



Document 091

VVC vzw 14/01/2011

DOSSIER VZW MOTIVERINGSVERSLAG

In het kader van de dossieropmaak voor de aanpassing van bestaande vzw's aan de regelgeving van het gemeentedecreet dient het College van Burgemeester en Schepenen een verslag op te maken waaruit blijkt dat:

- de voor- en nadelen ten aanzien van externe verzelfstandiging zijn afgewogen;
- het beheer binnen de rechtspersoonlijkheid van de gemeente, noch binnen een AGB dezelfde voordelen als van een vzw kan bieden.

In deze nota willen we de argumenten voor de keuze van externe verzelfstandiging in de vorm van een vzw te verduidelijken waaruit meteen ook blijkt dat de voor- en nadelen van een externe verzelfstandiging zijn afgewogen.

Het beheer binnen de rechtspersoonlijkheid van de gemeente biedt niet dezelfde voordelen

De grote kritiek ten aanzien van externe verzelfstandiging is dat er een zekere beperking van het 'rechtstreekse' politieke zeggenschap (primaat van de politiek) van de gemeenteraad en het college optreedt in vergelijking met de interne verzelfstandiging of het rechtstreeks gemeentelijk beheer. Het is evenwel duidelijk dat het gemeentedecreet deze kritiek pareert door aan het lokale bestuur de meerderheid te geven in de bestuursorganen van elke vorm van externe verzelfstandiging.

De wetgever zelf geeft argumenten voor externe verzelfstandiging in de Memorie van Toelichting bij het decreet Beter Bestuurlijk Beleid:

- 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 het gemeentebestuur tot stand te brengen.

Ook het gemeentedecreet zelf maakt een scherpe analyse wanneer het in de Memorie van Toelichting het volgende stelt: *“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.”*

Het belangrijkste argument voor verzelfstandiging van het beheer van een cultuur- en gemeenschapscentrum is de praktijk van de afgelopen 35 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.

Vanuit deze praktijk kunnen we een aantal criteria geven ter motivering van externe verzelfstandiging:

- **het personeelscriterium**

Onze werksoort heeft een dynamisch personeelsbeleid nodig gericht op specifieke deskundigheden: het kunnen aanwerven van de juiste mensen op de juiste plaats met een marktconforme beloning. In een zuiver gemeentelijke context worden aanwervingen van personeel vaak op een gestandaardiseerde manier aangepakt. Een enge focus op diploma's is weinig zinvol.

Bovendien speelt de concurrentie met particuliere organisaties (o.a. theatergezelschappen) wat kan leiden tot een verlies van opgebouwde deskundigheid. In een cultuurcentrum worden veel taken tijdens vrijetijdsuren uitgeoefend waarbij de nadruk ligt op piekmomenten, onregelmatige uren en snelheid bij de uitvoering. Dit vergt flexibiliteit, slagkracht en kwaliteit in functie van de te leveren prestaties. Het personeelsstatuur binnen de gemeente, en met name de rechtspositieregeling, is niet afgestemd op een dergelijke manier van werken.

- **het financieel criterium**

Er is een nood aan een mechanisme waarmee kan worden ingespeeld op soepele betalingen in functie van een eigen programmering. Zo dient de vzw zich te begeven binnen een concurrentiële omgeving zoals de cultuurmarkt er één is. Een cultuurcentrum kan als vzw gemakkelijker onderhandelen over het aanbod van voorstellingen. Verder dient ze tussentijdse reducties toe te kennen of een eigen ticketprijzenbeleid te kunnen ontwikkelen. Dit is hoe dan ook noodzakelijk om tegemoet te komen aan de steeds hogere verwachtingen van het publiek.

Bepaalde subsidies kunnen slechts aangevraagd en eventueel binnengehaald worden wanneer deze worden toegekend aan een privaatrechtelijke beheersvorm; bvb. Europese subsidies, subsidies uit het kunstendecreet, subsidies uit het participatiedecreet,... Ook voor het bekomen van sponsoring heeft de rechtsvorm van een vzw een aantal voordelen boven de werking binnen een stadsdienst. Privé-(rechts)personen zijn niet zo snel geneigd om een 'stadsbestuur' of een 'autonoom gemeentebedrijf' te sponsoren, maar zullen gemakkelijker een vzw sponsoren. Volgende voorbeelden kunnen worden aangehaald:

- sponsoring in natura (bijvoorbeeld video- of audiomateriaal) kan door een vzw bekomen worden (binnen een stadsdienst zou men steeds de volle prijs hiervoor betalen);

- privésponsors geven gelden omdat men gelooft in een bepaald product of in 'het huis', doch een mecenaat t.o.v. een stadsorganisatie zal nauwelijks voorkomen. 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. Binnen een jaarlijkse gemeentebegroting is dit niet mogelijk. De inkomsten komen in de gemeentekas terecht en kunnen niet gelinkt worden aan een bepaald project of een bepaalde dienst.

- **het marktgericht criterium**

Een verzelfstandigd statuut is wenselijk om te kunnen overleven in een vrije markteconomie die ook het culturele veld kenmerkt. De meeste gezelschappen en andere professionele actoren zijn immers privaatrechtelijke rechtspersonen. Bij externe verzelfstandiging kunnen cultuur- en gemeenschapscentra identieke activiteiten organiseren als private actoren en samenwerking opzetten met derden, ook met commerciële partners. Een vzw kan bij deze onderhandelingen optreden als een gelijkwaardige partner. In het geval van een gemeentelijke organisatie percipieert de andere partij de organisatie veel meer als een verlengstuk van de gemeente en van de politiek, met name als een niet-autonoom uitvoerder zonder onafhankelijke beslissingsbevoegdheid.

De werking van een vzw is daarenboven minder formalistisch als de werking binnen de rechtspersoonlijkheid van de gemeente. Het besluitvormingsproces binnen een vzw is directer, waardoor men sneller en daadkrachtiger kan optreden en minder gebonden is aan een lang en formeel besluitvormingsproces als binnen de gemeente het geval is. Dit draagt bij tot een grotere dynamiek en flexibiliteit en geeft de ruimte om sneller op te treden, wat belangrijk is met private partners.

In cultuurmiddens wordt immers niet meer zo lang op voorhand geprogrammeerd. Het last minute - aanbod wint veld. Een snelle werkwijze is dan ook uiterst belangrijk zowel voor de uitbouw van de inhoudelijke werking als voor bijkomende exploitatietaken.

- **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.

Tenslotte is ook er ook het belangrijke argument van het reeds lange bestaan van de vzw, zeker voor de 'volle' vzw's met eigen personeel. In de loop der jaren heeft de vzw een aantal verplichtingen opgebouwd naar het personeel toe. Deze verplichtingen komen op de helling te staan wanneer dit personeel wordt overgenomen door de gemeente, zeker als dit in contractueel verband gebeurt.

Sommige vzw's hebben ook langdurige verplichtingen die niet zomaar kunnen ongedaan gemaakt worden. We denken met name aan de afbetalingen van investeringen en het daarmee verbonden fiscaal statuut (BTW - plicht).

Het beheer binnen een autonoom gemeentebedrijf heeft niet dezelfde voordelen als binnen een vzw - beheer

De argumentatie voor een vzw - beheer moet ook aantonen dat dit beheer meer voordelen heeft dan het beheer door een autonoom gemeentebedrijf (AGB).

Het belangrijkste argument is de zorg voor een betere betrokkenheid van het middenveld.

Het Gemeentedecreet bepaalt immers in artikel 236 §2 wat de samenstelling van de raad van bestuur van een AGB betreft het volgende:

“Het aantal leden van de raad van bestuur bedraagt ten hoogste de helft van het aantal gemeenteraadsleden, maar met een absoluut maximum van twaalf.

Elke fractie kan minstens één lid van de raad van bestuur voordragen en dit voordrachtrecht waarborgt elke fractie een vertegenwoordiging in de raad van bestuur. Indien de gewaarborgde vertegenwoordiging evenwel afbreuk zou doen aan de mogelijkheid voor de fracties die vertegenwoordigd zijn in het college van burgemeester en schepenen om minstens de helft van de leden van de raad van bestuur voor te dragen, worden de mandaten evenredig verdeeld over de fracties waaruit de gemeenteraad is samengesteld. (...)”

Hoewel de vertegenwoordigers van de politiek niet over een mandaat als Gemeenteraadslid moeten beschikken om in de raad van bestuur te zetelen, is het toch moeilijk om nog een beduidende inbreng van de gebruikers en de strekkingen mogelijk te maken. Immers, de leden van de raad van bestuur zijn beperkt tot 12. In deze 12 leden dient er een politieke vertegenwoordiging te zitten: de leden worden allen benoemd door de gemeenteraad; elke fractie moet één lid kunnen voordragen en de fracties die vertegenwoordigd zijn in het college van burgemeester en schepenen moeten minstens de helft van de leden kunnen voordragen. Uit de praktijk blijkt dat er geen redelijke aanwezigheid kan worden gewaarborgd van het middenveld, gebruikers en strekkingen. Indien er door deze beperking in de raad van bestuur van het AGB enkel vertegenwoordigers zitten van de inrichtende overheid, moet er - conform aan de cultuurpactwetgeving - naast deze raad van bestuur nog een adviescommissie geïnstalleerd worden, bestaande uit vertegenwoordigers van, de gebruikers/middenveld. Dit kan een soepele werking en efficiënte besluitvorming alleen maar vertragen.

En wat dan met de vzw - programmering?

Het is duidelijk dat een aantal argumenten die tot nu toe aan bod kwamen niet gelden voor een vzw - programmering.

Om de belangrijkste argumenten voor een vzw - programmering te kunnen detecteren, is het belangrijk de ontstaansgeschiedenis van deze vzw's in herinnering te brengen.

Deze vzw's zijn ontstaan in de jaren negentig van de vorige eeuw als aanvulling op het zuiver gemeentelijk beheer en waren (zijn) bedoeld om een meer efficiënt en soepel beheer mogelijk te maken. De twee belangrijkste voordelen waren/zijn:

- een snelle en soepele betaling van facturen van artiesten, gezelschappen, lesgevers,...;
- het terug kunnen investeren van de inkomsten uit verkoop (tickets, cursusgelden,...) wat in een gemeentelijke boekhouding niet mogelijk is.

Het is duidelijk dat alle argumenten met betrekking tot personeel bij een vzw - programmering wegvallen. De andere argumenten kunnen gebruikt worden, mits enige aanpassing in de omschrijving.

Het oorspronkelijke decreet lokaal cultuurbeleid van 2001 voorzag in een verbod van vzw - beheer voor gemeenschapscentra en voor nieuwe cultuurcentra. Dit verbod werd intussen opgeheven. Dit betekent dat de dubbele structuur (raad van bestuur als feitelijke vereniging enerzijds met beslissingsbevoegdheid over de eigen programmering en adviesbevoegdheid over alle andere aspecten en de vzw - programmering anderzijds als uitvoerende structuur) kan vereenvoudigd worden tot één structuur, met name een vzw die de beslissing - en adviesbevoegdheid krijgt en tevens instaat voor de uitvoering. De vzw stelt wel geen personeel tewerk. In dit geval kan je de argumenten in verband met financieel criterium, marktgericht criterium en imagocriterium ten volle laten spelen.

Paul Sergier
Directeur VVC
december 2010