



## De gemeentelijke vzw: speelt u nog mee?

De voorbije maanden organiseerden de VVSG en Locus vijf informatiesessies over gemeentelijke vzw's in het licht van het Gemeentedecreet. De sessies gaven een antwoord op heel wat actuele vragen, maar riepen ook nieuwe vragen op.

Hieronder proberen we een (voorlopig) antwoord te geven op de voornaamste.

**DAVID VANHOLSBECK**

**M**oeten (bijna-)gemeentelijke vzw's zich onderwerpen aan de regeling van het Gemeentedecreet? En welke gevolgen heeft dit voor hun dagelijkse werking? Deze twee kwesties vormden de hoofdmoot van de sessies. Dat de regelgeving erg onduidelijk is, net als de interpretaties van de toezichthoudende overheid, maakt het er niet gemakkelijker op.

### De inzet

In alle Vlaamse gemeenten bestaan er vzw's die op een of andere manier verstrengd zijn met het plaatselijke gemeentebestuur. Soms zijn dit duidelijk (para)gemeentelijke vzw's (omdat ze ooit door de gemeente zijn opgericht). In andere gevallen hebben ze een wat lossere band met het gemeentebestuur (maar

krijgen ze wel subsidies of mogen ze een gemeentelijk jeugdhuis uitbaten) en in nog andere gevallen zijn het volledig (?) onafhankelijk opererende, particuliere vzw's (zoals de plaatselijke voetbalclub).

Bij de eerste soort is het duidelijk: deze vzw's zonder echte wettelijke basis (buiten de vzw-wetgeving) moeten zich aanpassen aan de regels van het Gemeentedecreet. Het vroegere gedoogbeleid maakt dus plaats voor striktere controle, zowel door de gemeente als door het toezicht. In het hoofdstuk 'De gemeentelijke verzelfstandigde agentschappen' van het Gemeentedecreet staan de vormen die zo'n structuur kan aannemen: een IVA (intern verzelfstandigd agentschap), een AGB (autonoom gemeentebedrijf) of een

extern verzelfstandigd agentschap (EVA) in privaatrechtelijke vorm, de eigenlijke opvolger van de gemeentelijke vzw. Uiteraard kan de gemeente de activiteit die nu in een vzw zit ook gewoon opdoeken, uitbesteden, helemaal naar de gemeentelijke diensten toetrekken of ervoor samenwerken met andere partners. Maar een vorm zonder wettelijke basis in ofwel het Gemeentedecreet ofwel andere regelgeving (zoals het Decreet Intergemeentelijke Samenwerking) is niet meer mogelijk. Het is echter niet altijd zo duidelijk...

### De deadline

Tegen 1 januari 2013 moeten alle omvormingen rond zijn. Bij behoud van de vzw-vorm moeten de statuten worden aangepast, samenwerkingsovereenkomsten opgemaakt en bestuursorganen volgens de nieuwe regels samengesteld. De Vlaamse Regering (in de praktijk het Agentschap Binnenlands Bestuur) moet vóór die datum zeker ook haar goedkeuring hebben gegeven aan de beslissing tot omvorming/oprichting/deelname zelf (en de motivering ervan) en aan de ontwerpstatuten.



Een vzw voor het beheer van sportinfrastructuur en een voor het beheer van het cultureel centrum omvormen naar een EVA-vzw kan nog tot eind 2011. In het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen geldt een sperperiode voor nieuwe oprichtingen van of deelnames in EVA's door de gemeenten.

De rest (samenstelling bestuursorganen, samenwerkingsovereenkomst of operationalisering) kan in principe na 1 januari 2013.

Opgelet! In het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen (2012) is er een sperperiode voor nieuwe oprichtingen van of deelnames in EVA's door de gemeenten. Een omvorming is volgens het toezicht echter geen nieuwe oprichting. Een oude vzw kan dus in 2012 nog probleemloos een vzw 'nieuwe stijl' (EVA-vzw) worden, maar ze mag ook in een AGB of een IVA omgevormd worden. Een uitbreiding van het doel van de vzw kan echter níét in 2012. Wilt u een vzw voor beheer van sportinfrastructuur en een voor het beheer van het cultureel centrum meteen omvormen naar één EVA-vzw, dan kan dat nog tot eind 2011, maar niet in 2012. Beide omvormen tot twee aparte EVA-vzw's (zonder meer) kan wel. In 2013 kunt u ze dan alsnog samensmelten. Administratieve vereenvoudiging, zei u?

#### De échte inzet

Maar hoe weet u nu of een vzw een 'gemeentelijke vzw' is, of beter gezegd: of ze zich moet omvormen? De decreetgever heeft het over een *rechtspersoon die door de gemeente belast werd met welbepaalde taken van gemeentelijk belang*. Nergens staat een sluitende omschrijving van het begrip 'gemeentelijk belang'. Daarom heeft de decreetgever enkele vermoedens van (belast zijn met taken van) gemeentelijk belang in het Gemeentedecreet ingeschreven. Als de gemeente een overwicht (aan mandatarissen, vertegenwoordigers of

stemmen) heeft in minstens één orgaan van de vzw, wordt de vzw vermoed met taken van gemeentelijk belang belast te zijn. Dit geldt ook als meer dan de helft van de financiële middelen van de vzw ten laste van het gemeentebudget valt. Deze bepalingen veroorzaken veel ondui-

## Het hangt grotendeels van de appreciatie van de gemeente(raad) af of een vzw onder de regeling van het Gemeentedecreet valt.

delijkheid. Eerst en vooral gaan ze veel te ver: het is niet omdat een vzw meer dan de helft van haar middelen van de gemeente krijgt, dat ze zomaar 'gemeentelijk' zou zijn. Verder zijn de vermoedens moeilijk toepasbaar: zo moet de gemeente ook een zicht hebben op het budget van de vzw en/of de samenstelling van haar bestuursorganen. De vermoedens zijn bovendien weerlegbaar – ze kunnen alle drie van toepassing zijn en toch niet leiden tot een omvorming – en niet-limitatief: er kunnen ook nog andere vermoedens zijn. Uiteindelijk zal het dus grotendeels van de appreciatie van de gemeenteraad afhangen of een vzw onder de regeling van het Gemeentedecreet valt. De raad heeft immers het definitieve woord in de afbakening van het begrip 'gemeentelijk belang'. Maar dat maakt het er natuurlijk niet duidelijker op...

Ondanks hun ruime formulering slaan de vermoedens volgens ons niet op de vol-

gende situaties: gemeenteraadsleden die in eigen naam of om andere professionele redenen zetelen; vzw's die eigenlijk een onderdeel zijn van een overkoepelende structuur, los van de gemeente (zoals ziekenfondsen of politieke partijen); vzw's die (eenmalige) investeringssubsidies krijgen van de gemeente; en achtergestelde leningen, voordelen in natura, ter beschikking gesteld personeel en andere onrechtstreekse financiële middelen worden evenmin meegerekend. Daarnaast kunnen vermoedens ook weerlegd worden. Dat de vzw niet door de gemeente is opgestart, kan bijvoorbeeld al een goede aanwijzing zijn dat het hier niet om taken van gemeentelijk belang gaat. Dat er in de gemeente niemand op dit domein werkt of dat de hoofdtaak van de vzw (een voetbalclub besturen) niet voorkomt in de beleidsplannen van de gemeente, kan een andere indicatie zijn.

Het is wel belangrijk dat deze weerlegging geformaliseerd wordt en dat de gemeenteraad een beslissing neemt waarin hij de criteria uiteenzet op basis waarvan hij besluit tot niet-toepassing van de vermoedens. Op zijn minst moet aangetoond

worden dat de denkoefening gemaakt werd en dat er gegronde redenen zijn om niet te besluiten tot omvorming. Deze beslissing kan dan later als stok achter de deur gebruikt worden, mocht het tot betwistingen komen.

#### De spelregels

De vzw's die zich moeten of willen omvormen volgens de regels van het Gemeentedecreet, moeten enkele essentiële veranderingen in hun dagelijkse werking doorvoeren.

In de eerste plaats moet de gemeente (als rechtspersoon) lid worden van de algemene vergadering (AV) van de vzw. Dat is geen evidentie, en het vereist een uitdrukkelijke beslissing van de gemeente. Bovendien moet de vzw dit lidmaatschap van de gemeente aanvaarden en in de statuten bekrachtigen. Daarnaast moet het college motiveren waarom de gemeente dit besluit neemt en waarom ze dus ex-

terne verzelfstandiging in de vzw-vorm verkiest boven zuiver gemeentelijk beheer (al dan niet via interne verzelfstandiging) én boven de (publiekrechtelijke) figuur van een autonoom gemeentebedrijf. Het komt er daarbij op aan de voordelen van een vzw-vorm af te wegen tegen de mogelijke nadelen. Mogelijke argumenten zijn: de vzw-vorm is gebruikelijk in de sector in kwestie, een vzw kan gemakkelijker subsidies krijgen, de financiële werking verloopt soepeler dan binnen de gemeente, externen kunnen gemakkelijker bij de werking worden betrokken of een vzw kan gemakkelijker contractueel personeel aanwerven. Maatwerk dus. Belangrijk is dan ook dat deze keuze weloverwogen wordt gemaakt.

Dat de gemeente lid moet zijn van de vzw, heeft ook gevolgen voor de vertegenwoordiging van de gemeente. Uiteraard heeft een rechtspersoon altijd een of meer natuurlijke personen nodig om actief mee te draaien in de bestuursorganen van een vzw. Doordat zij de gemeente vertegenwoordigen, kunnen ze echter niet in eigen naam spreken, maar moeten ze 'handelen overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad' (art. 246, §2 GD). Bovendien moeten deze gemeenteraadsleden het standpunt vertolken dat de gemeenteraad vooraf heeft ingenomen over alle punten op de agenda van een AV van de vzw. Daarom lijkt het wenselijk dat de gemeente zich door slechts één persoon laat vertegenwoordigen, anders wordt het voor de anderen een frustrerende avond. Ze moeten hun eigen mening immers opzijschuiven. Maar het betekent ook dat de gemeenteraad zich vooraf over de te behandelen punten moet kunnen uitspreken. De agenda van de AV moet dus ruim vooraf bekend zijn. En 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 is dus perfect mogelijk dat de gemeente als één lid tegenover negen 'andere' leden (vzw's of maatschappelijke strekkingen) staat, maar dat ze als lid tien stemmen heeft en de andere elk maar één.

Dat is nog niet alles. Binnen de raad van bestuur (RvB) van de vzw moeten de verschillende fracties van de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn. Deze voorgedragen bestuurders moeten bovendien de meerderheid van de leden van de RvB uitmaken. De manier waarop zij moeten worden voorgedragen, werd hier vroeger

al uit de doeken gedaan (zie Lokaal 1 juli 2009). Het systeem van evenredige verdeling dat daarbij gebruikt moet worden (zie art. 236, §2 GD), vereist veel puzzelwerk, zeker in combinatie met de verplichte man-vrouwverhouding (ten hoogste tweederde van elk geslacht). Maar het grootste probleem vormt het aantal bestuurders: als alle fracties een bestuurder aanduiden

Vzw's die zich moeten of willen omvormen, moeten enkele essentiële veranderingen doorvoeren in hun dagelijkse werking.

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 alle vertegenwoordigers van de gemeente samen slechts vertegenwoordigers zijn van één lid en dat dit ene lid de meerderheid van de stemmen heeft. Elk ander lid zal dus in ieder geval genoeg moeten nemen met een minderheidspositie.

In de eerste plaats kan de gemeente/vzw genoeg externen proberen te vinden, die ook lid willen zijn van de vzw. Dat 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. Hun stemgedrag kan dan uiteraard ook afwijken.

Daarnaast bestaat er nog een optie, die volgens ons 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 is weliswaar de gemeente 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.

#### Het resultaat

Het is dus geen evidentie om de gemeentelijke en niet-zo-gemeentelijke vzw's om te vormen naar EVA's in privaatrechtelijke vorm. De decreetgever had nobele bedoelingen door deze vzw's een uitdrukkelijke wettelijke basis te willen bieden, maar waarom dan in een zo strak keurslijf? Een erkenning van de bestaande structuren gekoppeld aan een strenger toezicht door de gemeente had kunnen volstaan. Nu dreigen veel goed draaiende vzw's hun werking en bestuursorganen helemaal overhoop te moeten gooien, of zullen ze proberen aan het Gemeentedecreet te ontsnappen.

Bijkomend probleem is dat de strengere regels niet uitblinken in duidelijkheid. Soms zijn ze zelfs ronduit tegenstrijdig met de vzw-wetgeving of het Cultuurpact. Het toezicht probeerde dit te verhelpen door in sommige gevallen de regels soepel te interpreteren (lees: hervormen). Jammer genoeg ontstaat hierdoor stilaan een soort regelgeving-naast-de-regelgeving, die pas aan de oppervlakte komt bij het indienen van een concreet dossier. In andere gevallen is de interpretatie dan weer heel strikt.

Wij dringen dus aan op meer duidelijkheid en soepelheid. Sommige regels moeten veranderen, al was het maar om de interpretaties enige wettelijke grondslag te geven. Omdat hier honderden vzw's en besturen bij betrokken zijn, moet hierover tegen het einde van dit jaar uitsluitel komen. Minister Geert Bourgeois weet meteen waar te beginnen.

David Vanholsbeeck is VVSG-stafmedewerker gemeentelijke verzelfstandiging