

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 79

van **JEREMIE VANEECKHOUT**

datum: 2 januari 2020

aan **BART SOMERS**

VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

Bestuursorganen lokale extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's) - Werking

In het afgelopen jaar, het eerste jaar van de nieuwe legislatuur op lokaal niveau, werden de bestuursorganen van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's) opnieuw samengesteld. Bij veel nieuw-verkozenen, zeker uit de oppositie riep dit vragen op. Maar ook bij mensen uit het middenveld of deskundigen die deel uitmaken van deze bestuursorganen werd soms vreemd opgekeken naar de manier van besluitvorming.

Nogal wat EVA's, bijvoorbeeld in de culturele sector, zijn samengesteld volgens een gemengd systeem, waar de algemene vergadering (AV) bestaat uit verschillende onderdelen, het stadsbestuur, gebruikers en onafhankelijke deskundigen. Het DLB (decreet over het lokaal bestuur) bepaalt dat de gemeente steeds over een meerderheid van de stemmen in de AV beslist. Om die reden is het de stad of de gemeente die lid is van de AV, waarin dat lid vertegenwoordigd wordt door gemeenteraadsleden uit meerderheid en oppositie (volgens het Cultuurpact) die allen de opdracht van de gemeenteraad meekrijgen om hun stemgedrag af te stellen op basis van de meerderheidsbeslissing in die gemeenteraad.

De eigenlijke besluitvorming gebeurt dus feitelijk in de gemeenteraadszitting die aan de algemene vergadering voorafgaat en waarin de vertegenwoordigers van de gemeente in de AV een stemopdracht meekrijgen. Oppositieraadsleden kunnen tijdens de gemeenteraad hun tegenstem laten horen, maar in de AV dienen ze de geagendeerde punten goed of af te keuren, wars van hun overtuiging.

Voor de overige leden van de AV geldt dat hun stem feitelijk niet ter zake doet. Omdat de uitslag van de stemming op voorhand vastligt, kan hun ervaring of deskundigheid wel leiden tot nieuwe inzichten, maar niet tot een stemresultaat dat deze nieuwe inzichten volgt.

1. Over het statuut van de raadsleden.

- a) In hoeverre kunnen de vertegenwoordigers van de gemeente(raad) in de AV van het EVA beschouwd worden als leden van die AV?
- b) Is het hebben van individueel stemrecht een voorwaarde om lid te kunnen zijn van de AV, of is het mogelijk dat in de AV leden zetelen die uit eigen naam kunnen stemmen (middenveld en deskundigen) en anderen die niet zelf kunnen beslissen over hun stem?

- c) Wanneer de statuten van het EVA bepalen: "De AV kiest onder zijn leden een voorzitter", kan dan een gemeenteraadslid (vertegenwoordiger van het lid 'de gemeente') verkozen worden tot voorzitter?
 - d) Hoe kan bij een geheime stemming (bijvoorbeeld rond persoonlijke aangelegenheden) nagegaan worden of de vertegenwoordigers van de gemeente hun stemgedrag afstemmen op de opdracht die zij meekregen vanuit de gemeenteraad?
2. Over de rol van het middenveld en de deskundigen.
- a) Wat is de meerwaarde van het betrekken van gebruikers en deskundigen binnen de AV wanneer hun ervaringen niet kunnen leiden tot een gewijzigd stemresultaat?
 - b) Hoe kunnen zij in deze context gemotiveerd worden om hun adviserende rol te blijven opnemen?
3. Over de besluitvorming.
- a) Waar ligt de juridische verantwoordelijkheid over beslissingen die door de AV worden genomen?
 - b) In welke mate kan gesteld worden dat het de AV is die bepaalde beslissingen neemt terwijl de eindstemming al op voorhand wordt bepaald door de gemeenteraad?
 - c) Is een stemming binnen de AV eigenlijk wel nodig of nuttig?
 - d) Kunnen leden van de AV vervolgd worden voor beslissingen die door de AV worden genomen, maar waarop zijn op geen enkele wijze vat kunnen of konden hebben?
 - e) Kan het gemeentebestuur haar verantwoordelijkheid afwentelen op het EVA, bijvoorbeeld bij het niet naleven van regelgeving, wanneer aan de grondslag van deze niet-naleving een stemopdracht van de gemeenteraad voorafgaat?
 - f) In welke mate kan de toezichthoudende (Vlaamse) overheid beslissingen van een EVA schorsen of vernietigen?
4. Over het decretale kader.
- a) Is de werking van de lokale EVA's, en met name de besluitvorming erbinnen, al globaal geëvalueerd?
Zo neen, plant de minister een dergelijke evaluatie?
 - b) Krijgen de diensten van de minister vaak vragen of klachten binnen over de werking van of de besluitvorming binnen EVA's?

BART SOMERS

VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

ANTWOORD

op vraag nr. 79 van 2 januari 2020

van **JEREMIE VANECKHOUT**

1. a) Artikel 245 van het decreet over het lokaal bestuur bepaalt dat een gemeente een EVA kan oprichten of erin kan deelnemen. Hieruit vloeit voort dat de gemeente als rechtspersoon deelnemer moet zijn van het EVA. Het is dan ook de gemeente die lid is van de vereniging, en bijgevolg van de algemene vergadering van het agentschap. Op uw vraag moet dan ook geantwoord worden dat de "vertegenwoordigers van de gemeente" niet beschouwd kunnen worden als lid van de vereniging, zij zijn immers vertegenwoordiger van een rechtspersoon die lid is van de vereniging.

Dit principe werd ook meermaals in de rechtsleer aangehaald:

"Het lidmaatschap van de gemeente in een GEVAP-vzw houdt in dat de gemeente als rechtspersoon dus deel uitmaakt van de Algemene Vergadering. Hierbij zal die gemeente vanzelfsprekend wel, als lid van de Algemene Vergadering, op haar beurt tijdens vergaderingen door bepaalde natuurlijke personen moeten worden vertegenwoordigd" (F. VANDENDRIESCHE en E. DE RAEYMACKER, "De verplichte vertegenwoordiging van de gemeente in de gemeentelijke VZW's: hoe zijn gemeentedecreet en vzw-wet met elkaar te verzoenen?" in *Verzelfstanding en Samenwerking op lokaal vlak*, afl. 44, september 2013, 3.1. (67) 71).

"Zo is het al voorgekomen dat een dossier werd ingediend waarbij alle leden hetzij gemeenteraadslid hetzij personeelslid van de betrokken gemeente waren. In dergelijk geval zijn maar twee conclusies mogelijk: ofwel zetelen al die personen in de vzw in eigen naam (maar dan is de gemeente niet vertegenwoordigd en kunnen we bezwaarlijk van een gemeentelijk agentschap spreken), ofwel vertegenwoordigen al die personen de gemeente (maar dan is er eigenlijk maar één deelnemer en is niet voldaan aan de voorwaarde dat een vzw minstens drie leden moet tellen). Bij een meerhoofdige rechtspersoon zal de gemeente dus een van de vaste deelnemers zijn, die in de algemene vergadering vertegenwoordigd wordt door een of meerdere gemeenteraadsliden." (M. VERHULST, *Privaatrechtelijke verzelfstanding in het gemeentedecreet*, TGEM 2009/1, (17) 21).

- b) Het is in een EVA-VZW mogelijk dat er andere leden zijn buiten de gemeente. Uit artikel 1:2 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen, dat bepaalt dat een vereniging minstens twee leden telt, vloeit zelfs voort dat er minstens een ander lid moet zijn buiten de gemeente. Het is dus niet enkel mogelijk, maar zelfs verplicht dat er in de EVA-VZW nog leden zetelen die uit hun eigen naam kunnen stemmen.
- c) Dit is een interpretatievraag over een specifieke statutaire bepaling van een EVA-VZW. Het is in de eerste plaats aan de algemene vergadering van die VZW om haar eigen statuten te interpreteren. Op zichzelf verschaft een dergelijke bepaling geen duidelijkheid over het feit of hier de natuurlijke persoon, die als vertegenwoordiger van een rechtspersoon deel uitmaakt van de algemene vergadering, of de rechtspersoon als lid van de vereniging bedoeld worden. In het geval het over een rechtspersoon gaat is het logisch dat het bevoegde orgaan van die rechtspersoon een natuurlijke persoon aanduidt om namens de rechtspersoon de functie van voorzitter te bekleden.

Desnoods kan de VZW haar statuten aanpassen om de situatie te verduidelijken.

- d) Dit kan niet gecontroleerd worden. Ik wil er wel op wijzen dat er in de algemene vergadering van een EVA-VZW geen wettelijke plicht tot geheime stemming bestaat. Indien de algemene vergadering van een EVA-VZW er dus voor zou kiezen om geheim te stemmen over bepaalde aangelegenheden, opteert ze ook voor de mogelijke gevolgen daarvan.
2. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord van de voormalige minister van binnenlands bestuur Geert Bourgeois op schriftelijke vraag nr. 516 van Bart Caron van 13 mei 2013:

"De inbreng van oppositieraadsleden en experts, kan steeds zinvol zijn. Het is niet zo dat zij er nooit zullen kunnen toe komen om "de gemeente" te overtuigen. Door hun betrokkenheid zullen zij ongetwijfeld de mogelijkheid hebben om hun expertise door te geven aan gemeenteraadsleden. Ik ben ervan overtuigd dat hun expertise wel degelijk naar waarde geschat kan worden door de gemeenteraad.

Bovendien wens ik toch wel te wijzen op een belangrijke reden om de gemeente een meerderheid van de stemmen te geven in de algemene vergadering. De algemene vergadering beslist als hoogste orgaan over de belangrijkste zaken in het extern verzelfstandigd agentschap. Haar beslissingen kunnen o.a. belangrijke financiële gevolgen hebben voor de vennoten en dus de gemeente. In dat licht is het zeer logisch dat de gemeente in de algemene vergadering over een meerderheid van de stemmen beschikt.

Ook wens ik te beklemtonen dat het beleid, waar het middenveld betrokken wordt, gevoerd wordt in de raad van bestuur. Op deze raad van bestuur is elke fractie vertegenwoordigd. Hier zijn het per definitie dus zowel leden van de meerderheid, leden van de oppositie en experts uit het middenveld die het werkelijke inhoudelijke beleid voeren. In mijn ogen is hier dan ook voldoende ruimte voor een sterke inbreng van de experts en oppositieraadsleden.

(...)

Ik verwijs hiervoor naar de Memorie van Toelichting bij het gemeentedecreet (Parl. Vb. VI. Parl. 2004-05, 347/1, p. 29-34). Deze Memorie vermeldt dat het essentieel blijft dat gemeenteraden het zicht blijven behouden op de werking van het geheel van de gemeentelijke organisatiestructuur en de beleidsstrategie kunnen bepalen. Dat hangt samen met de primauteit van de gemeenteraad, als democratisch verkozen emanatie van de bevolking. In het licht daarvan moet de oprichting van de EVA dan ook bekeken worden. Men kan niet tegelijkertijd een grote autonomie van de experts nastreven, en een grote democratische controle door de gemeenteraad. De Vlaamse decreetgever heeft er duidelijk voor gekozen om de democratische beslissingsmacht van de gemeenteraad te waarborgen. Dat alles wil echter niet zeggen dat er geen voldoende ruimte is gelaten voor de waardevolle inbreng van experts en oppositieraadsleden, zoals ik reeds in de tweede deelvraag aanhaalde."

Verder moet vermeld worden dat de gemeente ook experts of oppositieraadsleden kan voordragen voor de raad van bestuur. In een VZW heeft de raad van bestuur de volheid van bevoegdheid terwijl de algemene vergadering toegewezen bevoegdheden heeft. Voor de raad van bestuur geldt er geen steminstructie van de gemeenteraad.

3. a) Het EVA is een privaatrechtelijke rechtspersoon en dus zelf verantwoordelijk voor zijn beslissingen. De juridische verantwoordelijkheid van de beslissingen van de algemene vergadering ligt dan ook bij de algemene vergadering zelf.

- b) Voor het antwoord op de juridische verantwoordelijkheid verwijs ik naar deelvraag 3.a) Voor het antwoord over de politieke verantwoordelijkheid verwijs ik naar deelvraag 2.
 - c) Ik verwijs naar het antwoord op deelvraag 2.a-b).
 - d) Artikel 9:1 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen bepaalt: "De VZW is een vereniging met rechtspersoonlijkheid waarvan de leden in die hoedanigheid niet aansprakelijk zijn voor de verbintenissen die de vereniging aangaat". Een lid van een vereniging kan dus niet (burgerrechtelijk) aansprakelijk zijn voor besluiten van de vereniging. Uiteraard kan een lid van de algemene vergadering, net zoals elke persoon, wel strafrechtelijk vervolgd worden indien hij/zij een misdrijf pleegt.
 - e) Ik zie niet in hoe de gemeenteraad "verantwoordelijkheid zou afwentelen" in uw vraagstelling. Indien een gemeenteraad bepaalde instructies geeft aan zijn vertegenwoordigers op de algemene vergadering, dan zal dit gebeuren bij gemeenteraadsbesluit. Dat gemeenteraadsbesluit is een besluit van een overheid die in de besluitvorming uiteraard moet handelen in overeenstemming met het heersende recht. De verantwoordelijkheid voor eventuele onwettige steminstructies ligt dus bij de gemeenteraad.
 - f) Beslissingen van een gemeentelijk EVA zijn niet onderworpen aan bestuurlijk toezicht en kunnen dus geen voorwerp uitmaken van een toezichtsmaatregel zoals bv. vernietiging.
4. a) Ik heb geen weet van grote problemen op het terrein met betrekking tot de werking van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm. Het aantal klachten hierover is beperkt en ik ontvang ook geen signalen dat er iets mis zou lopen. Daarom staat een specifieke evaluatie over de privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen niet op mijn politieke agenda. Ik kan wel meedelen dat ik tijdens mijn legislatuur een globale evaluatie zal maken van alle lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. Daarin zullen de privaatrechtelijke EVA's ook inbegrepen zijn. Deze globale evaluatie zal weloverwogen gebeuren, samen met belanghebbenden uit het werkveld, zoals de VVSG, koepelorganisaties van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de lokale besturen, academici, enzovoort.
- b) Ik kan u meegeven dat het Agentschap Binnenlands Bestuur in 2019 elf vragen heeft behandeld over de werking van EVA-VZW's. Deze adviesvragen gingen over de oprichting van nieuwe EVA-VZW's, over het nalezen van ontwerpstatuten van een EVA-VZW, over de draagwijdte van de instructies van de gemeenteraad aan de vertegenwoordigers op de algemene vergadering, over de mogelijkheid tot het invoeren van extra onverenigbaarheden voor bestuurders, over de interpretatie van de statuten, over de samenstelling van de bestuursorganen van een EVA of over de ontbinding van een bestaande EVA.