

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

10 oktober 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de subsidiëring van kenniscentra voor innovatie

R E K E N H O F

Subsidiëring van kenniscentra voor innovatie

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, september 2006



REKENHOF

Subsidiëring van kenniscentra voor innovatie

***Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement***

***Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 19 september 2006***

INHOUD

	Blz.
Lijst met afkortingen	4
Bestuurlijke boodschap.....	5
Samenvatting	6
1. Inleiding.....	9
2. Kenniscentra voor innovatie als subsidie-instrument	11
3. Transparante toegang en gelijke behandeling.....	14
3.1. Transparante toegang	14
3.1.1. Normenkader	14
3.1.2. Openbaarheid van de visieontwikkeling en onderbouwing.....	14
3.1.3. Duidelijkheid van het beleidskader	15
3.1.4. Informatie aan doelgroep.....	15
3.2. Gelijke behandeling	16
3.2.1. Normenkader	16
3.2.2. Selectieprocedure	16
3.2.3. Steunvoorwaarden	17
3.2.4. Beslissing en motivering.....	17
3.2.5. Toetredingsmogelijkheden	18
3.3. Conclusie	18
4. Financiering.....	19
4.1. Normenkader	19
4.2. Naleving van de regelgeving.....	19
4.3. Financieringsbronnen	20
4.4. Begrotingsspecialiteit	21
4.5. Vastleggingen.....	22
4.6. Financieringsmodaliteiten.....	22
4.6.1. Algemeen	22
4.6.2. Publieke inbreng	23
4.6.3. Privé-inbreng	23
4.7. Conclusie	24
5. Sturing en opvolging.....	25
5.1. Normenkader	25
5.2. Keuze van sturingsinstrument.....	25
5.3. Gelijke behandeling	25
5.4. Doelstellingen	29

5.4.1. Formulering	29
5.4.2. Afdwingbaarheid	29
5.5. Opvolgings- en evaluatiemodaliteiten.....	30
5.5.1. Algemeen	30
5.5.2. Te subsidiëren kosten	30
5.5.3. Bijsturing	31
5.6. Administratieve organisatie en interne beheersing.....	31
5.6.1. Organisatiestructuur	31
5.6.2. Interne beheersing.....	33
5.7. Conclusie	34
6. Informatievoorziening aan het Vlaams Parlement	35
6.1. Normenkader	35
6.2. Algemene informatie over kenniscentra	35
6.3. VRWB en viWTA	35
6.4. Conclusie	36
7. Algemene conclusie.....	37
8. Aanbevelingen	38
9. Antwoord van de minister.....	40
Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Wetenschap en Innovatie	41

Lijst met afkortingen

AWI	Administratie Wetenschap en Innovatie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EWI	Departement Economie, Wetenschap en Innovatie
FFEU	Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven
FIOV	Fonds tot Bevordering van het Industrieel Onderzoek in Vlaanderen
Flamac	Flanders' Materials Center
Flanders' DC	Ondernemerschap en Flanders' District of Creativity
FMTC	Flanders' Mechatronics Technology Centre
IBBT	Interdisciplinair Instituut voor Breedband Technologie
IER	Intellectuele eigendomsrechten
IMEC	Interuniversitair Micro-Electronica Centrum vzw
Inc-GEO	Incubatiepunt Geo-informatie
Innovatiedecreet	Decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie
ISBO	Interdisciplinair strategisch basisonderzoek (in het kader van IBBT)
IWT-Vlaanderen	Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen
MIP	Milieu-innovatie-Platform
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
O&O-besluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2001 tot regeling van de steun aan projecten van technologisch onderzoek en ontwikkeling van het bedrijfsleven in Vlaanderen
PI	Prestatie-indicator
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen
SBO	Strategisch Basisonderzoek
SBO-besluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 inzake de financiering van het Strategisch Basisonderzoek in Vlaanderen
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VETC	Vlaams Engineering en Test Centrum
VIB	Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie
VIL	Vlaams Instituut voor de Logistiek
VIS-besluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 tot regeling van de steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse innovatie samenwerkingsverbanden. Dit besluit zal binnenkort worden vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot regeling van de steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse innovatie samenwerkingsverbanden.
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
viWTA	Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VRWB	Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft onderzocht of de totstandkoming van kenniscentra in het Vlaams Gewest leidt tot een gelijke en transparante toegang, financiering en behandeling van de doelgroep. Het ging ook na of de voorwaarden vervuld zijn opdat de sturing, opvolging en communicatie van de kenniscentra efficiënt kunnen verlopen.

Het heeft vastgesteld dat de creatie van een beleidskader voor kenniscentra zeker de garanties op een transparante toegang tot de steun aan innovatie-initiatieven verhoogt, maar dat die garanties momenteel nog niet sluitend zijn wegens onvolkomenheden, vaagheden en onvolledigheden in dit kader en doordat nog niet alle reglementering in de periferie aan dit kader is aangepast. Dat het kader ad hoc oprichting en financiering blijft mogelijk maken, werkt in de praktijk de ongelijke behandeling van innovatie-initiatieven verder in de hand. Het beleidskader komt zodoende vooralsnog niet tegemoet aan een van zijn belangrijkste uitgangspunten, met name het tegengaan van de heterogeniteit en wildgroei.

Het huidige aansturingssysteem met convenanten en beheersovereenkomsten biedt voorlopig nog niet voldoende garanties op een efficiënte sturing, opvolging en communicatie van het beleidsinstrument. Daarvoor ontbreekt het aan uniformiteit in de overeenkomsten, aan duidelijke doelstellingen en meetbare effectindicatoren en aan een coördinerende dienst. Bovendien vloeit de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement over de kenniscentra niet transparant genoeg door om een degelijke beoordeling en eventuele budgettaire bijsturing vanop dit niveau toe te laten.

De creatie van het instrument kenniscentra betekent een verdienstelijke eerste stap naar een harmonieuzer steunverlening aan innovatie-initiatieven, maar dit instrument dient nog verder op punt te worden gesteld en de bestaande gereguleerde financieringskanalen moeten alle in overeenstemming worden gebracht met dit instrument.

Samenvatting

Beleidskader voor kenniscentra

Het Vlaams Gewest subsidieert tal van *kenniscentra* in het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie. In 2006 trok het daarvoor ongeveer 133,1 miljoen EUR uit. De term *kenniscentrum* is ontstaan bij de invoering op 22 juli 2005 van een beleidskader voor de *steun aan kenniscentra ten behoeve van innovatie*. Dat beleidskader wil de vroegere wildgroei aan gesteunde, innovatieve projectinitiatieven indijken en zorgen voor transparantie en houvast voor de diensten die deze initiatieven goedkeuren, opvolgen en sturen. Het beleidskader deelt de bestaande en toekomstige initiatieven in twee categorieën van kenniscentra in: *competentiepolen* en *strategische onderzoekscentra*.

Het Rekenhof heeft nagegaan of de totstandkoming van kenniscentra in het Vlaams Gewest leidt tot een gelijke en transparante toegang, financiering en behandeling van de doelgroep en of de voorwaarden vervuld zijn opdat de sturing, opvolging en communicatie ervan efficiënt kunnen verlopen.

Toegang tot de subsidiëring

Het beleidskader heeft de garanties op een transparante toegang tot het subsidie-instrument kenniscentra aanzienlijk verhoogd. Toch resten nog onvolkomenheden. Zo is de gebruikte terminologie vaak verwarrend: het onderscheid tussen de twee soorten kenniscentra is onvoldoende afgebakend en een brede waaier van begrippen duidt allerlei soorten onderzoek aan. Ook verwijst het beleidskader soms naar reglementering of procedures die nog uitwerking of aanpassing vergen, terwijl het onvoldoende aangeeft in welke zin deze reguliere besluiten moeten wijzigen. Bovendien laten sommige aanpassingen, en dus de omzetting van het beleidskader in de praktijk, op zich wachten.

Nieuwe competentiepolen zouden in de toekomst immers worden gefinancierd langs bestaande gereguleerde financieringskanalen. Het vroegere systeem van ad-hocfinanciering blijft alleen als uitzonderingsprocedure mogelijk. Ondanks deze betrachting van het recent goedgekeurde beleidskader, is er nog geregeld ad-hocfinanciering. De individuele subsidiebeslissingen voor de bestaande initiatieven bouwen de subsidiëringsmotivering immers alleen op in functie van het initiatief, zonder dat in een ruimer perspectief te plaatsen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld altijd een afweging tegenover andere, eventueel waardevolle projecten.

Door budgettaire beperkingen en een gebrek aan initiatiefnemers zijn momenteel niet veel nieuwe projecten in het vooruitzicht. De verantwoordelijken van het IWT-Vlaanderen twijfelen eraan of alle bestaande competentiepolen de toekomstige toetsing aan de criteria van het nieuwe beleidskader zullen doorstaan.

Financiering

De financiering zal in de toekomst dus verlopen langs de bestaande reguliere steunkanalen, waarvan enkele echter nog aanpassingen nodig hebben.

Vermits O&O-bedrijfsprojecten maximum vijf miljoen EUR subsidie kunnen ontvangen zonder afzonderlijke aanmelding bij de Europese Commissie, stelt het beleidskader voor steunbeslissingen in de tijd te spreiden. Dat betekent echter een omzeiling van de meldingsplicht.

De financiering van de competentiepolen is in de praktijk versnipperd over verscheidene begrotingsrubrieken. Het is daardoor moeilijk te achterhalen hoeveel steun zij in totaal ontvangen. Bovendien wordt de keuze voor een bepaald financieringskanaal inhoudelijk weinig gemotiveerd en lijkt het verschil in toelageomvang per kenniscentrum nog een historische basis te hebben, in plaats van te steunen op de kostprijs van de prestaties die de centra moeten leveren om hun doelstellingen te halen. Tot op heden werden haalbaarheidsstudies voor de oprichting van kenniscentra nu eens wel, dan weer niet gesubsidieerd. Het beleidskader wil voortaan alle haalbaarheidsstudies financieren langs het VIS-besluit.

Sturing en opvolging

Het beleidskader wil de kenniscentra aansturen met convenanten of beheersovereenkomsten. De bestaande overeenkomsten voldoen echter niet aan alle voorwaarden om doelmatige sturings- en opvolgingsinstrumenten te zijn. Er bestaat tot nu toe immers geen uniforme regeling voor de elementaire aspecten van deze overeenkomsten die geen betrekking hebben op de specificiteit van het kenniscentrum. Het beleidskader legt een dergelijke uniformiteit ook niet op. Enkel het nieuwe VIS-besluit legt het gebruik van een typeovereenkomst voor de toekomst op. Bovendien blijken nauwelijks effectindicatoren te worden gebruikt en zijn de doelstellingen soms onvoldoende toetsbaar geformuleerd of gekoppeld aan inadequate indicatoren. De opvolgings- en evaluatieverplichtingen in de overeenkomsten zijn evenmin uniform. Doorgaans zijn uitvoeringsrapporten of boordtabellen die de realisatie van de doelstellingen en verplichtingen continu weergeven, niet verplicht.

Het ontbreekt aan een centrale dienst met een overzicht op alle kenniscentra, die de aanvraagbeoordeling, het opstellen van convenanten of beheersovereenkomsten, de financiering, de opvolging en de evaluatie coördineert. De dossierkennis is verspreid over diverse personeelsleden van het IWT-Vlaanderen (competentiepolen) en het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (strategische onderzoekscentra).

Informatievoorziening aan het Vlaams Parlement

De meeste beschikbaar gestelde informatie over de kenniscentra (het nieuwe beleidskader inclusief) is te abstract en laat geen behoorlijke

algemene beoordeling van het instrument kenniscentrum toe. De gebruikte terminologie is vaak moeilijk toegankelijk en verwarrend. Het Vlaams Parlement kan voor meer informatie over de kenniscentra wel terecht bij het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA) en de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB).

Conclusie

De creatie van het instrument kenniscentra betekent een verdienstelijke eerste stap naar een harmonieuzere steunverlening aan innovatie-initiatieven. Het instrument moet echter nog verder worden verfijnd. Ook moeten bepaalde bestaande geregementeerde financieringskanalen worden afgestemd op dit instrument.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Wetenschap en Innovatie ging akkoord met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

1 Inleiding

Het Rekenhof heeft onderzocht of de totstandkoming van kenniscentra in het Vlaams Gewest leidt tot een gelijke en transparante toegang, financiering en behandeling van de doelgroep. Het ging ook na of de voorwaarden vervuld zijn opdat de sturing, opvolging en communicatie van de kenniscentra efficiënt kunnen verlopen. Met dit onderzoek wil het enerzijds bijdragen tot een objectief en transparant beslissings- en sturingsproces door de Vlaamse overheid voor de subsidiëring van kenniscentra, en anderzijds aanzetten tot een goede informatieverstrekking over dit subsidie-instrument aan het Vlaams Parlement.

Het onderzoek ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

- Leidt de subsidiëring van kenniscentra tot voldoende gelijke toegang en behandeling ?
- Is de financiering rechtmatig en transparant ?
- Zijn de voorwaarden vervuld voor een efficiënte en uniforme sturing en opvolging van de kenniscentra ?
- Krijgt het Vlaams Parlement voldoende informatie ?

Het Rekenhof heeft zijn bevindingen getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld op 7 november 2003⁽¹⁾, het Rekenhofonderzoek over de convenanten⁽²⁾, het Rekenhofonderzoek over de beheersovereenkomsten met VOI's⁽³⁾ en vroegere Rekenhofopmerkingen over kenniscentra⁽⁴⁾.

¹ Beslissing van de Vlaamse Regering van 7 november 2003 (doc 1039 en 1039 bis).

² Verslag van het Rekenhof over het gebruik van convenanten in de Vlaamse Gemeenschap, Stuk 38 (2002-2003) – Nr. 1.

³ Verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar de beheersovereenkomsten met Vlaamse openbare instellingen, Stuk 37 (2001-2002) – Nr. 1.

⁴ Bij de controle van de vastleggingen van het FIOV en het IWT-Vlaanderen (dat het FIOV medio 2000 heeft geïncorporeerd) zijn over individuele excellentiepolen al verscheidene opmerkingen gemaakt, onder meer op 24 oktober 2000, 27 juni 2002 en 26 februari 2003 over Flanders' Drive en VIL en op 16 juni 2004 en 12 april 2005 over IBBT. Het ging om opmerkingen over niet-aanmelding van de steun bij de Europese Commissie van de steunpercentages uit de communautaire kaderregeling voor O&O, onverenigbaarheden met de statutaire opdracht van het IWT-Vlaanderen, het niet voorzien in de Hermesfondsbegroting van IBBT-Financiering, de ondoorzichtige financiering (verschillende financieringsbronnen), een ontoereikende onderbouwing van het steunbedrag met gemotiveerde ramingen, de creatie van een nieuw ad-hocfinancieringskanaal naast bestaande reguliere financieringskanalen, onvoldoende formalisering van de financieringscomplementariteit tussen excellentiepolen en andere initiatieven, gebrek aan garanties voor private inbreng, voortijdige beslissingen en vastleggingen op basis van onvolledige dossiers om de kredieten maximaal te kun-

Het onderzoek bestond uit een inhoudelijke analyse van beleidsdocumenten en een ondervraging van de administratie op grond van een vragenlijst. Informatiebronnen waren: beleidsbrieven en beslissingen van de Vlaamse Regering, begrotingsdocumenten, convenanten, beleidsplannen voor de kenniscentra, evaluatieverslagen over de werking van de kenniscentra, regelgeving ⁽⁵⁾, interne documenten van de administratie en het IWT-Vlaanderen en het nieuwe beleidskader voor de kenniscentra. Voor de contextuele omkadering verzamelde het Rekenhof informatie bij de dossierbehandelaars en leidend ambtenaren van het IWT-Vlaanderen en de beheerders van de kenniscentra.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 10 mei 2005 aan bij de Vlaamse minister van Wetenschap en Innovatie, de waarnemend secretaris-generaal van het departement WIM, de voorzitter van de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen en de waarnemend secretaris-generaal van het departement EWBL.

Op 5 april 2006 heeft het Rekenhof zijn voorontwerp van verslag overgelegd aan de waarnemend secretaris-generaal van het departement WIM, de voorzitter van de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen en de waarnemend secretaris-generaal van het departement EWBL. Het IWT-Vlaanderen en de administratie Wetenschap en Innovatie legden hun commentaar bij de voorlopige resultaten voor bij brieven van respectievelijk 27 april en 4 mei 2006. Hun opmerkingen en preciseringen zijn verwerkt in het ontwerpverslag.

Op 4 juli 2006 heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag overgelegd aan de Vlaamse minister van Wetenschap en Innovatie. Op 4 augustus 2006 heeft de minister geantwoord dat zij het eens was met de door het Rekenhof geformuleerde conclusies en aanbevelingen⁽⁶⁾. Op 20 juli 2006 had de Vlaamse Regering inmiddels het vernieuwde VIS-besluit goedgekeurd, dat tot op heden nog niet in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd. Niettemin houdt dit rapport al rekening met het nieuwe besluit⁽⁷⁾.

Na het onderzoek is het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) gedeeltelijk van start gegaan. De bevindingen van de audit hebben aldus betrekking op de administratie Wetenschap en Innovatie, maar de conclusies en aanbevelingen gelden onverkort voor EWI.

nen benutten en de jaarlijkse vastlegging van meerjarenengagementen zonder decretale machtiging (wegens tekort aan kredieten).

⁵ Europese kaderregeling Onderzoek & Ontwikkeling, EG-verdrag inzake aanmeldingsplicht, wetten op de rijkscomptabiliteit, oprichtingsdecreten, subsidiereglementeringen, ...

⁶ De integrale brief is bijgevoegd als bijlage.

⁷ Het onderzoek heeft plaatsgevonden op het ogenblik dat het VIS-besluit van 2002 van kracht was. Waar in het verslag het toekomstige VIS-besluit wordt bedoeld, zal dit aangeduid worden met het 'nieuwe VIS-besluit'.

2 Kenniscentra voor innovatie als subsidie-instrument

Door de jaren heen waren er tal van initiatieven voor innovatiestimulering en netwerkvorming. Zij wilden kennissoekers creëren die een brug konden slaan tussen het economisch beleid en het technologisch innovatiebeleid. Sinds 2001-2002 dekt de gemeenschappelijke noemer *excellentiepolen* deze initiatieven. Excellentiepolen zijn onderzoekscentra die in een economische of wetenschappelijke sector onderzoeksactiviteiten verrichten op grond van samenwerkingsverbanden tussen hoogtechnologische bedrijven en wetenschappelijke onderzoekscentra (universitaire en andere).

Deze onderzoeksinitiatieven vonden op ad-hocbasis plaats. Hoewel zij gemeenschappelijke kenmerken vertoonden, bestond een grote heterogeniteit in ontstaansgeschiedenis, organisatiestructuur, financiering, activiteiten, opvolging, enz. De initiatieven ontstonden telkens de bedrijfs- of onderzoekswereld een visie ontwikkelde over een vorm van onderzoeks- en innovatiesamenwerking. Een gebrek aan richtinggevend kader bracht onduidelijkheid en wildgroei mee, zodat de nood aan een globale visie steeds groter werd. Uiteindelijk heeft het IWT-Vlaanderen een beleidskader uitgewerkt, dat enig houvast bij de steunverlening zou kunnen bieden en een meer open en transparante toegang tot innovatieve projecten zou kunnen creëren.

Op 22 juli 2005 heeft de Vlaamse Regering dit *beleidskader voor de steun aan kenniscentra ten behoeve van innovatie* goedgekeurd⁽⁸⁾. Dit beleidskader is geen regelgevend besluit van de Vlaamse Regering, maar een loutere leidraad, die het IWT-Vlaanderen en het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI⁽⁹⁾) zullen hanteren bij hun beoordeling van kenniscentra. Het kader heeft een nieuwe terminologie geïntroduceerd: het noemt bestaande en toekomstige grote innovatie-initiatieven *kenniscentra*⁽¹⁰⁾, en deelt deze centra vervolgens in twee categorieën in :

- *Competentiepolen* richten zich op de bundeling en samenwerking tussen innovatie-actoren met onderzoeks- en innovatierelevantie op Vlaamse schaal. Hun omvang zal doorgaans vrij bescheiden zijn. De volgende vroegere excellentiepolen zijn voortaan competentiepolen : Flanders' Drive, Vlaams Instituut voor de Logistiek (VIL), Flanders' Mechatronics technology Centre (FMTC), Incubatiepunt voor Geo-informatie (IncGEO), Flanders' Materials Centre (Flamac),

⁸ VR/2005/2207/doc0612.

⁹ Tot voor 1 juli 2006 werd deze taak uitgevoerd door de administratie Wetenschap en Innovatie (AWI).

¹⁰ Het beleidskader behandelt alleen de grotere initiatieven met een vraaggedreven karakter vanuit een bedrijfssegment. Daarbuiten bestaan nog andere kennisinstellingen, die niet onder dit beleidskader vallen, zoals universiteiten, hogescholen, collectieve centra, enz.

Milieu-innovatieplatform (MIP), Flanders' District of Creativity (Flanders' DC) en Flanders Food. Deze kenniscentra vallen onder de bevoegdheid van het IWT-Vlaanderen.

- *Strategische onderzoekscentra* richten zich in eerste instantie op het Vlaamse niveau, maar moeten ook excellentie van internationaal topniveau nastreven. Hun omvang zal daarvoor substantiëler moeten zijn. Van de vroegere excellentiepolen voldoet alleen het Interdisciplinair Instituut voor Breedbandtechnologie (IBBT⁽¹¹⁾) aan deze ambitie. Onder de definitie vallen ook het Interuniversitair Micro-Elektronica Centrum (IMEC), het Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie (VIB) en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), die al geruime tijd een beheersovereenkomst hebben en een jaarlijkse dotatie ontvangen. Deze kenniscentra vallen onder de bevoegdheid van EWI.

De kenniscentra zullen in de toekomst verder gefinancierd worden langs de bestaande reguliere steunkanalen (VIS-besluit, O&O-besluit, SBO-besluit, enz). Daartoe dienen deze besluiten te worden aangepast aan het nieuwe beleidskader. Tot nu toe is dit alleen gebeurd voor het VIS-besluit. Het kader voorziet er overigens ook in dat haalbaarheidsstudies voor competentiepolen en strategische onderzoekscentra financierbaar worden op grond van het VIS-besluit. Voor deze studies gelden voortaan dus dezelfde ontvankelijkheidscriteria als voor de eigenlijke steun.

Ingevolge het beleidskader neemt alleen de minister bevoegd voor Wetenschap en Innovatie de beslissing een competentiepool te financieren, waarvoor hij vervolgens in programma 71.3 de nodige middelen overhevelt van basisallocatie 99.11 naar basisallocatie 99.12⁽¹²⁾. Voor de strategische onderzoekscentra blijft de Vlaamse Regering ad-hocfinancieringsbeslissingen nemen.

Het totale aandeel overheidssubsidies voor kenniscentra (strategische onderzoeksinstellingen én competentiepolen) blijkt niet onmiddellijk uit de begroting van het departement Wetenschap, Innovatie en Media, die alleen voor de strategische onderzoeksinstellingen nominatumsubsidies bevat (in totaal 112 miljoen EUR). Voor de competentiepolen bedraagt het jaarlijkse budget theoretisch ongeveer 21,1 miljoen EUR, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Deze bedragen houden geen rekening met de eventuele subsidiëring van haalbaarheidsstudies of andere kosten.

¹¹ Op het ogenblik van het afsluiten van het onderzoek bevond het IBBT zich in een transitiefase. De convenant die de huidige werking bepaalt, loopt in het najaar van 2006 af. Pas dan wordt het IBBT een volwaardige strategische onderzoeksinstelling met een beheersovereenkomst. Het onderhavige onderzoek koos er echter voor het IBBT nu al als een strategisch onderzoekscentrum te beschouwen.

¹² Het gaat om de respectieve vastleggingsmachtigingen van het IWT-Vlaanderen ter ondersteuning van acties van technologische innovatie op initiatief van de Vlaamse Regering (BA 99.11) en voor projecten op initiatief van de bedrijven en innovatiesamenwerkingsverbanden (99.12).

De totale kosten voor kenniscentra zouden in 2006 zodoende 133,1 miljoen EUR bedragen.

Naam	Budget 2006	Sector
Strategische onderzoekscentra		
IMEC	35,5 miljoen EUR	micro-electronica en nano-technologie
VITO	31 miljoen EUR	technologisch onderzoek in de domeinen energie, leefmilieu en materialen met het oog op duurzame ontwikkeling
VIB	28,5 miljoen EUR	biotechnologie
IBBT	17 miljoen EUR	breedbandtechnologie
Competentiepolen		
Flanders Drive*	15 miljoen EUR voor 6 jaar (gemiddeld 2,5 miljoen/jaar)	voertuigsector (+ de uitbouw van een Test- en Engineeringscentrum)
VIL	11,1 miljoen EUR voor 5 jaar (gemiddeld 2,2 miljoen/jaar)	logistieke sector
FMTC	15 miljoen EUR voor 5 jaar (gemiddeld 3 miljoen/jaar)	mechatronicasector
IncGEO	7,7 miljoen EUR voor 3 jaar (gemiddeld 2,6 miljoen/jaar)	geo-informatietoepassingen
Flamac	7 miljoen EUR voor 3 jaar (gemiddeld 2,3 miljoen/jaar)	materiaalonderzoek
MIP	18 miljoen EUR ⁽¹³⁾ voor 3 jaar (gemiddeld 6 miljoen/jaar)	platform voor innovatieve projecten op het vlak van milieu
Flanders Food	10 miljoen EUR voor 4 jaar (gemiddeld 2,5 miljoen/jaar)	ontwikkeling van kwalitatief hoogstaande evenwichtige voeding

* Inclusief Vlaams Engineering en Test Centrum, VETC

Het Rekenhof heeft in principe alleen de bovenstaande, al opgerichte Vlaamse kenniscentra in het onderzoek betrokken. Het heeft de initiatieven die ten tijde van het onderzoek in voorbereiding waren, maar in het onderzoek betrokken in de mate dat al uitspraken mogelijk waren op grond van beslissingen van de Vlaamse Regering.

¹³ Met name wordt 7 miljoen EUR aangewend voor de oprichting van MIP en 11 miljoen EUR voor de aanschaf van de benodigde infrastructuur.

3 Transparante toegang en gelijke behandeling

3.1 Transparante toegang

3.1.1 Normenkader

Het Rekenhof heeft in eerste instantie onderzocht of het subsidie-instrument kenniscentra tot een voldoende transparante toegang leidt. Dat vereist:

- openbaarheid van de visie van de Vlaamse Regering over de kenniscentra en van de overwegingen die de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van het subsidie-instrument hebben onderbouwd;
- eenvoudige, duidelijke en toegankelijke steunvoorwaarden;
- een gelijke en volledige informatieverstrekking aan de gehele doelgroep over het bestaan en de voorwaarden van het subsidie-instrument.

3.1.2 Openbaarheid van de visieontwikkeling en onderbouwing

De Vlaamse overheid heeft in het verleden geen voorafgaande beleidsstudie gemaakt over de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van het subsidie-instrument excellentiepool. Zij heeft dit subsidie-instrument evenmin afgewogen tegenover andere mogelijkheden, zoals de bestaande financieringskanalen. Pas nadat al een aantal excellentiepolen bestonden en het gebrek aan een richtinggevend kader voor deze polen had geleid tot een wildgroei van initiatieven, ontwikkelde de Vlaamse Regering geleidelijk aan een algemene visie. Zij heeft die visie uiteindelijk verwerkt in het beleidskader, dat minimumvereisten bevat voor te steunen initiatieven. Om de heterogeniteit van bestaande initiatieven nog meer te stroomlijnen, heeft zij ook de instellingen IMEC, VITO en VIB in het beleidskader betrokken.

Omdat de activiteiten van de excellentiepolen aansluiten bij activiteiten die het IWT-Vlaanderen subsidieert langs reglementaire besluiten, zoals de VIS-⁽¹⁴⁾, SBO-⁽¹⁵⁾ en O&O-besluiten⁽¹⁶⁾, heeft vooral het IWT-Vlaanderen het beleidskader opgesteld, in overleg met het kabinet van

¹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 tot regeling van de steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse innovatie samenwerkingsverbanden.

¹⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 inzake de financiering van het Strategisch Basisonderzoek (SBO) in Vlaanderen.

¹⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2001 tot regeling van de steun aan projecten van technologisch onderzoek en ontwikkeling van het bedrijfsleven in Vlaanderen.

de toezichthoudende minister. De ontwerptekst van het beleidskader werd voor advies voorgelegd aan de VRWB, de SERV en de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen. De Administratie Wetenschap en Innovatie (AWI) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, op dat ogenblik nochtans bevoegd voor de opvolging van de strategische onderzoekscentra, werd niet actief betrokken bij de opstelling van het beleidskader¹⁷). Deze administratie werd slechts in de laatste fase om advies gevraagd.

Kort vóór de totstandkoming van het beleidskader kreeg een hele reeks ad-hocinitiatieven nog de goedkeuring. Zij zullen de volgende jaren nog aanzienlijke financiële middelen opslorpen. De budgettaire ruimte om nieuwe initiatieven op te starten, is daardoor beperkt.

3.1.3 Duidelijkheid van het beleidskader

Het beleidskader onderscheidt twee soorten kenniscentra: strategische onderzoekscentra en competentiepolen, maar maakt dat onderscheid onvoldoende duidelijk. De criteria die het kader aanhaalt, met name het ambitieniveau van excellentie en de daaruit voortvloeiende omvang van het initiatief, laten in de praktijk geen goede afbakening toe, temeer omdat er geen strikte taakafbakening is. Zo kunnen competentiepolen bijvoorbeeld ook strategisch basisonderzoek uitvoeren en strategische onderzoekscentra kunnen ook kennisdiffusie tot opdracht hebben. In praktijk zullen er dus mengvormen bestaan.

De Vlaamse overheid gebruikt ook een brede waaier van begrippen om de soorten onderzoek aan te duiden: fundamenteel onderzoek, generisch onderzoek, strategisch basisonderzoek, industrieel basisonderzoek, collectief onderzoek, toegepast onderzoek, contractonderzoek, enz. Doordat het deze termen soms onvoldoende nauwkeurig definieert en vaak verschillende benamingen aan eenzelfde onderzoekssoort geeft - zelfs in documenten over een zelfde initiatief -, is het begrippenkader zeer moeilijk toegankelijk.

3.1.4 Informatie aan doelgroep

De Vlaamse overheid heeft het subsidie-instrument excellentiepool in het verleden niet op een systematische manier bekendgemaakt bij de doelgroep. De websites van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het IWT-Vlaanderen bevatten geen informatie over de steunmodaliteiten of selectieprocedure. Zij lichtten alleen de bestaande initiatieven bondig toe. De doelgroep werd evenmin opgeroepen tot het indienen van voorstellen.

¹⁷ Het IWT-Vlaanderen had geen directe opvolgingsbevoegdheden ten opzichte van het IMEC, het VITO en het VIB.

Het IWT-Vlaanderen heeft het beleidskader na zijn goedkeuring wel bekendgemaakt op het internet, maar de informatie op zijn website over de bestaande excellentiepolen is verouderd. Ook de innovatiekrant en diverse adviesorganen hebben het subsidie-instrument bekendgemaakt. De instelling acht deze informatieverbreiding voldoende, aangezien de doelgroep een kleine wereld is die informatie snel verspreidt.

3.2 Gelijke behandeling

3.2.1 Normenkader

Een gelijke behandeling van de doelgroep van het subsidie-instrument vereist:

- een uniforme selectieprocedure;
- uniforme steunmodaliteiten;
- een objectieve steunbeslissing;
- toetredingsmogelijkheden tot een kenniscentrum voor de gehele doelgroep.

3.2.2 Selectieprocedure

In het verleden vond de voorbereiding van de dossiers altijd ad hoc en grotendeels op informele wijze plaats. Er waren geen vaste criteria of procedures om de initiatieven te beoordelen. Het IWT-Vlaanderen zorgde voor bijsturing van de voorstellen, zonder te beschikken over een toetsingskader. Dat gebrek aan eenvormigheid in de selectieprocedure hypothekeerde een gelijke behandeling.

De steunbeslissingen voor de excellentiepolen waren in het verleden eveneens altijd ad-hocbeslissingen. De verantwoordingswijze verschilde per dossier. De individuele steunbeslissingen maakten meestal wel een afweging van de keuze voor het instrument excellentiepool (tegenover de gewone reguliere steunkanalen), maar wogen de keuze voor een bepaald initiatief niet of slechts in vage termen af tegenover andere initiatieven. Bovendien volgde de afweging geen uniform schema.

Het recent goedgekeurde beleidskader introduceerde procedures en evaluatiecriteria voor, enerzijds, competentiepolen en, anderzijds, strategische onderzoekscentra. Voor de competentiepolen bepaalt het dat de procedures uit de bestaande reguliere steunkanalen zullen worden toegepast. Het O&O-besluit en het SBO-besluit zullen daarvoor nog moeten worden aangepast. Een ad-hocprocedure is alleen nog mogelijk als formele beperkingen in de reguliere steunkanalen een wezenlijke hinderpaal vormen. Voor de strategische onderzoekscentra blijft volgens het beleidskader een ad-hocprocedure aangewezen. De evaluatiecriteria voor beide soorten kenniscentra steunen op die uit het VIS-besluit en sluiten, volgens het IWT-Vlaanderen, aan bij de criteria die in het verle-

den werden gebruikt, zodat geen grote discontinuïteit ontstond. Doordat de aanpassingen van het O&O-besluit en het SBO-besluit, o.a. met het oog op eenvormige selectiecriteria en -regels, op zich laten wachten, kan het beleidskader in sommige gevallen nog niet in de praktijk worden toegepast.

Het beleidskader heeft ook voorzien in criteria om de bestaande competentiepolen bij de afloop van hun convenant te evalueren. Cruciaal daarbij is dat de initiatiefnemers de meerwaarde van het kenniscentrum aantonen tegenover andere reguliere projecten of bestaande structuren¹⁸). Als de score op de criteria onvoldoende is, volgt geen steunverlening. De competentiepolen kunnen dan wel nog terugvallen op projectmatige VIS-steun. Verantwoordelijken van het IWT-Vlaanderen twijfelden eraan of alle bestaande competentiepolen de toetsing aan de criteria van het nieuwe beleidskader zullen doorstaan.

3.2.3 Steunvoorwaarden

Het Rekenhof stelde een zeer grote heterogeniteit in de steunmodaliteiten vast. Bovendien betekent het behoud in het beleidskader van de mogelijkheid tot toepassing van een ad-hocprocedure voor competentiepolen dat deze verschillen ook in de toekomst kunnen blijven bestaan en dat het gelijkheidsbeginsel dus niet zonder meer gewaarborgd is.

Voor de strategische onderzoekscentra streeft het beleidskader overigens geen uniforme steunvoorwaarden na.

3.2.4 Beslissing en motivering

Elke individuele beslissing van de bestaande initiatieven motiveert waarom de steun naar dat bepaald kenniscentrum gaat. De motivering is echter onvolledig bij gebrek aan een afweging van het gesteunde kenniscentrum tegenover andere mogelijke projecten. De dossiers tonen niet aan dat er geen andere, even of meer waardevolle projecten bestaan. Zij bouwen de motivering uitsluitend op in functie van het te steunen initiatief.

Bovendien verloopt de aanvraagprocedure niet altijd volgens een zelfde stramien. Het zijn ook niet altijd dezelfde instanties die adviezen verlenen over de aanvraagdossiers.

¹⁸ Dit is de basis voor de eerste ontvankelijkheidsbehandeling. Het subsidie-instrument beoogt immers initiatiefgrootschaligheid en voldoende kritische massa. Bovendien behoort het geheel van de activiteiten van het initiatief te vallen buiten de *normale* projectvoorwaarden van andere geregelende besluiten.

3.2.5 Toetredingsmogelijkheden

Het beleidskader heeft voor competentiepolen een permanente open indieningsmogelijkheid geschapen. De steunbeslissingen zelf zullen gegroepeerd verlopen (een- of tweemaal per jaar) om de aanvragen tegen elkaar te kunnen afwegen. Omdat de steunbeslissingen voor strategische onderzoekscentra ad hoc zullen plaatsvinden, heeft het beleidskader voor deze centra niet in een specifieke oproepprocedure voorzien.

Om zoveel mogelijk kansen op valorisatie van de ontwikkelde kennis te benutten, moeten kenniscentra voor zoveel mogelijk bedrijven toegankelijk zijn. Evenwel kunnen vragen rijzen bij het open karakter van Flamac, aangezien de statuten vermelden dat de raad van bestuur vrij over elk verzoek tot toetreding kan beslissen, zonder motiveringsverplichting of beroepsmogelijkheid¹⁹.

3.3 Conclusie

De recente goedkeuring van een beleidskader heeft de garanties op een transparante toegang en gelijke behandeling van het subsidie-instrument kenniscentra aanzienlijk verhoogd. Toch resten nog enkele belangrijke onvolkomenheden:

- De gebruikte terminologie is verwarrend. Zo is het onderscheid tussen de twee soorten kenniscentra nog onvoldoende afgebakend en dekt een brede waaier van begrippen allerlei soorten onderzoek.
- Het beleidskader verwijst soms naar reglementering of procedures die nog nadere uitwerking vergen.
- De ad-hocgoedkeuringsprocedure is, in weerwil van het nieuwe beleidskader, nog altijd algemene regel, wat de gelijkheid in het gedrag brengt.
- De individuele steunbeslissingen motiveren alleen in functie van het te steunen initiatief en plaatsen dat nooit in een ruimer perspectief. Zij wegen bijvoorbeeld nooit af tegenover andere projecten.

Bovendien is het beleidskader vaag en geeft het onvoldoende aan in welke zin de reguliere besluiten, zoals het O&O-besluit en het SBO-besluit, moeten worden aangepast. Bepaalde aanpassingen laten overigens op zich wachten, en dus ook de omzetting in praktijk van het beleidskader. Het nieuwe beleidskader kwam ook te laat, want door budgettaire beperkingen en een gebrek aan oprichters liggen weinig nieuwe initiatieven in het verschiet. Ten slotte twijfelt het IWT-Vlaanderen er aan of alle bestaande competentiepolen de toekomstige toetsing aan de criteria van het nieuwe beleidskader zullen doorstaan.

¹⁹ Laatste alinea van artikel 5 van de statuten van Flamac.

4 Financiering

4.1 Normenkader

Het Rekenhof heeft onderzocht of de financiering van de kenniscentra rechtmatig en transparant verloopt. Dat vereist:

- naleving van de regelgeving;
- duidelijke en volledige informatie in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap;
- eerbiediging van de begrotingspecialiteit;
- garanties voor meerjarige financiële engagements;
- uniforme financieringsmodaliteiten in convenanten en beheersovereenkomsten;
- waarborgen tegen dubbele subsidiëring;
- duidelijkheid over de privé-inbreng.

4.2 Naleving van de regelgeving

Voor de financiering zal in de toekomst gebruik worden gemaakt van de bestaande reguliere steunkanalen (VIS-besluit, O&O-besluit, SBO-besluit, enz). Daartoe zijn evenwel nog een aantal aanpassingen aan de regelgeving noodzakelijk, die het beleidskader wel aanraakt, maar waarvoor het verder geen concrete elementen aanreikt.

Het beleidskader bepaalt ook dat in de toekomst alleen de minister bevoegd voor Wetenschap en Innovatiebeleid de beslissingen voor competentiepolen zal nemen. Na evaluatie van de aanvraag zal het IWT-Vlaanderen zijn advies voorleggen aan deze minister, die eventueel bijkomende adviezen kan inwinnen van andere instanties. De minister zal vervolgens beslissen over de oprichting van de competentiepool. Bij een positieve beslissing zal hij binnen programma 71.3 de nodige middelen overhevelen van basisallocatie 99.11 naar basisallocatie 99.12. Het beleidskader legt de politieke eindverantwoordelijkheid zodoende bij de minister bevoegd voor Wetenschap en Innovatiebeleid, en niet meer bij de Vlaamse Regering.

Voor de strategische onderzoekscentra geldt de bovengenoemde procedure niet. Wegens de strategische overwegingen en de omvang van de budgettaire engagements zal de financiering van deze kenniscentra altijd een ad-hocbeslissing van de Vlaamse Regering vergen.

De steun aan kenniscentra kent doorgaans geen Europese aanmelding. Ter verantwoording daarvan, verwijst de interne rapportering aan de Vlaamse Regering vaak naar de Europese Kaderregeling inzake steun

aan O&O, die financiering door de overheid van O&O-activiteiten van openbare hoger-onderwijsinstellingen of openbare onderzoekscentra zonder winstoogmerk van de meldingsplicht ontheft⁽²⁰⁾. Hoewel het in de overgrote meerderheid van de gevallen inderdaad om O&O-steun zal gaan, wordt hiermee toch op een te evidente wijze besloten geen aanmelding te doen. Het Rekenhof wijst dan ook op de risico's hiervan: de Europese Commissie kan, na klacht van een derde of op eigen initiatief, de subsidie of voordelen onderzoeken en ze eventueel kwalificeren als steunmaatregelen die moesten worden aangemeld vóór ze werden toegekend. In dat geval kan de Commissie de lidstaat het bevel geven de toegekende steun terug te vorderen.

Vermits O&O-bedrijfsprojecten maximum vijf miljoen EUR subsidie mogen ontvangen zonder afzonderlijke aanmelding bij de Europese Commissie, poneert het beleidskader het principe van spreiding in de tijd van de steunbeslissingen. Dit is een omzeiling van de meldingsplicht.

4.3 Financieringsbronnen

Het is enkel duidelijk welke middelen voor de strategische onderzoekscentra bestemd zijn, aangezien de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap die nominatim vermeldt (programma 71.4). Voor competentiepolen daarentegen is de financiering versnipperd. Op dit ogenblik zijn er nog zeer uiteenlopende financieringsbronnen, wat tot intransparantie leidt, temeer daar de gebruikte financieringskanalen vaak ook bestemd zijn voor andere projecten. Het gaat met name om de volgende bronnen:

- de programma's 71.1 (administratie Wetenschap en Innovatie), 71.3 (wetenschappelijk onderzoek met economische finaliteit) en 71.4 (strategisch en beleidsgericht onderzoek) van de algemene uitgavenbegroting;
- het IWT-Vlaanderen;
- het Fonds voor het Flankerend Economisch Beleid, ook Hermesfonds genoemd;
- het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU);
- het Limburgfonds;
- de GOM-Limburg;
- de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV);
- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

²⁰ Artikel 2.4. Wanneer de resultaten van O&O-projecten die met overheidsfinanciering door dit soort instellingen zijn uitgevoerd, op niet-discriminerende basis aan de communautaire ondernemingen ter beschikking worden gesteld, gaat de Commissie ervan uit dat van staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag over het algemeen geen sprake is.

Bovendien motiveren de financieringsbeslissingen doorgaans niet afdoende de keuze voor een bepaald financieringskanaal. De middelen worden gewoon gehaald waar ze beschikbaar zijn. Om die reden is het moeilijk in de begrotingsdocumenten te achterhalen hoeveel er in totaal naar de subsidiering van kenniscentra gaat en wie wat ontvangt.

4.4 Begrotingsspecialiteit

Voor de competentiepolen wordt soms zeer creatief gezocht naar budgettaire middelen: voor FMTC en IncGEO werden de middelen uit het Hermesfonds gehaald. Voor deze competentiepolen voerde het IWT-Vlaanderen de administratieve en inhoudelijke controle uit, terwijl de toenmalige administratie Economie de controle op de financieringen voor haar rekening nam. Dit soort constructies houdt echter in dat de budgettaire bevoegdheid niet overeenstemt met de inhoudelijke bevoegdheid, wat de structuur ondergraaft waarop de begrotingstoewijzingen steunen (de activiteitenprogramma's)⁽²¹⁾. Bovendien maakt deze constructie de financiering en opvolging onnodig complex, terwijl het overhevelen van de middelen naar één financieringsbron een transparanter alternatief vormt.

Het beleidskader legt de steun aan competentiepolen ten laste van basisallocatie 99.12 van programma 71.3. Dat zal de begrotingsspecialiteit in de toekomst in theorie waarborgen. Ondanks de bewering van de administratie Economie dat vanaf 2005 enkel nog de betalingen van lopende verbintenissen langs het Hermesfonds zouden worden uitgevoerd, werd in de praktijk in 2006 een nieuwe competentiepool Virtueel Bouwen opgericht, die onder meer wordt gefinancierd vanuit het Hermesfonds en vanuit EFRO⁽²²⁾.

Het onderzoek wees ook uit dat de oprichting van het Milieu-innovatie-Platform (MIP) niet met basisallocatie 99.12 werd gefinancierd. Deze oprichting stoelde immers meer op financiële, dan op inhoudelijke overwegingen: zij wilde de middelen vrijwaren die uit de verkoop van aandelen door PMV vrijkwamen.

Ten slotte eerbiedigden de haalbaarheidsstudies in de praktijk al evenmin de begrotingsspecialiteit: sommige vielen ten laste van de AWI-kredieten (programma 71.10, basisallocatie 12.28⁽²³⁾); andere op die van het IWT-Vlaanderen (programma 71.3, basisallocatie 99.11).

²¹ Ook de Inspectie van Financiën heeft deze opmerking al eens gemaakt.

²² Virtueel bouwen is een EFRO-project in het kader van doelstelling 2 - programma Limburg. Voor de projectfinanciering zal 35% van de middelen afkomstig zijn van o.a. EFRO en 38,38% van het Hermesfonds. Laatstgenoemd percentage vertegenwoordigt 499.961,29 EUR, dus net onder de delegatiedrempel van 500.000 EUR.

²³ Onderzoek onder leiding van de Vlaamse minister voor Wetenschapsbeleid en Technologie.

4.5 Vastleggingen

De subsidies voor de strategische onderzoekscentra worden jaarlijks aangerekend op niet-gesplitste kredieten. De beheersovereenkomst legt de jaarlijkse subsidie telkens vast voor haar duur. Meestal stelt zij dat de subsidie zal worden toegekend onder voorbehoud van de goedkeuring van de kredieten door het Vlaams Parlement. Alleen bij het VITO staat deze bepaling al in het oprichtingsdecreet.

Voor de competentiepolen geschiedt de aanrekening op gesplitste kredieten voor de volledige looptijd. Bij het begin van de looptijd wordt een vastlegging genomen voor het volledige bedrag en de volledige looptijd van het convenant.

Op dit ogenblik blijken de kredieten te volstaan voor alle kenniscentra. Niet alle dossiers waren echter vastleggingsrijp op het moment van hun goedkeuring. Zo was het volledige, noodzakelijke steunbedrag voor de volgende kenniscentra op het moment van de vastlegging ongekend:

- Voor Flanders Drive was de initiële steuntoekenning weinig of niet onderbouwd, waardoor het oorspronkelijke budget slecht werd ingeschat en een bijkomende vastlegging nodig was.
- Voor het IBBT werd aanvankelijk een partiële vastlegging genomen. Pas nadat er meer zicht was op de financiële noden, werd jaarlijks het benodigde krediet vastgelegd. Bovendien bleek nog een bijkomende vastlegging noodzakelijk voor een bijkomende activiteit.

4.6 Financieringsmodaliteiten

4.6.1 Algemeen

Elk kenniscentrum ontvangt een subsidie. De omvang ervan is voor elk centrum verschillend en heeft nog hoofdzakelijk een historische basis, in plaats van te steunen op de kostprijs van de prestaties die het centrum moet leveren om zijn doelstellingen te realiseren.

De steunverlening verschilt ook naargelang het type kenniscentrum: altijd 100% voor het basisonderzoek van strategische onderzoekscentra, maximum 80% voor competentiepolen²⁴). Nochtans heeft de steun in de praktijk (in principe) betrekking op dezelfde kostensoort en komt hij min of meer overeen met waarin het VIS-besluit voorziet.

²⁴ Volgens het nieuwe VIS-besluit van 20 juli 2006 kan dit percentage worden opgetrokken tot 100% indien het om een *opdracht van publiek belang* gaat.

Het beleidskader vergt nog aanpassingen aan sommige reguliere besluiten, maar deze aanpassingen waren bij het afsluiten van het onderzoek nog niet uitgevoerd.

4.6.2 Publieke inbreng

Haalbaarheidsstudies

Tot op heden subsidieerde de Vlaamse overheid voor sommige projecten *voortrajecten* (haalbaarheidsstudies), soms gedeeltelijk (vb. Flamac), soms volledig (vb. Flanders Food). Voor andere projecten financierden de sectoren zelf een haalbaarheidsstudie (vb. het IBBT). Sommige initiatieven, zoals Design en Food, kregen een subsidie om een eerder afgewezen voorstel verder op punt te zetten. Zij kregen dus een subsidie om een betere subsidie-aanvraag te kunnen indienen.

Het beleidskader voorziet erin dat de haalbaarheidsstudies voortaan zowel voor competentiepolen als voor strategische onderzoekscentra op financiering langs het VIS-besluit kunnen rekenen. Voor deze studies gelden dan ook dezelfde ontvankelijkheidscriteria als voor de eigenlijke steun. Deze intenties in het beleidskader stellen meer duidelijkheid en uniformiteit in het vooruitzicht.

Dubbele subsidiëring

In de meeste gevallen vond vooraf een officieuze afweging plaats tegenover bestaande steunkanalen. Het oordeel dat de reguliere steunkanalen de continuïteit van de projecten niet konden garanderen wegens de looptijd en de omvang van de middelen, leidde vervolgens tot een ad-hoc steunbeslissing.

Een aantal initiatieven tracht na de steuntoekenning het risico op dubbele subsidiëring te minimaliseren:

- Waarnemers van het IWT-Vlaanderen in de raad van bestuur van de kenniscentra proberen te voorkomen dat projecten langs verschillende kanalen worden gesubsidieerd.
- Het convenant bepaalt vaak uitdrukkelijk dat de minister de uitbetaling kan opschorten en ten onrechte uitbetaalde subsidiebedragen kan terugvorderen als het kenniscentrum de subsidievoorwaarden en -bepalingen niet naleeft. Deze bepaling maakt het mogelijk eventuele dubbele subsidiëringen terug te vorderen.
- Bij de kostencontrole gaat het IWT-Vlaanderen ook na of zich geen onverenigbaarheden voordeden met andere subsidievormen.

4.6.3 Privé-inbreng

Tot 80% van de aanvaarde kosten van de competentiepolen is subsidieel. Meestal is dan ook een privé-inbreng van minimum 20% vooronder-

steld. Slechts enkele overeenkomsten waarborgen deze inbreng door hem expliciet te omschrijven. Het convenant voor het VETC⁽²⁵⁾ bevat dergelijke expliciete garanties voor de private inbreng niet. Een recente evaluatie heeft aangetoond dat de privé-sector zijn engagement heeft verminderd van 1,5 miljoen EUR tot 1,174 miljoen EUR. Daar het subsidiepercentage onveranderd blijft, verminderde zodoende ook de inbreng van het Vlaams Gewest in evenredige mate.

Sommige convenanten voorzien er expliciet in dat de competentiepolen na afloop van het convenant zelfbedruipend zullen zijn. Zij kunnen echter nog altijd financiering vragen langs de reguliere steunkanalen. De meeste competentiepolen bestaan echter nog niet zo lang en de afloopdata van de convenanten zijn nog veraf, zodat hun zelfbedruipend karakter heden nog niet ter evaluatie staat.

4.7 Conclusie

De financiering zal in de toekomst verlopen langs de bestaande reguliere steunkanalen, maar het O&O-besluit en het SBO-besluit vergen nog een aantal aanpassingen. Onaanvaardbaar is de stelling in het beleidskader dat afzonderlijke aanmelding bij de Europese Commissie van steun aan O&O-bedrijfsprojecten van meer dan 5 miljoen EUR, kan worden vermeden door de steunbeslissingen te spreiden in de tijd. Dat houdt een omzeiling van de meldingsplicht in.

Voor competentiepolen is de financiering in de praktijk versnipperd over verscheidene begrotingsrubrieken. Het is daardoor moeilijk te achterhalen hoeveel de subsidiering in totaal bedraagt. Bovendien primeert zelden de inhoudelijke motivering van de keuze voor een bepaald financieringskanaal. De overheid haalt de middelen waar ze kan, zonder altijd de begrotingsspecialiteit te respecteren. De motivering zou behalve financieel, ook inhoudelijk moeten zijn.

De financieringsmodaliteiten zijn niet uniform. De toelageomvang van een kenniscentrum heeft vooral een historische basis en weerspiegelt niet de kostprijs van de prestaties die het centrum moet leveren om zijn doelstellingen te realiseren. Bovendien subsidieerde de overheid haalbaarheidsstudies voor kenniscentra nu eens wel en dan weer niet. Het beleidskader bevat daarvoor nu een uniforme regeling.

²⁵ Het Vlaams Engineering en Test Centrum.

5 Sturing en opvolging

5.1 Normenkader

Het Rekenhof heeft nagegaan of de voorwaarden vervuld zijn opdat de Vlaamse overheid de kenniscentra op een efficiënte en uniforme manier kan sturen en opvolgen met de sturingsinstrumenten convenant of beheersovereenkomst. Het ging ervan uit dat een efficiënte sturing en opvolging de volgende vereisten stelt :

- de overheid moet vooraf afwegen welk sturingsinstrument het meest geschikt is en dat instrument gaandeweg evalueren en eventueel aanpassen;
- het sturingsinstrument moet voor alle begunstigden gelijk zijn en de Vlaamse overheid moet vertegenwoordigd zijn in de bestuursorganen van de kenniscentra;
- de doelstellingen moeten voldoende concreet, duidelijk en afdwingbaar zijn;
- het sturingsinstrument moet voldoende opvolgings- en evaluatiemodaliteiten bevatten, die moeten worden nageleefd;
- de administratieve organisatie en de interne beheersing moeten op het gebruik van kenniscentra afgestemd zijn.

5.2 Keuze van sturingsinstrument

Er bestaat op het eerst gezicht geen objectieve grond voor het gebruik van een beheersovereenkomst voor de strategische onderzoekscentra en een convenant voor de competentiepolen⁽²⁶⁾. De dossiers tonen nooit de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de keuze voor het sturingsinstrument convenant of beheersovereenkomst aan. Zij wegen deze instrumenten evenmin af ten opzichte van andere mogelijke sturingsinstrumenten. Het IWT-Vlaanderen beschouwt de termen convenant en beheersovereenkomst als juridische synoniemen. Toch handhaaft het een strikt onderscheid: beheersovereenkomst voor de strategische onderzoekscentra versus convenant voor de competentiepolen.

5.3 Gelijke behandeling

Het Rekenhof heeft onderzocht in hoeverre de sturingsinstrumenten bepalingen bevatten die gelijk zijn voor alle kenniscentra. Het heeft vastgesteld dat geen gebruik wordt gemaakt van een typeconvenant of

²⁶ Voor het MIP werd door de VITO, waaronder het ressorteert, een convenant afgesloten, vermits het zelf geen rechtspersoonlijkheid heeft.

typebeheersovereenkomst⁽²⁷⁾. De overeenkomsten worden altijd volledig op maat gemaakt en hun structuur vertoont dan ook weinig eenheid. Dat de modaliteiten in de convenanten en beheersovereenkomsten niet uniform zijn, is verwarrend en bemoeilijkt een onderlinge vergelijking van de kenniscentra. Toch heeft het Rekenhof de overeenkomsten op enkele punten onderling vergeleken:

- *Betrokken partijen*

Op dit vlak stelde het Rekenhof geen tekortkomingen vast. Betrokken partij zijn altijd het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de minister bevoegd voor Wetenschap en Innovatie, en de bevoegde personen van de instelling (voorzitter, afgevaardigde bestuurder, ...). Waar nodig kwam ook het IWT-Vlaanderen, vertegenwoordigd door de directievoorzitter, tussen. In theorie is de overheid bovendien voldoende vertegenwoordigd in alle bestuursorganen van de kenniscentra. Alleen verschilt de inbreng van de vertegenwoordigers per kenniscentrum.

- *Rechtsgrond*

De rechtsgrond is niet voor alle kenniscentra dezelfde en hangt sterk samen met hun ontstaansgeschiedenis.

Strategische onderzoekscentra	Competentiepolen
Decretale beslissing tot oprichting of toetreding	Beslissing van de Vlaamse Regering tot opstart
Jaarlijks voorziet de algemene uitgavenbegroting in een aparte dotatie	Er wordt een beroep gedaan op de algemene bevoegdheid van de Vlaamse Regering om initiatieven te ondersteunen die de technologische innovatie in het bedrijfsleven bevorderen ⁽²⁸⁾
Aansturing met een beheersovereenkomst	Aansturing met een convenant

- *Looptijd van de overeenkomst*

Alle beheersovereenkomsten hebben een looptijd van vijf jaar, maar de termijnen in de convenanten zijn daarentegen ongelijk. Bepalingen over vroegtijdige contractbeëindiging ontbreken zowel in de beheersovereenkomsten als in de convenanten.

- *Doelstellingen*

Elk kenniscentrum heeft een missie en strategische en operationele doelstellingen. De wijze van voorstelling, uitwerking, opvolging en sturing ervan verschilt per centrum. Er is geen enkele indicatie van

²⁷ Artikel 15 van het nieuwe VIS-besluit legt voor de toekomst het gebruik van een typeovereenkomst op.

²⁸ Deze bevoegdheid wordt ontleend aan het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie (innovatiedecreet).

eenheidsstructuur (los van de evidente inhoudelijke verschillen), zelfs niet op het vlak van de gebruikte terminologie.

- *Bindend karakter*
De overeenkomsten formuleren de wederzijdse rechten en plichten niet altijd duidelijk en toetsbaar, of onderwerpen die niet aan een uitvoeringstiming.
- *Financieringsmodaliteiten*
De subsidiebedragen hebben nog hoofdzakelijk een historische basis en steunen zelden op de kostprijs van de prestaties die de centra moeten leveren om de doelstellingen te halen. Slechts een minderheid van de convenanten bevat een financieel plan, waarvan bovendien de detailmate sterk varieert.
- *Betalingsmodaliteiten*
De betalingsmodaliteiten kennen geen uniformiteit. De strategische onderzoekscentra werken meestal met maand- of kwartaalschijven, de competentiepolen eerder met zesmaandelijks schijven, maar er is geen algemene regel. De vereisten van stavingsdocumenten bij de betalingsaanvraag zijn evenmin uniform. Sommige centra moeten telkens een schuldvordering indienen, andere (vb. het IBBT) moeten dat volgens de overeenkomst niet doen.
- *Verantwoordings- en evaluatiemodaliteiten*
De overeenkomsten bepalen dat de centra voor de jaarlijkse controle op de middelenbesteding en doelstellingenrealisatie een aantal documenten moeten voorleggen: jaarrekening, jaarverslag, onderzoeksprogramma's (of werkplan) en boordtabellen. Zij bedingen ook een inzagerecht voor het IWT-Vlaanderen, de Inspectie van Financiën of commissarissen. Deze verantwoordings- en evaluatiemodaliteiten zijn echter niet uniform voor alle kenniscentra.
- *Sancties*
Op het vlak van de sancties voor het niet uitvoeren van verplichtingen en het niet halen van de doelstellingen bestaat veel ongelijkheid tussen de kenniscentra (zie ook punt 5.4.2).
- *Geschillenregeling*
Mogelijke betwistingen dienen in eerste instantie in der minne te worden geregeld. Het VIL, Flanders' Drive, het FMTC en het Inc-GEO kunnen ook een aanvraag tot beslissingsherziening bij de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen indienen. Als een regeling in der minne niet tot een oplossing kan leiden, komt het geschil voor de Brusselse rechtbanken. De beheersovereenkomst van IMEC bevat ook een clausule die het Vlaams Gewest moet vrijwaren tegen schadeclaims van derden.
- *Intellectuele eigendomsrechten (IER)*
Meestal bevatten de overeenkomsten geen bepalingen over de IER. Er wordt op dit vlak dan ook geen eenheidsregeling van bovenaf opgelegd. In grote lijnen hanteren de meeste kenniscentra de vol-

gende principes: de IER van basisonderzoek blijven bij het kenniscentrum, dat ze kan verspreiden middels het verlenen van licenties of andere gebruiksrechten. De IER van contractonderzoek komen in principe (eerst) toe aan de contracterende partijen, later (deze termijn verschilt volgens de gewoonten en noodwendigheden van elke sector) kunnen ze verspreid worden. Het beleidskader regelt evenmin de IER en laat de partners van de competentiepool of het strategisch onderzoekscentrum volledig vrij daarover contractuele bepalingen vast te leggen. De Vlaamse overheid wenst niet tussen te komen zolang de afspraken de valorisatie van kennis niet hinderen. Gelet op de nadruk die het beleidskader legt op het open karakter van kenniscentra (ze moeten toegankelijk zijn voor zoveel mogelijk bedrijven, inzonderheid Vlaamse KMO's), rijst de vraag of het beleidskader op dit punt niet meer sturend moet optreden om remediëring achteraf te vermijden. Een regeling dringt zich zeker op voor de universiteiten. IER die tot stand komen in een universiteit of onderzoeksinstelling, behoren wettelijk toe aan de universiteit of onderzoeksinstelling, niet aan de onderzoeker, terwijl de IER bij de strategische onderzoekscentra (en in mindere mate de competentiepoolen) toebehoren aan de centra, en niet aan de universiteiten. Dat kan leiden tot het wegtrekken van interessante IER uit de universiteiten. De criteriarioosters voor zowel de strategische onderzoekscentra als de competentiepoolen bevatten evaluatiecriteria voor de IER. Enerzijds laat het beleidskader de partijen dus vrij over dit punt afspraken te maken, anderzijds is het een beoordelingspunt voor de steunaanvragen. Het is daarom aangewezen dat het beleidskader meer concreet aangeeft op welke manieren de partijen de IER bij voorkeur kunnen regelen. Zo weten aanvragers welke normen de overheid stelt bij de evaluatie.

- *Samenwerkingsovereenkomsten*
Een kenniscentrum kan maar bestaan met actieve medewerking van wetenschappelijke onderzoekscentra. Het is daarom essentieel bij de opstart van een kenniscentrum ook de samenwerkingsovereenkomsten met deze onderzoekscentra vooraf te onderhandelen. Zo kan onder meer bij de meerjarenplanning een reële raming opgesteld worden. Bij Flamac vonden deze (moeizame) onderhandelingen pas lang na de oprichtingsdatum plaats.

De modaliteiten in de overeenkomsten zijn dus weinig uniform. Soms hangen de verschillen af van de aard van de centra: strategisch onderzoekscentrum of competentiepool. In die gevallen berusten de verschillen op objectieve gronden. Veel verschillen zijn echter te wijten aan het feit dat de overeenkomsten telkens weer op maat van het kenniscentrum zijn geschreven. In deze gevallen zijn geen objectieve gronden voorhanden om de verschillen te verklaren.

5.4 Doelstellingen

5.4.1 Formulering

Voor bijna alle kenniscentra werden zowel strategische als operationele doelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen werden echter niet steeds vertaald in SMART-geformuleerde prestatie-indicatoren (PI's)⁽²⁹⁾. De slechte formulering en het soms ontbreken van een nulmeting of een minimaal stijgingspercentage (of andere vorm van meetbare vooruitgang)⁽³⁰⁾, verhinderen voor de meeste kenniscentra een echte prestatietmeting.

Eventuele bijsturing in het kader van de tussentijdse evaluatie, houdt dan weer het risico in dat pas dan doelstellingen en indicatoren worden geformuleerd op grond van wat in de voorbije periode gemakkelijk haalbaar is gebleken.

De geformuleerde PI's zijn vooral outputindicatoren. De overeenkomsten bevatten zeer weinig effectindicatoren⁽³¹⁾. Zij geven wel vaak aan dat de set initiële indicatoren nog verdere uitwerking behoeft (bv. tevredenheidsmeting, effectmeting). Alleen het IncGEO kreeg expliciet indicatoren voor inputmeting, procesmeting, outputmeting en outcomemeting. Wel ontbreekt voor dit centrum nog een nulmeting (op grond van de gegevens van het eerste werkingsjaar).

Het onderzoek leverde geen indicaties op van een systematische controle van de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie die de meet-systemen opleveren.

5.4.2 Afdwingbaarheid

De overeenkomsten koppelen doorgaans de financiering aan de doelstellingen (door sancties), maar doen dat op sterk verschillende wijze. Meestal is de band tussen doelstellingen en financiering vaag, met veel interpretatievrijheid tot gevolg:

- Het VITO ontvangt een bonus of sanctie of behoudt een status quo in functie van het behalen van haar doelstellingen. De dotatie van het VITO verhoogde de afgelopen jaren door positieve evaluaties.
- Voor het IMEC en het VIB kan een percentage van de basistoelage worden ingehouden. Tot nog toe waren geen sancties nodig.

²⁹ SMART staat voor specifiek, meetbaar, aanvaardbaar (en actiegericht), realiseerbaar (of realistisch) en tijdsgebonden.

³⁰ Vaak werden geen mijlpalen opgelegd of was de formulering ervan zeer vaag (vb. *duidelijk gunstig evolueren* of *degressieve afbouw*).

³¹ Zo werden geen indicatoren over bereikte innovaties teruggevonden.

- Voor het IBBT, Flamac, het VIL, Flanders' Drive en het IncGEO zullen de totale aanvaardbare kosten en subsidies afhangen van de eindevaluatie, met een eventuele saldoterugvordering.
- Voor het FMTC werd enkel vastgelegd dat de bevoegde minister bij ernstige, onvoldoende gemotiveerde discrepanties de steun aan het initiatief kan beperken, stopzetten en zelfs terugvorderen.

De sancties en beloningen beperken zich dus tot subsidieverhoging of –verlaging. Zij dekken ook niet alle doelstellingen en verplichtingen van de kenniscentra.

De soms vage formulering maakt van sommige doelstellingen louter inspanningsverbintenissen, wat de overeenkomsten (minstens gedeeltelijk) degradeert tot loutere intentieverklaringen. Als daar resultaatverbintenissen vanwege het Vlaams Gewest tegenover staan, zoals financiële engagementen, zouden zoveel mogelijk verbintenissen van de kenniscentra als echte resultaatsverbintenissen moeten worden geformuleerd.

5.5 Opvolgings- en evaluatiemodaliteiten

5.5.1 Algemeen

Het Rekenhof heeft een aantal risico's op een inefficiënte opvolging gedetecteerd. De overeenkomsten hebben de opvolgings- en evaluatieverplichtingen op zich weliswaar duidelijk geformuleerd, zij het niet uniform (cfr. supra) en in principe maar met een jaarlijkse frequentie. Er bestaan doorgaans geen periodieke uitvoeringsrapporten of boordtabelen die de realisatie van de doelstellingen en verplichtingen continu weergeven.

Voor alle kenniscentra voorzien de convenanten of beheersovereenkomsten in zowel tussentijdse evaluaties als in globale eindevaluaties. Voor een grondige eindevaluatie vragen sommige overeenkomsten de kenniscentra om een zelfevaluatie, andere niet. Voor de strategische onderzoekscentra wordt bovendien een beroep op externe experts gedaan, voor de competentiepolen niet.

5.5.2 Te subsidiëren kosten

In theorie is het onderscheid tussen strategisch basisonderzoek (100% subsidie) en contractonderzoek (50% subsidie) gemakkelijk. In de praktijk ligt dat onderscheid moeilijker en heeft het IWT-Vlaanderen daar geen direct zicht op. Wel is een controlemechanisme ingebouwd: de projectportfolio moet worden voorgelegd aan een adviesraad van externe experts, waarin ook het IWT-Vlaanderen zetelt. De projectportfolio moet de projecten labelen, zodat er achteraf niet aan kan worden veranderd.

Bij het afsluiten van het onderzoek waren er nog niet veel discussies over de in aanmerking te nemen kosten, aangezien er nog niet veel af-

rekeningen waren. Bovendien zal het nieuwe kostenmodel mogelijke discussiepunten in de toekomst minimaliseren.

Het is vooral het IWT-Vlaanderen dat het toezicht (met jaarlijkse evaluatie) en controle (eventueel met bijstand van externe experts) over de competentiepolen uitoefent. In de praktijk weert de raad van bestuur al kosten. Een afgevaardigde van het IWT-Vlaanderen is meestal waarnemend lid van de raad van bestuur van een competentiepool. Als een competentiepool kosten wil maken die niet passen in het convenant, wijst deze afgevaardigde erop dat de financiële controle ze waarschijnlijk niet zal aanvaarden. De raden houden met dergelijke opmerkingen meestal rekening. Bij onzekerheid zal de competentiepool het IWT-Vlaanderen ook vooraf contacteren.

Voor de strategische onderzoekscentra komt het IWT-Vlaanderen niet tussen, maar kan het EWI bemerkingen of suggesties aanreiken voor het beoordelingsverslag van de regeringscommissaris. Voor de VITO verrichten externen sinds 2003 de jaarlijkse doorlichting.

5.5.3 Bijsturing

De nieuwe beheersovereenkomsten worden aangepast in functie van de resultaten van de evaluaties. In de loop van de werkingsperiode hebben tussentijdse evaluaties al geleid tot aanpassingen en bijsturingen aan convenant of beheersovereenkomst d.m.v. addenda die de minister goedkeurde. Op het einde van de looptijd vinden op grond van de aanbevelingen uit de eindevaluatie bijsturingen plaats in functie van de eventuele nieuwe overeenkomst.

5.6 Administratieve organisatie en interne beheersing

5.6.1 Organisatiestructuur

Geen coördinerende dienst

Uniformiteit in selectie, financiering, aansturing en opvolging vergemakkelijkt en verhoogt als een centrale dienst een volledig overzicht heeft over alle initiatieven en sturend optreedt. Ook uit efficiëntieoverwegingen is een centrale, coördinerende dienst aangewezen. Een dergelijke dienst kan bv. een gemeenschappelijk stramien uitwerken voor het opstellen van convenanten of beheersovereenkomsten of oplossingen aanreiken voor knelpunten die zich elders al hebben voorgedaan.

Voor de kenniscentra bestaat zo'n coördinerende dienst niet. Volgens het IWT-Vlaanderen zal de aanstelling van een specifieke coördinator voor competentiepolen in de toekomst overwogen worden, gelet op het stijgende volume aan initiatieven.

IWT-Vlaanderen

In het IWT-Vlaanderen, dat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke opvolging van alle competentiepolen, is de informatie verspreid over diverse personen. Er is geen gestructureerd overleg waarin zij informatie uitwisselen, uniforme behandeling van vergelijkbare zaken nastreven of knelpunten bespreken. De dossierbehandelaars kennen alleen de dossiers die zij zelf opvolgen en hebben weinig of geen zicht op de andere competentiepolen.

Het IWT-Vlaanderen organiseert wel maandelijks vergaderingen met de algemene directeurs van alle competentiepolen waarbij het wederzijdse informatie-uitwisseling tussen competentiepolen beoogt. Tijdens deze vergaderingen bespreken de directeurs vooral operationele aspecten. De opvolging van de mate waarin de initiatieven hun doelstellingen bereiken, komt niet aan bod.

Bij de evaluatie van de competentiepolen betreft het IWT-Vlaanderen vaak externe experts, en soms ook adviesorganen. Het zijn echter niet altijd dezelfde instanties die advies geven. Het advies van het IWT-Vlaanderen is wel een constante.

Administratie Wetenschap en Innovatie

Tot voor 1 juli 2006 was de AWI bevoegd voor strategische onderzoekscentra. Voor evaluaties deed zij een beroep op externe consultants en internationale experts, die de instellingen bezochten en evaluaties maakten. Ten slotte vroeg zij altijd het advies van de VRWB⁽³²⁾ en soms van de VLIR⁽³³⁾.

Per strategisch onderzoekscentrum nam één personeelslid van de AWI de *dagelijkse* opvolging en globale evaluatie op zich. In de AWI bestond een cel *monitoring* die het generieke kader en de methodologie van de evaluaties moest bewaken. Deze cel streefde er op termijn onder meer naar de verdere horizontale ontwikkeling en bewaking van de evaluatiemethodologie aan één persoon toe te bedelen.

Sinds 1 juli 2006 is het departement Economie, Wetenschap en Innovatie verantwoordelijk voor de inhoudelijke opvolging van de strategische onderzoekscentra.

Samenwerking met andere beleidsdomeinen

De samenwerking met andere beleidsdomeinen verloopt ad hoc. Een frappant voorbeeld daarvan is een protocol dat de samenwerking regel-

³² De Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid.

³³ De Vlaamse Interuniversitaire Raad.

de met de voormalige administratie Economie. Dat protocol bepaalde dat het IWT-Vlaanderen prefinancierde en vervolgens terugbetaling vroeg aan het Hermesfonds. De dossiers werden evenwel geleid en opgevolgd vanuit het IWT-Vlaanderen. De administratie Economie had geen waarnemers in de raad van bestuur van de kenniscentra. Zij had evenmin zicht op de financiële controle die het IWT-Vlaanderen uitvoerde. Dat leidde tot de situatie dat de administratie Economie als eigenlijke betaler niet wist of haar middelen goed werden ingezet.

De financiering gaat uit van het kanaal dat op dat moment middelen beschikbaar heeft (bv. Hermesfonds of PMV). Dat heeft nog geen coördinatieproblemen opgeleverd. Voor Flanders' Drive was er een input vanuit Economie, doordat het project ook EFRO-steun krijgt.

De meeste onderhandelingen vinden plaats op beleidsniveau: vermits dezelfde minister bevoegd is voor zowel Economie als Wetenschap en Innovatie, verloopt dit overleg vlot. In het verleden verliep de samenwerking langs interkabinettenwerkgroepen.

Ook is er soms samenwerking met het beleidsdomein Landbouw. Daar dit tot de bevoegdheid van een andere minister behoort, vindt de afstemming in deze gevallen op politiek niveau plaats.

5.6.2 Interne beheersing

Algemeen

Voor de competentiepolen controleert het IWT-Vlaanderen jaarlijks de middelenbesteding en doelstellingenrealisatie op grond van de goedgekeurde jaarrekeningen en het jaarverslag (en eventuele andere documenten die het nodig acht).

Voor de strategische onderzoekscentra is het niet het IWT-Vlaanderen, maar een externe revisor, die de controles uitoefent. Bovendien is voor deze centra ook voorzien in controle door de Inspectie van Financiën op het financiële beleid en door de regeringscommissarissen op het inhoudelijke beleid.

Verantwoording kosten

In de praktijk controleert de raad van bestuur de kosten informeel. Een afgevaardigde van het IWT-Vlaanderen is meestal (waarnemend) lid van de raad van bestuur van een competentiepool. Als een kenniscentrum kosten wil maken die niet passen in het convenant, zal de afgevaardigde van het IWT-Vlaanderen er op wijzen dat de financiële controle dergelijke kosten waarschijnlijk niet zal aanvaarden. Met dergelijke opmerkingen houden de raden doorgaans rekening. Bij onzekerheid contacteren de competentiepolen ook vooraf het IWT-Vlaanderen. Deze manier van

werken biedt volgens het Rekenhof voldoende garanties op risicobeheersing.

5.7 Conclusie

Het is de bedoeling de kenniscentra aan te sturen met convenanten of beheersovereenkomsten, maar ondanks de invoering van het beleidskader, zijn nog niet alle voorwaarden vervuld om dit soort overeenkomsten als doelmatige sturings- en opvolgingsinstrumenten te gebruiken:

- Zo ontbreekt een uniforme regeling van de louter organisatorische bepalingen die geen betrekking hebben op de specificiteit van het kenniscentrum. Enkel de toekomstige kenniscentra die gefinancierd zullen worden langs het vernieuwde VIS-besluit, zullen verplicht zijn gebruik te maken van een typeovereenkomst.
- Er is ook een duidelijk gebrek aan adequate (effect)indicatoren en de doelstellingen zijn wegens hun onvoldoende toetsbare formulering vaak niet meer dan intentieverklaringen, terwijl de financiële engagementen van het Vlaams Gewest wel altijd als volwaardige resultaatsverbintenissen zijn geformuleerd.
- Ook de opvolgings- en evaluatieverplichtingen in de overeenkomsten zijn weinig uniform en leggen doorgaans geen uitvoeringsrapporten of boordtabellen op die de realisatie van de doelstellingen en verplichtingen continu weergeven. Wel vinden in principe jaarlijkse, tussentijdse en globale evaluaties plaats.

Bovendien ontbreekt een centrale dienst voor de coördinatie van de aanvraagbeoordeling, de opstelling convenant of beheersovereenkomst, de financiering en de opvolging en evaluatie. De dossierkennis is verspreid over diverse personeelsleden van het IWT-Vlaanderen en het EWI.

6 Informatievoorziening aan het Vlaams Parlement

6.1 Normenkader

Het Rekenhof ging na of het Vlaams Parlement voldoende informatie krijgt over de kenniscentra. Het ging er daarbij van uit dat deze informatie voldoende, systematisch, tijdig, betrouwbaar en toegankelijk moet zijn.

6.2 Algemene informatie over kenniscentra

De visie van de Vlaamse Regering op het instrument *kenniscentra* blijkt in hoofdzaak uit het regeerakkoord, de beleidsnota *Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel 2004-2009*, de jaarlijkse beleidsbrief, de begroting en het beleidskader. De informatie in deze documenten⁽³⁴⁾ is algemeen van aard en maakt vaak gebruik van moeilijk toegankelijke en verwarrende terminologie.

De begroting van het Departement Wetenschap, Innovatie en Media bevat de nominatim subsidies voor de strategische onderzoeksinstellingen. De toelichting bij de begroting geeft voor elk strategisch onderzoekscentrum specifieke informatie over de duurtijd van de beheersovereenkomst, evaluatieperiode, geleverde prestaties, prestatiedrijvers en budgettaire parameters⁽³⁵⁾.

Voor de competentiepolen bestaat deze transparantie niet en zitten de middelen verweven onder verschillende basisallocaties.

Systematische rapportering aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van de subsidiëring langs het instrument *kenniscentra* vindt niet plaats. Het parlement krijgt bv. geen jaarlijks globaal overzicht met een stand van zaken en de bestede middelen (huidige gesteunde initiatieven, te verlengen initiatieven, nieuw op te richten kenniscentra, financiering van haalbaarheidsstudies, ...).

6.3 VRWB en viWTA

In de informatieverstrekking speelt het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA) een belangrijke rol. Daar zijn raad van bestuur voor de helft is samengesteld uit Vlaamse volksvertegenwoordigers en voor de andere helft uit vertegen-

³⁴ Het beleidskader werd niet officieel aan het Vlaams Parlement meege-deeld, maar is vrij raadpleegbaar op het internet.

³⁵ Zij vermeldt deze gegevens wel niet allemaal voor het IBBT.

woordigers van de wetenschappelijke en technologische wereld, onder wie een aantal personen die een belangrijke rol vervullen bij een of meer kenniscentra, is de communicatie tussen beide groepen tot op zekere hoogte geformaliseerd.

Een andere mogelijke bron van informatie over kenniscentra betreffen de publicaties van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB), in het bijzonder haar aandachtspunten voor het toekomstig wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid (memoranda), haar jaarrapport, haar beleidsadviezen en haar aanbevelingen.

6.4 Conclusie

De informatie over de kenniscentra is, wat de competentiepolen betreft, doorgaans abstract en laat in het algemeen niet toe dit instrument naar behoren te beoordelen. De gebruikte terminologie is vaak moeilijk toegankelijk.

Bovendien is de financiering van de competentiepolen verspreid over verscheidene basisallocaties, wat de transparantie bemoeilijkt. Systematische rapportering over de uitvoering van de kenniscentrasubsidiëring vindt niet plaats.

7 Algemene conclusie

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de creatie van het instrument kenniscentra een verdienstelijke eerste stap betekent naar een harmonieuzer steunverlening aan innovatie-initiatieven. Het moet echter nog verder op punt gesteld worden. Ook moeten sommige bestaande gereguleerde financieringskanalen worden afgestemd op dit instrument.

Zoals het instrument momenteel georganiseerd is, met een nogal verwarrende terminologie en een nog onaangepaste reglementering, garandeert het geen gelijke behandeling van de steunaanvragers en werkt het verdere ad-hocsubsiëring op vooral historische basis in de hand, zoals blijkt uit de praktijk. Ook is de financiering van de competentiepolen niet transparant.

Bovendien zijn de huidige convenanten en beheersovereenkomsten nog geen volwaardige sturings- en opvolgingsinstrumenten en ontbreekt systematische rapportering over de subsidiëring die een degelijke evaluatie zou kunnen opleveren.

8 Aanbevelingen

Transparante toegang en gelijke behandeling

- Er moet zo snel mogelijk werk worden gemaakt van de verdere aanpassingen aan reglementering en procedures die nodig zijn opdat het beleidskader volledig kan toegepast worden.
- Het beleidskader moet de gehanteerde terminologie duidelijker aflijnen.
- De ad-hocgoedkeuringsprocedure waarin het beleidskader uitzonderlijk voor de competentiepolen voorziet, moet de uitzondering blijven.
- Daar het onderzoeks- en innovatiegebeuren een vrij complexe realiteit is, met weinig evidente of scherpe grenzen tussen de gehanteerde termen, moet elke individuele beslissing in een zo ruim mogelijk perspectief worden gemotiveerd.

Financiering

- De Europese regelgeving inzake aanmelding moet strikt worden nagevolgd.
- De begroting moet de financiering van competentiepolen transparanter weergeven.
- De motivering van de keuze voor een bepaald financieringskanaal mag niet alleen op financiële overwegingen steunen, maar moet ook een duidelijke inhoudelijke motivatie hebben.
- De omvang van de toelage voor een kenniscentrum moet een duidelijk verband hebben met de kostprijs van de prestaties die het centrum moet leveren om zijn doelstellingen te bereiken.

Sturing en opvolging

- De elementaire gemeenschappelijke aspecten van de overeenkomsten (convenant of beheersovereenkomst) moeten op uniforme manier worden geregeld (standaardisering). De verplichting van artikel 15 van het nieuwe VIS-besluit zou voor alle op te richten kenniscentra moeten gelden.
- De doelstellingen en verbintenissen van de kenniscentra moeten voldoende concreet zijn en zoveel mogelijk als resultaatverbintenissen tegenover de resultaatverbintenissen van het Vlaams Gewest staan.
- Voor de sturing en opvolging van de kenniscentra moeten vooraf voldoende duidelijke doelstellingen en toetsbare (effect)indicatoren worden geformuleerd. De tussentijdse evaluatie mag niet leiden tot het dan pas formuleren van inmiddels gemakkelijk haalbaar gebleken indicatoren.

- De overeenkomsten moeten de opvolgings- en evaluatieverplichtingen meer uniform formuleren en uitvoeringsrapporten of boordtabellen opleggen die de realisatie van de doelstellingen en verplichtingen continu weergeven.
- Een centrale dienst met een overzicht op alle kenniscentra dient de beoordeling van de aanvragen, de opstelling van convenanten of beheersovereenkomsten, de financiering en de opvolging en evaluatie te coördineren.

Informatie aan het Vlaams Parlement

- In het algemeen moeten de rapporteringsdocumenten toegankelijker zijn.
- De financiering van competentiepolen moet transparanter en geglobaliseerd worden gerapporteerd aan het Vlaams Parlement.

9 **Antwoord van de minister**

De Vlaamse minister van Wetenschap en Innovatie antwoordde op 4 augustus 2006 dat zij het eens was met de door het Rekenhof geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Zij stelde verder dat het haar intentie was het beleidskader inzake kenniscentra verder in de praktijk om te zetten en de bestaande financieringskanalen af te stemmen op dit instrument. Op deze wijze poogt zij te komen tot een zo objectief mogelijke beoordeling van aanvragen voor subsidiëring en tot het maximaal vermijden van ad-hocinitiatieven op dit vlak.

Bijlage Antwoord van de Vlaamse minister van Wetenschap en Innovatie

4 augustus 2006

Betreft: Audit van de subsidiëring van kenniscentra voor innovatie

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb met interesse kennis genomen van het ontwerpverslag met betrekking tot de audit van de subsidiëring van de kenniscentra voor innovatie en ben het eens met de door het Rekenhof geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Het is dan ook mijn intentie het beleidskader kenniscentra verder in de praktijk om te zetten en de bestaande financieringskanalen af te stemmen op dit instrument. Op deze wijze kunnen we komen tot een zo objectief mogelijke beoordeling van aanvragen voor subsidiëring en tot het maximaal vermijden van ad-hocinitiatieven op dit vlak.

Met de meeste hoogachting,

Fientje MOERMAN

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be