

MOTIVERINGSNOTA

OPRICHTING EXTERN VERZELFSTANDIGD AGENTSCHAP STARTERSFABRIEK VZW

(artikel 245 e.v. van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005)

1. ALGEMEEN

Steden hebben een grote aantrekkingskracht op startende ondernemingen en vormen een ideaal klimaat voor startende ondernemers. Ondernemerschap vormt de krachtigste motor voor economische groei. Meer starters betekenen meer banen, meer innovatie en meer concurrentievermogen. Niet alleen 'meer' starters zijn nodig maar ook 'sterkere' starters, want gezonde ondernemingen zorgen voor de duurzame jobs van de toekomst.

Er voor zorgen dat er steeds weer nieuwe starters zijn met een economisch, innovatief, sociaal en ecologisch duurzaam project in de Stad Gent, is de beste garantie op een vernieuwende en innovatieve economie in Gent. Daarom voert de Stad Gent reeds jaren een integraal startersbeleid via het OOG (Ondersteuningspunt Ondernemen Stad Gent) en de starterscontracten. Daarnaast is Gent gekend voor zijn 'gratis starten' en het 'startersevent'. Ondanks het goede ondernemersklimaat is er ruimte voor verbetering. Om hieraan tegemoet te komen, wil de Stad Gent absoluut haar bestaande startersbeleid uitbreiden.

Starters blijken in de eerste plaats nood te hebben aan (1) geïntegreerde dienstverlening, (2) scholing en begeleiding en (3) betaalbare ruimte.

Stad Gent is ervan overtuigd dat ze aan deze noden, als uitbreiding van het bestaande startersaanbod, tegemoet kan komen door de oprichting van een zogenaamde 'Startersfabriek'.

De Startersfabriek is dé centrale uitvalsbasis in Gent waar startende ondernemingen terecht kunnen. Daar zal de mogelijkheid bestaan tot het stellen van vragen, het verkrijgen van specifieke begeleiding en dienstverlening, het volgen van infosessies, enz. Het is de bedoeling dat deze centrale uitvalsbasis van de startersfabriek kan uitgroeien tot the-place-to-be voor alle startende Gentse ondernemers.

Het project besteedt volle aandacht aan inclusief en duurzaam ondernemerschap en creatieve economie. Daarnaast biedt de Startersfabriek ook een vervolgbeleid rond student-ondernemerschap. Net omdat Gent als grootste studentenstad van Vlaanderen een enorm potentieel aan toekomstige ondernemers bevat, ontwikkelde de Dienst Economie, binnen het startersbeleid specifieke acties gericht op deze doelgroep. Met de oprichting van de Startersfabriek wordt verder ingegaan op deze bestaande weg. Met name zal het project Student Ghentrepneur (samenwerking tussen UGent, Hogent, Arteveldehogeschool, Iminds, UNIZO en Stad Gent) worden opgenomen in de Startersfabriek. Alle onderwijsinstellingen van Student Ghentrepneur worden bij oprichting bestuurders van vzw Startersfabriek.

Daarnaast zullen ook andere actoren uit de sector bij opstart van de Startersfabriek VZW als bestuurder fungeren. Volgende organisaties zullen bij de oprichting van de Startersfabriek vzw bestuurder zijn:

- Stad Gent
- Arteveldehogeschool
- Hogent
- UGent
- Syntra
- UNIZO
- Voka

Voor stedelijke taken en opdrachten waar een betrokkenheid van de actoren uit de sector van groot belang is voor de goede uitvoering, wordt bij voorkeur geopteerd voor de rechtsvorm van een vzw, gelet op het structureel medezeggenschap dat kan worden ingebouwd. Het is ook erg belangrijk om de goede samenwerking met de partners in het samenwerkingsverband Student Ghentrepreneur te kunnen continueren. Zonder deze betrokkenheid is een goed en gedragen startersbeleid onmogelijk als Stad uit te voeren. De Stad Gent wenst deze samenwerking dan ook structureel te verankeren binnen een extern verzelfstandigd agentschap in de vorm van een privaatrechtelijke vereniging. Hierdoor kunnen welbepaalde doelstellingen beter én efficiënter gerealiseerd worden. De vzw is bovendien de beheersvorm die door de betrokken maatschappelijke actoren vanuit participatief oogmerk als goed functionerend wordt ervaren. Bij deze actoren heeft de rechtsvorm van een vzw onmiskenbaar een connotatie van een grotere dynamiek en betrokkenheid.

Conform artikel 245 § 2 van het Gemeentedecreet dient gemotiveerd te worden waarom niet wordt overgegaan tot interne verzelfstandiging of tot de oprichting van een autonoom gemeentebedrijf.

Hierna wordt verder ingegaan waarom gekozen wordt voor een privaatrechtelijke vereniging als verzelfstandigingsvorm.

2. BEHEER BINNEN DE RECHTSPERSOONLIJKHEID VAN DE STAD (STADSDIENST OF INTERN VERZELFSTANDIGD AGENTSCHAP) BIEDT NIET DEZELFDE VOORDELEN

1. Nadeel voor de oprichting van een vzw bestaat erin dat er een zekere beperking van het 'rechtstreekse' politieke zeggenschap van de gemeenteraad en het college optreedt, wanneer dit wordt vergeleken met een vorm van interne verzelfstandiging of het beheer binnen de gemeentelijke diensten. Dit moet anderzijds onder de huidige gelding van het Gemeentedecreet ook meteen worden gerelativeerd: (1) de stad is de initiator van de verzelfstandiging en zij kan deze dan ook te allen tijde terugdraaien; (2) met de vzw wordt verplicht een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarvan de inhoud decretaal vastligt; (3) gemeenteraadsleden vertegenwoordigen de stad in de algemene vergadering waar de stad als lid over een meerderheid van stemmen beschikt; (4) de stad draagt de meerderheid van de

leden van de raad van bestuur voor; (5) de vzw valt onder de openbaarheid van bestuur en de formele motiveringsverplichting.

2. Daartegenover staat ook dat er tal van voordelen zijn die de vorm van een vzw als beheersvorm hier kunnen motiveren. Het belangrijkste voordeel bestaat uit de grote betrokkenheid van de actoren met startende ondernemers en tevens, hun vertrouwde met de rechtsfiguur van de vzw. De motivatie en het gevoel van participatie van alle actoren betrokken bij een goed startersbeleid is naar de inschatting van het stadsbestuur groter bij de rechtsvorm van een vzw dan bij de werking van een gewone stadsdienst, IVA of AGB. De toegankelijkheid tot een vzw is voor de klanten van de Startersfabriek (startende ondernemers, bedrijven, organisaties...) groter dan tot een stadsdienst of een AGB.

3. De werking van een vzw is minder formalistisch dan de werking binnen de rechtspersoonlijkheid van de stad (of binnen een IVA) Het besluitvormingsproces binnen een vzw is directer (algemene vergadering, raad van bestuur, orgaan van dagelijks bestuur), waardoor men sneller en daadkrachtiger kan optreden en minder gebonden is aan een lang en formeel besluitvormingsproces zoals dat binnen de stad het geval is. Enkel voor de algemene vergadering is voorzien in een ruime oproepingstermijn, gezien de agenda voor de algemene vergadering dient besproken te kunnen worden op de gemeenteraad. Anderzijds betreft het hier hoofdzakelijk de goedkeuring van de jaarrekening en de opmaak van het budget. De operationele werking van de vzw die over de raad van bestuur loopt, wordt niet verlamd door dergelijke lange termijnen.

Dit draagt bij tot een grotere dynamiek en flexibiliteit en geeft de ruimte om sneller op te treden. Hierdoor kan tevens korter op de bal worden gespeeld, hetgeen belangrijk is voor de samenwerking met private partners.

Bovendien is er nood aan een vraaggestuurde en aldus flexibele werking. Het garanderen van een specifiek aanbod dat kan inspelen op snel veranderende behoeften is hier van belang.

4. Verder is er nog een financieel criterium dat pleit voor de oprichting van een vzw. De betalingsverrichtingen en de ermee samenhangende bestuurlijke formaliteiten en beperkingen binnen een stadsdienst, staan in schril contrast met de mogelijkheid tot soepelere betalingen in functie van het eigen programma van de vzw.

Zowel de Stad, haar IVA's als (gedeeltelijk) haar autonome bedrijven vallen onder de regelgeving van de Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheercyclus. Dit besluit is zeer ingrijpend voor de wijze waarop het beleid wordt voorbereid, gebudgetteerd, uitgevoerd, opgevolgd en geëvalueerd. Voor privaatrechtelijke agentschappen geldt dit besluit niet.

5. Kandidaat-sponsors zullen zich heel wat makkelijker verbinden met een vzw dan met een stadsdienst of een IVA.

6. Het inschakelen van vrijwilligers door een vzw is eenvoudig. Binnen een gemeentelijke context is dit niet het geval.

7. In een zuiver gemeentelijke context worden aanwervingen van personeel vaak op een gestandaardiseerde manier aangepakt (selectie- en aanwervingsprocedure is vrij strikt en neemt ruime tijd in beslag).

Een aantal taken binnen de Startersfabriek worden buiten normale kantoortijden 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 personeelsstatuut binnen de gemeente, en met name de rechtspositieregeling, is niet altijd afgestemd op een dergelijke manier van werken.

Een EVA – vzw kan eigen personeel (al dan niet tijdelijk) contractueel aanwerven.

Bij een AGB is dit in principe ondergeschikt aan de statutaire aanwerving. Een AGB is in principe ook onderworpen aan de RPR van het gemeentepersoneel. Het personeelsbeleid in een AGB is minder flexibel. Een EVA-vzw moet geen omslachtige en lange sollicitatieprocedures volgen. Bij een AGB is dit minder het geval.

Verzelfstandigde entiteiten moeten geen formatie opstellen. Er is dus geen aanpassing van de formatie meer nodig om personeel bijkomend aan te werven.

Bij een EVA vzw is er ook de mogelijkheid om stadspersoneel ter beschikking te stellen, zowel statutair (mogelijkheid is voorzien in de RPR) als contractueel (art. 144bis Nieuwe Gemeentewet).

Contractuele terbeschikkingstelling van een AGB is in principe niet mogelijk. Vrijwilligers kunnen tewerk gesteld worden bij een vzw.

8. De decreetgever 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

9. Ook in de Memorie van Toelichting bij het Gemeentedecreet worden een aantal mogelijke doorslaggevende voordelen van externe verzelfstandiging opgesomd:

- het verlenen van autonomie en onafhankelijkheid bij de uitvoering van taken;
- de noodzaak aan flexibele beheersregels;
- fiscale overwegingen.

Uit het voorgaande blijkt dat deze autonomie en flexibiliteit onontbeerlijk is voor de werking van de vzw Startersfabriek. Het is duidelijk dat de taken van deze vzw minder efficiënt

gerealiseerd kunnen worden binnen de stadsorganisatie zodat de verzelfstandiging (in de rechtsvorm van een vzw) vereist is.

3. BEHEER BINNEN EEN AUTONOMOOM GEMEENTEBEDRIJF HEEFT NIET DE GEWENSTE VOORDELEN

1. Er is in de huidige regeling van het Gemeentedecreet geen lidmaatschap van actoren binnen de beslissingsorganen van een autonoom gemeentebedrijf.

Een autonoom gemeentebedrijf is een publiekrechtelijke rechtspersoon van een bijzondere aard, waarin de gemeente bij wijze van spreken de enige aandeelhouder is. Binnen een AGB kunnen gelinkte sectoren/organisaties slechts worden betrokken bij adviesgroepen of overlegorganen.

Private (rechts)personen kunnen dan ook geen lid zijn van een autonoom gemeentebedrijf. Bij een autonoom gemeentebedrijf kunnen private (rechts)personen slechts lid zijn van de raad van bestuur, op voordracht van de gemeenteraad.

Het Gemeentedecreet bevat in zijn huidige tekst bovendien striktere, imperatieve bepalingen voor de raad van bestuur van een autonoom gemeentebedrijf in vergelijking met de verplichting opgelegd voor de samenstelling van de raad van bestuur van een EVA-vzw. Artikel 236, §2 van het Gemeentedecreet bepaalt hieromtrent 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. Ten hoogste twee derde van de leden van de raad van bestuur is van hetzelfde geslacht.

De leden van de raad van bestuur worden benoemd door de gemeenteraad.

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. Als 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, wordt er gewerkt met gewogen stemrecht binnen de groep van door de fracties voorgedragen bestuurders.

Het mandaat van lid van de raad van bestuur is hernieuwbaar. De leden van de raad van bestuur kunnen te allen tijde door de gemeenteraad worden ontslagen. Na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad wordt tot volledige vernieuwing van de raad van bestuur overgegaan. In dat geval blijven de leden van de raad van bestuur in functie tot de nieuwe gemeenteraad tot hun vervanging is overgegaan.

De raad van bestuur kiest uit zijn leden een voorzitter die deel moet uitmaken van het college van burgemeester en schepenen van de oprichtende gemeente.”

Het voorgaande staat in schril contrast met de EVA-vzw, waar er een rechtstreekse afvaardiging door de verschillende actoren kan gebeuren, ook in de beslissingsorganen, weliswaar zonder in

de meerderheid te zitten. In een vzw kunnen private personen wel lid zijn, hetgeen de betrokkenheid en de motivatie vergroot.

Hoewel de vertegenwoordigers vanuit 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 vertegenwoordigers van het middenveld mogelijk te maken. Immers, de leden van de raad van bestuur zijn onder de huidige regeling van het Gemeentedecreet beperkt tot 12. In deze 12 leden dient er een politieke vertegenwoordiging te zitten: de leden worden allen benoemd door de gemeenteraad. Elke fractie kan minstens één lid voordragen en dit voordrachtrecht waarborgt elke fractie een vertegenwoordiging in de raad van bestuur.

Er kan dan terecht de vraag worden gesteld of er nog een redelijke aanwezigheid kan worden gewaarborgd vanuit de betrokken belangengroepen.

Bij een vzw is er geen beperking op het aantal leden of bestuurders, tenzij de statutaire beperking én tenzij de beperking van artikel 13 van de VZW-wet.

2. Het personeelscriterium.

De raad van bestuur van een AGB is, binnen de grenzen vastgesteld in de statuten, bevoegd voor alle personeelsaangelegenheden.

Er is geen verplichting tot het opstellen van een personeelsformatie. Het personeel kan zowel in statutair als in contractueel dienstverband worden aangesteld.

De rechtspositieregeling van de stad blijft toepasselijk (inclusief selectie- en aanwervingprocedure) voor het voltallige personeel, met dien verstande dat een AGB in haar statuut wel "*instellingsspecifieke afwijkingen*" kan voorzien voor functies die ook bij de stad bestaan; daarnaast moet de raad van bestuur ook de rechtspositieregeling vaststellen van de functies die bij de stad onbestaande zijn. De afwijkingen moeten, per functie, worden gemotiveerd op basis van het specifieke karakter van het bedoeld AGB.

Artikel 230 van het Gemeentedecreet bepaalt dat de gemeente aan haar AGB personeel kan ter beschikking stellen of overdragen mits de terzake geldende rechtspositieregeling wordt nageleefd. Dit geldt evenwel niet voor contractueel personeel.

Overeenkomstig art. 144 bis Nieuwe Gemeentewet kan contractueel personeel wel aan een vzw ter beschikking gesteld worden.

4. BESLUIT

Op basis van al het voorgaande kan tot de volgende afweging van het nadeel en de voordelen worden gekomen.

Het nadeel van het verlies van een zekere vorm van 'directe' politieke zeggenschap kan voldoende ondervangen worden:

- a) het Gemeentedecreet bevat op zich reeds een aantal bepalingen die ervoor zorgen dat de beleidsorganen een belangrijke inbreng blijven hebben. Zo beschikt de stad steeds over

- een meerderheid van stemmen in de algemene vergadering en draagt de stad steeds de meerderheid voor van de leden van de raad van bestuur. De vertegenwoordigers van de stad worden door de gemeenteraad uit zijn leden gekozen en dienen in de algemene vergadering te handelen overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad;
- b) een duidelijke taakomschrijving en doelstelling van het extern verzelfstandigd agentschap is van fundamenteel belang. Bovendien is het extern verzelfstandigd agentschap belast met beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang en kan zij tevens betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsbepaling blijft steeds bij de beleidsorganen van de stad;
 - c) de gemeenteraad en de vzw dienen een samenwerkingsovereenkomst te sluiten, waarin minstens de in art. 247 Gemeentedecreet bepaalde aangelegenheden (o.m. de aanwending van de aan het agentschap ter beschikking gestelde of overgedragen personeelsleden, middelen en infrastructuur, de wijze waarop de vereniging zal voorzien in een systeem van interne controle) geregeld wordt. Art. 227, tweede lid Gemeentedecreet legt bovendien op dat in de loop van het eerste jaar na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad een evaluatieverslag wordt voorgelegd over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst sedert de inwerkingtreding ervan. Dat verslag omvat ook een evaluatie van de verzelfstandiging, waarover de gemeenteraad zich binnen de drie maanden uitspreekt.

De talrijke voordelen, inbegrepen de mogelijkheid tot participatie van cruciale actoren in het domein van jonge, startende ondernemers, de aantrekkelijkheid voor kandidaat-sponsors, en de grotere dynamiek en flexibiliteit, wegen duidelijk op tegenover dit nadeel.

Besluit: Uit het voorgaande komt duidelijk naar voor dat voor de werking rond ondersteuning voor startende ondernemers binnen een ééngemaakte entiteit het beheer binnen de rechtspersoonlijkheid van de Stad niet dezelfde voordelen kan bieden als het beheer binnen de rechtsvorm van een vzw. Bovendien is duidelijk aangetoond dat het beheer binnen de rechtsvorm van een autonoom gemeentebedrijf niet de voordelen heeft die wel bestaan binnen de rechtsvorm van een vzw.