
Contact:

Gallaitstraat 86 bus 23

1030 Brussel

☎ 02/201.17.07

☎ 02/201.07.19

✉ info@cultuurcentra.be

🌐 www.cultuurcentra.be



Vereniging Vlaamse Cultuurcentra vzw

Standpunt

8/12/2004

**VERZELFSTANDIGING BIJ CULTUUR – EN
GEMEENSCHAPSCENTRA**

een analyse van criteria voor autonomie en mogelijke beheersvormen

Vooraf - Waarom verzelfstandigen binnen lokale besturen?

Het debat over verzelfstandiging binnen lokale besturen is al een hele tijd aan de gang, maar blijft actueel. Algemeen mogen we stellen dat de grote conclusie uit deze discussies luidt als volgt: verzelfstandiging binnen lokale besturen moet mogelijk zijn voor de uitvoering van bepaalde gemeentelijke/provinciale diensten. Dit principe wordt ook expliciet verwoord in de beleidsnota Binnenlands Bestuur 2004-2009, van Minister Marino Keulen: *“We voorzien in het nieuwe gemeentedecreet de mogelijkheid om interne of externe verzelfstandigde gemeente- of provinciebedrijven op te richten met een geëigend toezicht dat een soepele werking niet in de weg staat.”* (p. 8)

Redenen voor verzelfstandiging worden in de Wegwijzer ‘Vorzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak’¹, aangehaald:

- 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 tot stand te brengen.

Een algemeen argument dat geldt voor verschillende diensten is het ‘verkorten van de beslissingslijnen’. Heel wat organisatievormen hebben echter nood aan beslissingsnelheid. Het vereenvoudigd administratief toezicht hanteert nog altijd de periode van 50 dagen². De meest eenvoudige beslissingen moeten door het college van burgemeester en schepenen genomen worden, waarbij een tijdsverlies van 10 à 14 dagen speelt. Behoefte een beslissing van een gemeenteraadsbesluit, dan spreken we al vlug over één tot anderhalve maand.

Daarbij aansluitend, duiken ook volgende argumenten en begrippen steeds op wanneer men spreekt over verzelfstandiging: inhoudelijke onafhankelijkheid, een dynamisch personeelsbeleid, een efficiënt financieel beleid, het kerntakendebat, responsabilisering, achteraf-controle, een marktgerichte werking en opbouwen van identiteit en imago.

De tendens naar het formuleren van juridische vormen van verzelfstandiging, zowel intern als extern, in decretale teksten (bv. in het voorontwerp nieuw gemeentedecreet³) bevestigt de nood aan verzelfstandigde structuren binnen lokale besturen.

¹ Uitgegeven door Politeia/VVSG (2004), p. I.1/1

² Walter Ricquart (2001), Verzelfstandiging van lokale culturele instellingen.

³ Voorontwerp Gemeentedecreet, Titel V – Gemeentelijke externe verzelfstandiging (2003)

1. Verzelfstandiging bij cultuur- en gemeenschapscentra: criteria

Vanuit dit algemeen inzicht bestuderen we het specifieke geval van de cultuur- en gemeenschapscentra. Tot op heden, wordt een cultuur- of gemeenschapscentrum in het geheel van het gemeentelijk cultuurbeleid niet altijd erkend als een aparte werkstructuur. Mogelijke problemen worden daarom niet meteen als dusdanig ervaren. Daaruit ontstaat de vraag naar een verzelfstandigde structuur. In deze tekst trachten we redenen aan te halen om deze vraag te rechtvaardigen. De criteria of argumenten die we hieronder opsommen, werden getoetst aan de praktijk en ondersteund door verschillende auteurs.

1.1 INHOUDELIJK CRITERIUM

“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 gemeentebestuur” (Rudi Laermans, 2002)

Een onafhankelijke positie op artistiek en educatief vlak is daarom 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.

Een garantie voor programmeringsonafhankelijkheid is bijgevolg een absolute noodzaak voor de werksoort. De raad van bestuur legt de krachtlijnen van een programmering vast, de directie en de staf werken deze krachtlijnen uit in een concreet aanbod.

1.2 ASPECTEN VAN MANAGEMENT

1.2.1 Personeelscriterium

Onze werksoort heeft een dynamisch personeelsbeleid nodig. Op het vlak van aanwerving en selectie betekent dit: duidelijk afgelijnde aanwervingprocedures en onafhankelijke jury's, met betrokkenheid van de leiding van de eigen instelling. Op die manier wordt de objectiviteit van de aanstelling gewaarborgd. Geen degelijk personeelsbeleid, zonder de aanwerving van de juiste mensen op de juiste plaats met een marktconforme verloning. Een baremastructuur, enkel gebaseerd op diploma's, valt hierbij echter regelmatig in gebreke. Het risico van verlies van (ook door ervaring) opgebouwde deskundigheid is groot. Denk bvb. aan het probleem van (theater-)technici die veel bagage en ervaring hebben opgedaan en toch laag ingeschaald worden op de loonschaal omwille van hun diploma. Het gevaar voor onvoldoende gemotiveerd personeel is bijgevolg reëel. Bovendien vraagt de werking van een centrum om een andere vorm van personeelsbeleid als in een gemeentelijke structuur. Denk bvb. aan het avond- en weekendwerk dat deze werksoort kenmerkt. Tot slot gaat personeelsbeleid ook over beloningsmechanismen en motiveringsinstrumenten, de mogelijkheid tot sanctioneren, competentie management, enzovoort... Deze aspecten laten we in deze tekst aan de zijlijn staan, maar men dient ze in het achterhoofd te houden.

1.2.2 Financieel criterium

Enveloppefinanciering en functionele reserveopbouw

Elke organisatie is gebaat bij een soepel, efficiënt en transparant financieel beleid. Het bestuur moet het ter beschikking gestelde budget volledig autonoom kunnen aanwenden

met een verantwoording achteraf. De enveloppefinanciering komt tegemoet aan een soepeler beheer van budgetten.

Bovendien wordt deze werksoort gekenmerkt door projecten die de jaarlijkse werking overschrijden. Vandaar ontstaat de nood aan 'spaarmogelijkheid'. Op die manier kan de instelling een reserve opbouwen en wordt de financiering van dergelijke projecten en initiatieven versoepeld.

1.3 KERNTAAK CRITERIUM

In de huidige situatie wordt efficiënt management, tijdsindeling en personeelsbezetting bemoeilijkt door allerlei nevenactiviteiten. Hierdoor komt de **kerntaak** en zelfs de **identiteit** van het centrum in het gedrang. Voor het overleven van een organisatie is het belangrijk een eigen identiteit te ontwikkelen en uit te bouwen. Wanneer haar kerndoelstellingen in het gedrang komen, verliest de organisatie aan overtuigingskracht bij het publiek. Samenwerking met de gemeente is een evidentie, maar graag met het nodige respect voor de eigenheid en de autonomie van de instelling en passend binnen het lokale cultuurbeleid.

1.4 RESPONSABILISERINGSCRITERIUM

De werksoort vraagt om een **responsabiliseringsbeleid**. Verantwoordelijkheden moeten kunnen gedelegeerd worden aan het bestuur en de directie van een verzelfstandigde structuur. Het creëren van betrokkenheid is essentieel binnen een organisatie. Deze betrokkenheid kan maar ontstaan door een structuur en door een zeker gevoel van affiniteit met de organisatie. Zelfverantwoordelijkheid impliceert taakverruiming en het zelf uitdenken van de werkorganisatie. Op die manier zijn eigen handelingen rechtstreeks verbonden met resultaten. Dat heeft als gevolg: een groter verantwoordelijkheidsgevoel, meer betrokkenheid en een hoger niveau van zelfmotivatie. Een voorbeeld van responsabilisering op het financiële niveau wordt hier aangehaald. De financiering van een cultureel product gebeurt o.m. door een combinatie van eigen middelen en de voorspelling van eigen inkomsten en subsidies. In tegenstelling tot privé-bedrijven die genoodzaakt zijn zich te focussen op zowel uitgaven als inkomsten, is een gemeentelijke begroting en boekhouding voornamelijk gericht op de budgettering van de uitgaven. Met als gevolg dat de correlatie tussen uitgaven en inkomsten vervaagt. Natuurlijk bevindt de zelfverantwoordelijkheid zich niet enkel op het financiële, maar ook op andere aspecten van de organisatie. Daarnaast moet opgemerkt worden dat responsabilisering ondermeer een controle achteraf veronderstelt.

1.5 CRITERIUM VAN ACHTERAF-CONTROLE

Uiteraard blijft controle van overheidswege noodzakelijk, maar we willen hier spreken van een '**achteraf-controle**'. Geen al te grote top-down beheersing van de gemeentelijke culturele instellingen, maar een bredere basis en dus verantwoordelijkheid/beslissingsbevoegdheid bij de beheerders/directies van de centra.

Afspraken omtrent machtigingen en controleprocedures moeten worden opgenomen en geïntegreerd in de verzelfstandigde structuur. Op die manier wordt de vrijheid gecreëerd nodig voor een efficiënte werking, zonder een sfeer van 'laisser-faire' te scheppen waarbij men kan doen en laten wat men wil. Controle en evaluatie van het globale resultaat is een absolute noodzaak voor elke zelfstandige organisatie, zowel in

profit- als in non-profitsectoren. Men moet echter de logica omkeren: in plaats van voorafgaande controle d.m.v. bestuurlijk toezicht, vragen verzelfstandigde eenheden om na de werking beoordeeld te worden. Controlemechanismen van deze aard worden vastgelegd in de beheersovereenkomsten met de overheid.

In dit verband citeren we Laermans: *“Van bevels- naar onderhandelingshuishouding, het zou de regel moeten zijn binnen ieder cultureel regiem. Met het oog op een reëel onderhandelingsproces geven cultuurschepen en –beleidscoördinator bovendien veel beleidsruimte aan de gemeentelijke instellingen. Dit laatste vraagt om een afstandelijk bestuur, dus om beheerscontracten en achteraf-controle.”*

1.6 MARKTGERICHT CRITERIUM

Een verzelfstandigd statuut is daarenboven wenselijk om te kunnen overleven in een vrije markteconomie die ook het culturele veld kenmerkt (kunsthuisen, gezelschappen, productiehuisen, ...). Zo zijn de kunstencentra, die gelijkaardige instellingen zijn, verplicht een vzw-structuur aan te nemen. Nochtans is de werking van de kunstencentra op vele vlakken vergelijkbaar met de werking van de cultuurcentra. In die zin hebben kunstencentra een stapje voor op de cultuurcentra omwille van hun flexibelere structuren. Wanneer de gelijkschakeling een feit is, kunnen cultuurcentra identieke activiteiten organiseren als privaatactoren en samenwerkingen opzetten met derden (ook commerciële partners). We mogen hier ook het belang van vrijwilligers in de werksoort niet uit het oog verliezen. Het betrekken van vrijwilligers en deskundigen kan het best gerealiseerd worden in een verzelfstandigde structuur.

1.7 IMAGO CRITERIUM

Heel wat cultuur- en gemeenschapscentra verlangen naar een eigen huisstijl. Zij ondervinden namelijk nadeel van de te formele gemeentelijke overheidsstijl. Alle culturele instellingen moeten zich immers op een of andere manier ‘verkopen’ of ‘aanprijzen’ bij een bepaalde doelgroep(en). Hiervoor komt een goede marketingstrategie van pas, waarbij de begrippen ‘product’ en ‘promotie’ op het voorplan staan. Een eigen identiteit zou het centrum aantrekkelijker maken voor de bevolking. Zo kan de kloof tussen het centrum en de bezoekers overbrugd worden.

Daarnaast kan het centrum zich op die manier beter profileren als een volwaardige speler op de cultuurmarkt. Haar aanbod en **identiteit** kan zij op een effectievere wijze communiceren naar de buitenwereld. Daarbij blijft het mogelijk/wenselijk te verwijzen naar de band of samenwerking met de gemeente.

2. Analyse van de beheersvormen

2.1 Standpunt Algemene Vergadering VVC⁴

De VVC evalueert de huidige formules van beheer positief, zowel het gemeentelijk beheer met vzw programmering als het zuivere vzw-beheer. Daarom vraagt de VVC aan de Vlaamse regering dan ook het vzw-statuuat positief te benaderen en opnieuw mogelijk te maken, zowel voor nieuwe cultuurcentra als voor gemeenschapscentra. Ook de

⁴ Algemene Vergadering op 24 maart 2004

formule van de vzw-programmering voor de gemeenschapscentra moet gestimuleerd worden.

Het Vlaams parlement kan in een gemeentedecreet de autonomie van gemeentelijke instellingen verzekeren en juridisch mogelijk maken in verschillende vormen. Het ontwerp van gemeentedecreet dat in de vorige legislatuur voorlag, beantwoordt onvoldoende aan deze verwachtingen. Meerdere vormen van juridische autonomie moeten mogelijk zijn, zolang ze aan de vooropgestelde criteria voldoen. Het is belangrijk dat de lokale besturen kunnen kiezen tussen de volgende formules van juridische autonomie (zie 2.3).

2.2 Pleidooi voor de herwaardering van de vzw als beheersvorm

Het is betreurenswaardig dat de vzw als beheersvorm voor publieke diensten een negatieve connotatie heeft meegekregen. En dat terwijl tal van voordelen en cases pleiten voor de vzw. Bovendien wordt in het Belgisch administratief recht de uitoefening van aspecten van algemeen belang in privaatrechtelijke rechtspersonen voorzien. Deze rechtspersonen mogen, buiten elk winstoogmerk om, algemene belangen behartigen. Een eenduidige definitie van het 'algemeen belang' bestaat niet, maar tot op heden worden cultuur, culturele voorzieningen en culturele verbreding in onze maatschappij erkend als onderdeel van het algemeen belang.

In dit verband merken we op dat de Vlaamse overheid zelf gebruik maakt van de vzw als beheersvorm, ook binnen de culturele sector; denken we bijvoorbeeld aan de steunpunten. Ook op het gemeentelijk niveau worden voor de uitoefening van bepaalde gemeentelijke diensten (bvb. sportdienst) vzw's opgericht. Een ander voorbeeld is het beheer van het SMAK in Gent waarbij men ook opteerde voor de vzw-formule. Deze vzw-structuren bewijzen reeds jaren een goede werking. Zo ontving het SMAK een prijs voor goed management in de non-profitsector.

2.3 Mogelijke beheersvormen

Na toetsing aan de hierboven vermelde criteria, worden de volgende beheersvormen mogelijk geacht voor cultuur- en gemeenschapscentra die een verzelfstandigde structuur wensen.

2.3.1 Gemeentelijk beheer met vzw-programmering

In deze formule is de vzw enkel verantwoordelijk voor de uitvoering van (een gedeelte van) de eigen programmering van het centrum. Deze formule is ontstaan bij de gemeentelijk beheerde culturele centra (decreet van 1973) als middel voor een efficiënter management in de lokale gemeentelijke structuur.

Het is een eerste maar beperkte vorm van verzelfstandiging en biedt een pragmatische oplossing voor praktische problemen (uitbetaling van gezelschappen, verwerven en opnieuw kunnen inzetten van financiële middelen - sponsoring, verhuur, ...)

Anno 2004 gebruiken veel cultuurcentra én gemeenschapscentra deze formule. Naar de toekomst toe moet deze formule kunnen behouden worden.

2.3.2 De volwaardige vzw

Deze beheersvorm werd reeds in het eerste decreet van 1973 als volwaardige beheersvorm ingevoerd, naast het zuiver gemeentelijk beheer. Een aantal cultuurcentra

hebben van bij de start voor deze formule gekozen. Het is op dit moment de meest verregaande vorm van externe verzelfstandiging. Bovendien heeft deze formule gedurende 30 jaar haar degelijkheid bewezen voor een aantal cultuurcentra. Het beleid om deze formule onmogelijk te maken of - in het beste geval - uitdovend te maken, moet dan ook resoluut omgekeerd worden.

Naast principiële keuze om deze beheersvorm in de toekomst te laten bestaan, c.q. op meerdere plaatsen mogelijk te maken, zijn er een aantal belangrijke argumenten om de vzw-formule te behouden:

- de aangegane engagementen: de vzw heeft langlopende contracten afgesloten zoals bijvoorbeeld leningen en uitbatingcontracten voor de horeca.
- eventueel verlies van BTW-voordeel
- statuut personeel PC 329: het personeel heeft via dit paritair comité een eigen statuut en loonsvoorwaarden
- de inrichtende overheid was in het verleden via decreetbepalingen voor minstens de helft vertegenwoordigd in de diverse beheersorganen. Dit principe kan men in de toekomst handhaven

De nieuwe vzw-wetgeving geeft bovendien een aantal garanties inzake transparantie en controle. (cfr. Coeckelbergh D., 2003, Praktijkboek VZW's, p. 705)

2.3.3 Autonoom gemeentebedrijf

Ook voor de culturele sector moet een autonoom gemeentebedrijf mogelijk zijn. Deze beheersvorm beantwoordt immers aan de vooropgestelde criteria van hierboven en vertoont overeenkomsten met de vzw-formule. De voorwaarden voor een soepele werking worden binnen een AGB gegarandeerd.

Redenen voor de oprichting van een AGB binnen gemeentelijke diensten zijn meestal: modern bedrijfsbeheer, autonomie in de beleidsuitvoering, ruimere mogelijkheid tot participaties en het statuut als BTW-plichtige⁵. Daarnaast wordt de controle waarvan hierboven sprake, ook ingebed in het AGB met het nodige respect voor de autonomie. Het onderscheid tussen de strategische beleidsvoering en de uitvoering wordt op die manier ook in duidelijke lijnen vastgelegd. Zo kan de gemeenteraad een bestuursplan bij het oprichtingsdossier voegen. Dat bestuursplan legt de uitgangspunten vast voor het autonome gemeentebedrijf op technisch vlak, op sociaal vlak, op financieel-economisch vlak en dagelijks beheer. De concrete invulling van die uitgangspunten zal dan moeten gebeuren door het autonome gemeentebedrijf zelf. Op die manier vormt het bestuursplan de basis voor de ondernemingsplannen en activiteitenverslagen die jaarlijks door de raad van bestuur van het AGB moeten opgesteld worden⁶.

In de studie "Verzelfstandiging van het cultureel centrum. De Warande te Turnhout." van Béatrice Du Bois (2000) wordt het autonoom gemeentebedrijf (AGB) positief geëvalueerd als beheersvorm voor een cultuurcentrum. Hierin worden gelijkaardige criteria voor autonomie vooropgesteld: *"In culturele centra, musea, sportcentra en andere gemeentelijke structuren die onder de culturele sector ressorteren, werd al een aantal jaren gezocht naar nieuwe exploitatie- en beheersformules. De oorzaak moet worden gezocht in de specifieke eisen*

⁵ Frederik Vandendriessche (2004). Verzelfstandiging bij lokale besturen.

⁶ Marc Verhulst (2003). Het autonoom gemeentebedrijf, verzelfstandiging als hulpmiddel voor een modern bestuur.

die aan dit soort vrijetijdsinitiatieven worden gesteld: snel inspelen op noden, alert reageren op aanbiedingen en problemen, geld kunnen verhandelen en beheren; kortom er werd gezocht naar soepelere formules dan de klassieke gemeentelijke dienst.”

Het autonoom gemeentebedrijf wordt bijgevolg beoordeeld als mogelijke beheersvorm voor een cultuurcentrum, mits een aanpassing in de wetgeving. Zo blokkeert het KB van 10 april 1995 deze mogelijkheid. In dit besluit worden namelijk de activiteiten van commerciële en industriële aard voor een AGB bepaald. Het gaat om een lijst van een 10-tal activiteiten waarin ook de volgende is opgenomen: “7° de exploitatie van infrastructuren bestemd voor culturele, sportieve of toeristische activiteiten...” De dubbelzinnigheid zit in het woord ‘infrastructuren’. Het advies van de Raad van State wijst erop dat enkel infrastructuurexploitatie in een autonoom gemeentebedrijf kan worden gestoken, en dus niet de culturele activiteiten en de werking op zich.

Vandaar vragen we om een aanpassing in deze, hetzij met een concretere bepaling waarbij de culturele activiteiten expliciet worden opgenomen, hetzij met een afschaffing van het betreffende KB, zodat alle activiteiten in aanmerking komen voor een autonoom gemeentebedrijf.

3. Besluit

In deze tekst stellen we een aantal criteria voorop die noodzakelijk blijken voor een soepele werking. Deze criteria pleiten voor een verzelfstandigde structuur. Na een analyse beoordelen we dat de volgende drie beheersvormen voldoen, hetzij in meer of mindere mate, aan deze criteria: de vzw-programmatie, de volwaardige vzw en het autonoom gemeentebedrijf. De keuze van beheersvorm dient echter vrij te zijn, zodat een lokale invulling mogelijk blijft. Dit principe wordt ondermeer ondersteund door Krist Biebaw (2004): *“Een mirakeloplossing in de vorm van een ideale “format” voor alle gemeenten én alle vormen van instellingen is dan ook een onrealistische wensdroom. Daarvoor zijn de lokale contexten gewoon te specifiek. Steden en gemeenten, maar ook de instellingen zelf, verschillen daarvoor te veel in grootte, bestuurscultuur, tradities, enzovoort. Zo bekeken is het misschien niet eens zo slecht dat de wettelijke omschrijving van het medebeheer niet erg expliciet is. Rol, taakstelling, opdrachten en bevoegdheden, rechten en plichten kunnen op die manier lokaal maatwerk worden.”*

De VVC blijft daarbij openstaan voor andere juridische vormen van verzelfstandiging. Ze pleit echter voor toetsing aan de realiteit en voor het integreren van de bovenvermelde criteria.

Evi Gillard
Stafmedewerker

Referenties

- Biebauw, Krist (2004). *Geschenk of probleem. De zoektocht naar een juiste balans bij het beheer van lokale culturele instellingen*. Brussel: Cultuur Lokaal.
- Cloet, Nikolas (2004). *Het autonome gemeentebedrijf: (g)een geschikte verzelfstandigingsvorm voor de culturele sector?* Brussel: Cultuur Lokaal.
- Coeckelbergh, Dirk aj (2003). *Praktijkboek VZW's* (p. 705) Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Du Bois, Béatrice (2000). *Verzelfstandiging van het cultureel centrum De Warande te Turnhout*. Antwerpen: UFSIA
- Keulen, Marino (2004). *Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2004-2009*.
- 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*.
- Verhulst, Marc (2003). *Het autonoom gemeentebedrijf, verzelfstandiging als hulpmiddel voor een modern bestuur*. Binnenband: oktober 2003, nr 34.
- Vandendriessche, Frederik (2004). *Verzelfstandiging bij lokale besturen*. Infosessie Instituut voor de Overheid (K.U.L.), 7 oktober 2004.