



Verslag/Motivatienota

Voor- en nadelen van externe verzelfstandiging als Autonomo Gemeentebedrijf (AGB)- conform artikel 232 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005

Inleiding

Uiterlijk op 1 januari 2014 moeten de werking en de statuten van verzelfstandigde entiteiten door een gemeenteraadsbeslissing in overeenstemming gebracht zijn met de bepalingen van het Gemeentedecreet (art. 310, §1 Gemeentedecreet). De vzw Programmatie Cultuurcentrum Mechelen (vzw Procc-Mechelen) moet dus omgevormd zijn tegen 1 januari 2014.

De vraag stelt zich welke juridische vorm het meest aangewezen en noodzakelijk is om vorm te geven aan de huidige vzw.

Overeenkomstig het Gemeentedecreet kunnen gemeenten om soepeler te werken en bepaalde dienstverlening te optimaliseren beroep doen op diverse vormen van verzelfstandiging. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen interne en externe verzelfstandigde agentschappen. De intern verzelfstandigde agentschappen zijn diensten/afdelingen zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Alle vormen van externe verzelfstandiging beschikken daarentegen over rechtspersoonlijkheid.

Binnen de externe verzelfstandigde agentschappen voorziet men publiekrechtelijke agentschappen (zoals het Autonomo Gemeentebedrijf) en privaatrechtelijke agentschappen (zoals de vennootschap, vzw of stichting).

Hierna worden de voor-en nadelen van (externe) verzelfstandiging opgelijst zodanig dat er kan besloten worden welke vorm van verzelfstandiging het meest geschikt is voor het verder ontplooiën van de werking van het cultuurcentrum en voor de gewenste toekomstige uitbreiding naar een bredere culturele werking.

VOORDELEN VAN EXTERNE VERZELFSTANDIGING

1. Situatieschets

In 1991 werd door de stad Mechelen de vzw Procc-Mechelen in het leven geroepen om een flexibele werking van haar cultuurcentrum te garanderen. De vereniging heeft tot doel, met uitsluiting van ieder winstbejag en met inachtneming van de cultuurpactwet van 16 juli 1973 en van de opdrachten voor cultuurcentra zoals bepaald in het decreet houdende het stimuleren van een integraal en kwalitatief lokaal cultuurbeleid van 13 juli 2001, het beheersorgaan van Cultuurcentrum Mechelen bij te staan voor het financieel beheer van de programmering en de dagelijkse werkingskosten.

Nu meer dan twintig jaar later en na een verregaande professionalisering van de cultuursector is er meer dan ooit nood aan een externe verzelfstandigde structuur om de uitgebreide werking en exploitatie van stad gebonden culturele organisaties te kunnen continueren op een professionele en flexibele manier. Het voorstel is om de vzw Procc-Mechelen, in het nieuwe gemeentedecreet de 'meest vergaande vorm van verzelfstandiging', te laten evolueren naar een autonoom gemeentebedrijf, zijnde de 'op één na meest vergaande vorm van verzelfstandiging'.

Dit autonoom gemeentebedrijf zal zich niet langer beperken tot bedrijvigheden die te maken hebben met de werking en exploitatie van het cultuurcentrum maar zal tevens bedrijvigheden ontwikkelen die betrekking hebben op alle stedelijke culturele

organisaties. Bovendien zullen niet alleen de exploitatie en werking maar ook de investeringen in alle mogelijke culturele infrastructuur (bibliotheek, musea, figurentheater, depot,...) binnen het autonoom gemeentebedrijf worden opgenomen.

2. Interne Verzelfstandiging (IVA)

Overeenkomstig het Gemeentedecreet dd. 15 juni 2005 hebben gemeenten de keuze tussen diverse vormen van interne en externe verzelfstandiging. Gelet op de huidige werking van het cultuurcentrum en de uitbreiding naar een bredere culturele werking in Mechelen is het niet wenselijk om op de figuur van het intern verzelfstandigd agentschap beroep te doen.

Een entiteit die in deze vorm van verzelfstandiging zou worden opgericht, zou niet beschikken over een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid en mist de noodzakelijke voorwaarden die nodig zijn om een professionele, flexibele werking van een cultuurcentrum te garanderen.

3. Externe Verzelfstandiging

Opdat de op te richten lokale entiteit zou beschikken over een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, rest nog een keuze te maken binnen de mogelijke vormen van externe verzelfstandiging: het oprichten van een autonoom gemeentebedrijf enerzijds of het oprichten van een extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm anderzijds.

De decreetgever geeft zelf blijk van een voorkeur voor de oprichting van een autonoom gemeentebedrijf, eerder dan een externe verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm. Ook ons lijkt de meest aangewezen figuur om een 'cultuurbedrijf' op te richten een Autonoom Gemeentebedrijf.

De voordelen van een autonoom gemeentebedrijf voor cultuur zijn legio.

3.1. Professionalisering

Een cultuurcentrum en een brede stedelijke culturele werking hebben in tegenstelling tot een gewoon bedrijf een duidelijk maatschappelijk doel. Eerst en vooral het organiseren van culturele en artistieke activiteiten met het oog op cultuurparticipatie, gemeenschapsvorming en cultuurspreiding. Het aanbod en de activiteiten richten zich in eerste instantie op de stad Mechelen en de brede regio.

Het is, rekening houdend met deze specifieke context, dan ook van groot belang dat hiervoor de juiste personen worden gevonden met de nodige knowhow en ervaring in deze sector. De specifieke deskundigheid en ervaring zijn niet altijd voorhanden binnen de gemeentelijke diensten.

De bepalingen van het Gemeentedecreet (artikel 236 en 237) laten toe dat zowel in raad van bestuur als in het directiecomité personen worden aangeduid dewelke niet afkomstig zijn uit de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Aldus kan tot een professionele, zelfstandige rechtspersoon worden gekomen, waarin de nodige kennis voorhanden is om –binnen de door de stad uitgezette beleidslijnen- tot een solide uitvoering van het beheer en de brede en diverse culturele werking.

Het is noodzakelijk de interne kennis te stimuleren zodat een duurzame organisatieverbetering tot stand wordt gebracht zonder dat daarbij steeds een beroep moet gedaan worden op externe consultancy. Dit zal zeker op termijn, tot kostenbesparingen leiden. Door de interne kennis zo op te bouwen dat men grotendeels

binnen het AGB de kennis heeft, zal het mogelijk zijn om verder kennis te verzamelen en ook te behouden.

3.2. Zelfstandigheid

Een autonoom gemeentebedrijf is een extern verzelfstandigd agentschap, wat wil zeggen dat het beschikt over een eigen, van de stad afgescheiden rechtspersoonlijkheid. Het bedrijf krijgt zo de nodige autonomie om binnen het kader van de haar toegewezen taken de opdrachten flexibel en zelfstandig te kunnen uitvoeren. Men kan sneller inspelen op de veranderende actualiteit, men kan sneller een raad van bestuur samenroepen etc.

Het bedrijf zal dan ook kunnen beschikken over een eigen vermogen en eigen personeel en hieraan gekoppeld zal het een eigen financieel beleid en personeelsbeleid kunnen voeren, waarbij de specifieke noden van de opdracht een grotere rol kunnen spelen. In een puur gemeentelijke context worden aanwervingen van personeel doorgaans op een gestandaardiseerde manier aangepakt.

Tevens zal het extern verzelfstandigd agentschap eigen inkomsten kunnen genereren, die kunnen worden besteed aan de eigen werking. Dit maakt het mogelijk om eigen accenten te leggen en leidt tot een zekere responsabilisering van het agentschap. Een extern verzelfstandigd agentschap maakt het bovendien mogelijk een soepeler afstemming te bekomen tussen de programmering, productie en communicatie van de brede culturele werking en de toewijzing en besteding van financiële middelen. Zo komt men tot een dynamischer en efficiëntere werking wat niet alleen de organisatie ten goede komt maar ook de sectoren en de klantengroepen waarbinnen men actief is.

3.3. Flexibele beheersregels

Het autonoom gemeentebedrijf wordt beheerd door een raad van bestuur, die het dagelijks bestuur, de vertegenwoordiging met betrekking tot dat bestuur en de voorbereiding en uitvoering van zijn beslissingen kan toevertrouwen aan een directiecomité of een afgevaardigd bestuurder.

De specifieke bepalingen betreffende samenstelling, vergaderwijze, werkingsvoorwaarden en bevoegdheden worden vastgelegd in de statuten van het bedrijf.

De concrete werking van het autonoom gemeentebedrijf en haar organen zal dan ook veel soepeler zijn dan de gemeentelijke diensten, zodat bepaalde zaken veel sneller zullen kunnen verwezenlijkt worden. De procedures binnen een AGB verlopen veel soepeler en de korte beleidslijnen laten een snellere besluitvorming toe. Doordat de strategische focus van een AGB duidelijk te definiëren valt en door de snelle besluitvorming kan er sneller bijgestuurd worden, wanneer doelstellingen niet behaald te worden. Bovendien is de flexibiliteit ook een zeer groot voordeel bij het samenwerken met privé-partners. Bijvoorbeeld zowel in de (ver)bouwfase als in de exploitatiefase van nieuwe en bestaande culturele infrastructuur.

3.4. Samenwerking met derden

Doordat een autonoom gemeentebedrijf een eigen rechtspersoonlijkheid bezit kan het ook andere rechtspersonen oprichten, kan het rechtstreeks of onrechtstreeks participeren in publiek- of privaatrechtelijke ondernemingen, verenigingen en instellingen of zich hierin laten vertegenwoordigen voor zover dit past in haar opdrachten (artikel 242 van het Gemeentedecreet).

Uit enkele in het bestuursakkoord 2013-2018 aangehaalde strategische projecten blijkt dat ter realisatie van deze projecten mogelijk rechtspersonen zullen moeten worden opgericht, al dan niet samen met privé-partners.

Het oprichten van een autonoom gemeentebedrijf biedt de stad dan ook meer en betere mogelijkheden om uiteenlopende cultuur en erfgoedprojecten te initiëren of te realiseren.

NADELEN VAN EXTERNE VERZELFSTANDIGING

1. Beperkt politiek zeggenschap

Een AGB is voor het uitvoeren van welbepaalde taken een heel nuttig instrument voor een lokale overheid. Dit werd hiervoor al besproken. Het nadeel kan zijn dat een AGB weggroeit van de centrale stedelijke overheidsdiensten. Dit kan leiden tot een gebrek aan betrokkenheid vanwege de stadsdiensten met het AGB en omgekeerd.

Het Gemeentedecreet zelf voorziet een aantal mechanismen waardoor er voldoende controle is vanuit de stad. Zo wijst de gemeenteraad de leden van de raad van bestuur aan en dient de voorzitter deel uit te maken van het college van burgemeester en schepenen (artikel 236 van het Gemeentedecreet). Daarnaast dienen de jaarrekening en het budget jaarlijks te worden voorgelegd aan de gemeenteraad (artikel 243 van het Gemeentedecreet).

De decreetgever stelt terecht dat een beheersovereenkomst moet worden opgesteld tussen de stad en het autonoom gemeentebedrijf. Hierin moet bepaald worden op welke wijze de informatieverstrekking aan de stad dient te gebeuren. Minstens dient te worden voorzien in een jaarlijks ondernemingsplan en een operationeel plan op middellange en lange termijn.

Daarnaast dient in deze beheersovereenkomst te worden opgenomen dat het autonoom gemeentebedrijf jaarlijks dient te rapporteren aan de stad op basis van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kerngetallen; minstens dient een jaarlijks rapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar te worden overlegd.

In laatste instantie zal de gemeenteraad kunnen beslissen om over te gaan tot de ontbinding van het autonoom gemeentebedrijf. Er zijn dan ook voldoende waarborgen aanwezig voor de democratische controle op de werking van het autonoom gemeentebedrijf.

2. Kosten

Het is duidelijk dat de oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap en de werking ervan een aantal kosten meebrengen zoals boekhouding, presentiegelden, bedrijfsrevisor, ... Het autonoom gemeentebedrijf zal in normale omstandigheden ook economische activiteiten van commerciële aard uitoefenen waardoor zij in principe valt onder de toepassing van artikel 4 van de BTW-wetboek en derhalve BTW-plichtig zijn. De kosten staan echter niet in verhouding met de voordelen (zowel geldelijke als niet geldelijke) die de oprichting en de werking van een extern verzelfstandigd agentschap meebrengen.

CONCLUSIE

Uit het onderzoek dat werd uitgevoerd blijkt het oprichten van een verzelfstandigd agentschap tal van voordelen heeft voor het bereiken van de doelstellingen van het cultuurbeleid van de Stad Mechelen. Er zijn ook voldoende argumenten om te kiezen voor een Autonoom Gemeentebedrijf als extern verzelfstandigd agentschap.

Een verzelfstandigd agentschap kan een duidelijker profiel aannemen dan een reguliere stadsdienst. Uit de werking van de afgelopen jaren is gebleken dat een duidelijk profiel erg belangrijk is voor een succesvol beleid.

Een autonoom gemeentebedrijf wordt gezien als een efficiënt orgaan waar soepel mee kan worden gewerkt. Dit zal de duurzaamheid van de relaties die opgebouwd en onderhouden moeten worden, ten goede komen en de betrouwbaarheid als partner vergroten. Ter realisatie en uitbouw van een brede culturele werking is vereist dat wordt gewerkt met professionele mensen die op een autonome en flexibele manier beslissingen kunnen nemen en waar nodig samenwerkingsverbanden kunnen aangaan met derden, zowel private als publieke actoren. Omdat het autonoom gemeentebedrijf binnen zijn taken veelvuldig zal moeten werken met verschillende partners lijkt dit voordeel erg belangrijk om te kiezen voor deze vorm van externe verzelfstandiging.