsten die zij verkrijgen uit hun werkzaamheid uitsluitend gebruikt worden tot dekking van de kosten ervan”*.

Nadelen

- Er kunnen zich problemen voordoen bij de samenstelling van het bestuursorgaan en met name de beperking van het aantal mandaten tot maximaal de helft van het aantal gemeenteraadsleden met een maximum van 12. Deze beperking zal in vele gevallen de door het cultuurpact opgelegde vertegenwoordiging van de politieke fracties en de vertegenwoordiging van de filosofische en ideologische strekkingen niet mogelijk maken.
- De gemeente kan geen contractueel personeel ter beschikking stellen van het autonoom gemeentebedrijf.

De vzw

Naast externe verzelfstandigde agentschappen in publiekrechtelijke vorm, worden ook de privaatrechtelijke vormen opengesteld voor de gemeenten. Zowel de commerciële (NV,...) als de niet - commerciële privaatrechtelijke rechtsvormen (vzw, stichting,...) komen in aanmerking. In deze tekst gaan we enkel in op de vzw - vorm.

In dit onderdeel situeren zich zowel de vzw - programmering als de volle vzw. Beide vormen van vzw dienen gemotiveerd te worden en moeten beantwoorden aan de regelgeving van het gemeentedecreet. Tussen deze beide vormen van vzw zijn er twee grote verschillen:

- De vzw - programmering beschikt niet over eigen personeel in tegenstelling tot de ‘volle’ vzw die werkgever is van het eigen personeel. De voordelen die in het vervolg van de tekst opgesomd worden voor het personeel gelden dus niet voor de vzw - programmering.
- De vzw - programmering is een instrument dat de beslissingen van de raad van bestuur bij een gemeentelijk beheer uitvoert terwijl de ‘volle’ vzw zelf de beslissingen neemt en uitvoert. In deze formule bestaan er dus twee bestuursorganen.

Er is ook nog een derde formule van vzw mogelijk waarbij de vzw de volle bevoegdheden heeft als de raad van bestuur in gemeentelijk beheer, nl. de beslissingsbevoegdheid over de eigen programmering (tot en met de uitvoering ervan) en de adviesbevoegdheid over de andere aspecten van de werking van het centrum. Deze formule biedt het voordeel dat er slechts één bestuursorgaan nodig is. Uiteraard moet de samenstelling van dit bestuursorgaan dan beantwoorden aan de cultuurpactwetgeving en aan de regels van het gemeentedecreet wat de externe verzelfstandiging betreft. In deze derde formule is het mogelijk dat het personeel

gemeentepersoneel blijft. Afhankelijk van de concessieovereenkomst kan deze vzw eventueel ook personeel aanwerven voor bepaalde (tijdelijke) projecten.

Motivering

Indien de externe verzelfstandiging kan worden verantwoord, heeft de Vlaamse decreetgever een duidelijke voorkeur geuit voor de figuur van het autonome gemeentebedrijf. Tot verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm kan slechts worden besloten indien de vereiste voordelen of doelstellingen niet op dezelfde wijze gerealiseerd kunnen worden via publiekrechtelijke vormgegeven externe verzelfstandiging. In de parlementaire voorbereiding van het Gemeentedecreet wordt hierover het volgende gesteld:

“Als voordelen van privaatrechtelijk vormgegeven verzelfstandiging t.a.v. de publiekrechtelijke variant kan onder meer worden gedacht aan:

- het stimuleren van initiatieven tot samenwerking met of betrokkenheid van particulieren of private belangengroeperingen;*
- de noodzaak van een doorgedreven onafhankelijkheid van het agentschap;*
- de noodzaak de gemeentelijke taken op commerciële wijze te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van concurrenten;*
- de noodzaak de gemeentelijke taken in het kader van de non-profit te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van de andere actoren die gelijkaardige activiteiten ontwikkelen.”*

Geval per geval zal de gemeente moeten oordelen of - op grond van de voormelde of andere motieven - inderdaad het gebruik van de vzw - vorm uit het Gemeentedecreet kan worden verantwoord. De juridische onmogelijkheid die zich in welbepaalde gevallen kan voordoen om via een autonoom gemeentebedrijf te voldoen aan de door het Cultuurpactdecreet opgelegde samenstelling van de bestuurs- en beheersorganen, is volgens Frederik Vandendriessche alvast een voldoende reëel en rechtmatig motief om gebruik te maken van een privaatrechtelijk agentschap in vzw - vorm.

De gegarandeerde vertegenwoordiging van de verschillende fracties, zeker in kleine gemeenten waar de raad van bestuur van het AGB - die maximum de helft van het aantal gemeenteraadsleden mag tellen - erg klein kan zijn, kan problemen geven. Indien elke fractie minstens één lid van de raad van bestuur moet kunnen voordragen én in bepaalde gevallen bovendien alle mandaten evenredig verdeeld moeten worden over de fracties, lijkt het moeilijk in de bestuursraad ook een redelijke aanwezigheid te waarborgen van de gebruikers en strekkingen.

Ook de andere nadelen van een autonoom gemeentebedrijf zijn uiteraard argumenten voor de keuze van de vzw - vorm.

Voordelen

- Een zekere mate van autonomie is gegarandeerd o.w.v een eigen rechtspersoonlijkheid. Toch is er ook voldoende controle voorzien via de privaatrechtelijke toezichtmechanismen: aansprakelijkheid van bestuurders, benoeming en ontslag bestuurders, controle op de rekeningen en boekhouding,... Bovendien kan men gezien het gewaarborgde overzicht van de gemeente en de fracties in de vzw, niet spreken van een democratisch deficit. Daarnaast zijn de beheersovereenkomst en de statuten instrumenten*

om bepaalde voorwaarden te stellen, vaak ook gekoppeld aan de middelen die ter beschikking worden gesteld. Deze mate van autonomie is noodzakelijk voor een efficiënte werking van het centrum.

- De samenstelling van de algemene vergadering en van de raad van bestuur kan volledig conform de cultuurpactwetgeving.
- Er is, in tegenstelling tot het autonoom gemeentebedrijf, geen beperking op het aantal bestuurders.
- Het personeel van de vzw is onderworpen aan het privaatrecht en de CAO - wetgeving is van toepassing.
- Statutair personeel van de gemeente kan ter beschikking gesteld worden van de vzw indien het personeelsstatuut van de gemeente hierin voorziet.
- Onder bepaalde voorwaarden kan ook contractueel personeel, dus ook Gesco's, ter beschikking gesteld worden van de vzw.
- Deze gemeentelijke vzw's kunnen in principe en in tegenstelling tot de huidige situatie zelf ook Gesco's aanwerven.

Nadelen

- De BTW - plicht is niet vanzelfsprekend maar wordt bepaald door de aard van de activiteiten. In ieder geval speelt hier ook de vrijstelling voorzien in Artikel 44 §2,9°.
- De vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering worden door de gemeente gekozen uit de gemeenteraadsleden of uit het college van burgemeester en schepenen. Het risico bestaat dat deze gemeenteraadsleden niet echt geïnteresseerd zijn in de werking van het centrum en dus weinig actief betrokken zullen zijn.

Besluit

In deze tekst bouwden we een argumentatie op voor verzelfstandiging van een cultuurcentrum of gemeenschapscentrum in het kader van het gemeentedecreet. Deze argumenten kunnen u helpen bij het motiveren van uw keuze van beheersvorm.

Deze tekst laat ook toe zelf een keuze van beheersvorm te maken voor uw cultuur- of gemeenschapscentrum op maat van uw eigen werking en op maat van de gemeentelijke context. We hielden de verschillende aspecten van een soepele en efficiënte werking van een centrum tegen het licht van de mogelijkheden die voorzien worden door het gemeentedecreet. In aanvulling op deze tekst stellen we ook fiches ter beschikking die de verschillende kenmerken beschrijven van de belangrijkste vormen van verzelfstandiging uit het gemeentedecreet (IVA, budgethouderschap, AGB, VZW).

Paul Sergier
Evi Gillard

Bibliografie

Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (Cultuurpactwet) (BS 16 oktober 1973)

Decreet van 16 juli 1973 betreffende de toekenning van weddetoelagen aan cultuurfunctionarissen werkzaam in erkende culturele centra die het culturele leven in de Nederlandstalige Gemeenschap bevorderen (BS 16 oktober 1973)

Decreet van 24 juli 1991 betreffende de erkenning en subsidiëring van Nederlandstalige culturele centra die het culturele leven in de Vlaamse Gemeenschap bevorderen (BS 10 oktober 1991)

Decreet van 13 juli 2001 betreffende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid (BS 29 september 2001)

Het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (BS 31 augustus 2005)

Besluit van de Vlaamse regering van 29 juni 2007 (BS 20 juli 2007) tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 1993 houdende uitvoering van het KB nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen

Decreet van 13 juli 2007 (BS 3 augustus 2007) houdende wijziging van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid (BS 29 september 2001)

Decreet van 23 januari 2009 (BS 4 februari 2009) tot wijziging van het Gemeentedecreet

VVC - Document 015 van november 2004: Verzelfstandiging bij cultuur- en gemeenschapscentra.

Prof. Dr. Frederik Vandendriessche en Mr. Stefan Jochems: Verzelfstandiging van cultuur- en gemeenschapscentra en het gemeentedecreet. Een publicatie van Stibbe in opdracht van de VVC (oktober 2005).

Du Bois, Béatrice (2000). Verzelfstandiging van het cultureel centrum De Warande te Turnhout. Antwerpen, Ufsia

Laermans, Rudi (2002). Het lokale niveau als speerpunt van het Vlaams cultureel regiem? Lezing voor de studiedag 'De lokale (uit)stralingsfactor van cultuur' Turnhout - De Warande, 27 november 2002.

Ricquart, Walter (2001). Verzelfstandiging van lokale culturele instellingen.

Aanvullend materiaal

Ter aanvulling en duiding stelden we een aantal beschrijvende fiches op, waarin de belangrijkste kenmerken en regels m.b.t. de beheersvorm worden beschreven zoals bepaald door het gemeentedecreet. Deze fiches kan u terugvinden op www.cultuurcentra.be bij Regelgeving en Beleit > Beheersvormen

- Fiche IVA (intern verzelfstandigd agentschap)
- Fiche Budgethouderschap
- Fiche AGB (autonoom gemeentebedrijf)
- Fiche VZW