

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



Zitting 2005-2006

29 juni 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over het sectoraal wetenschappelijk onderzoek door Vlaamse hogeronderwijsinstellingen

R E K E N H O F

Sectoraal wetenschappelijk onderzoek door Vlaamse hogeronderwijsinstellingen

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, juni 2006



REKENHOF

Sectoraal wetenschappelijk onderzoek door Vlaamse hogeronderwijsinstellingen

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

Brussel, juni 2006

Inhoud

Gebruikte afkortingen.....	5
Verwijzingen naar de toepasselijke regelgeving	7
Bestuurlijke boodschap.....	8
Samenvatting	9
1 Inleiding.....	12
2 Juridisch kader.....	15
2.1 Dienstverleningsdecreet	15
2.2 Universiteiten- en hogescholendecreet.....	16
3 Toepassing van het dienstverleningsdecreet.....	17
3.1 Dienstverleningsreglement	17
3.1.1 Beslissingsbevoegdheid.....	17
3.1.2 Persoonlijke vergoeding	19
3.2 Controle op de activiteiten van personeelsleden	19
3.2.1 Meldingsplicht.....	20
3.2.2 Cumulatieactiviteiten	21
3.3 Conclusies	24
4 Dienstverleningsstrategie en -beleid	26
4.1 Kader en methode	26
4.2 Respons op onderzoeksoproepen van het MVG en de VOI's ...	26
4.3 Interne organisatie van de onderwijsinstellingen	27
4.4 Oorzaken van een lage respons	28
4.5 Universitaire steunpunten	30
4.6 Conclusies	31
5 Onderzoeksopdrachten door het MVG, de VOI's en DAB's	32
5.1 Vaststelling van onderzoeksnoden door departementen.....	32
5.2 Gunning van onderzoeksopdrachten	35
5.2.1 Regelgeving	35
5.2.2 Gunningsproces in de verschillende departementen	37
5.3 Gunning door de Vlaamse administraties: dossiercontrole.....	37
5.3.1 Uitsluiting van de overheidsopdrachtenwet.....	38
5.3.2 Toepassing van de overheidsopdrachtenwet.....	40
5.3.3 Andere vaststellingen	41
5.4 Onderzoeksopdrachten door de VOI's.....	43
5.4.1 Instellingen met jaarlijkse onderzoeksprogramma's.....	43
5.4.2 Studie- en onderzoeksopdrachten door andere instellingen	45
5.5 Conclusies	46
6 Algemene conclusie.....	47
7 Aanbevelingen	48
8 Reactie van de ministers.....	49
Bijlage 1:	
Departementen en administraties van het MVG met kredieten voor sectoraal wetenschappelijk onderzoek	51

Bijlage 2:	
Conformiteit van de universitaire reglementen met het dienstverleningsdecreet	53
Bijlage 3:	
Conformiteit van de hogeschoolreglementen met het dienstverleningsdecreet	54
Bijlage 4:	
Voorbeelden van raakpunten cumulatie en dienstverlening per universitaire instelling	55
Bijlage 5:	
Toewijzing van de onderzoeksopdrachten door het MVG (2003)	59
Bijlage 6:	
Reactiegraad van de hogeronderwijsinstellingen (selectie 2003)	60
Bijlage 7:	
Antwoord van de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel van 4 mei 2006	63
Bijlage 8:	
Antwoord van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming van 8 mei 2006	64

Gebruikte afkortingen

AHS	Arteveldehogeschool Gent
AP	Academisch personeel
AZF	Departement Algemene Zaken en Financiën
BdA	Bulletin der Aanbestedingen
COO	Departement Coördinatie
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer
EHB	Erasmushogeschool Brussel
EWBL	Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw
FOD	Federale overheidsdienst
GRT	Groep T - Leuven Hogeschool
HGT	Hogeschool Gent
IWT	Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie
KAHOSL	Katholieke Hogeschool Sint-Lieven
KHK	Katholieke Hogeschool Kempen
KHL	Katholieke Hogeschool Leuven
KUB	Katholieke Universiteit Brussel
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur
LUC	Limburgs Universitair Centrum (nu: Universiteit Hasselt)
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
OND	Departement Onderwijs
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
OP	Onderwijzend personeel
OVAM	Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest
PHL	Provinciale Hogeschool Limburg
UA	Universiteit Antwerpen
UCA	Universitair Centrum Antwerpen
UFSIA	Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen
UG	Universiteit Gent
UH	Universiteit Hasselt
UIA	Universitaire Instelling Antwerpen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

VIONA	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk voor Arbeidsrapportering
VIZO	Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen
VLGMS	Vlerick Leuven Gent Management School
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMW	Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening
VOI	Vlaamse openbare instelling
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroep
VUB	Vrije Universiteit Brussel
WIM	Departement Wetenschap, Innovatie en Media
WTI	Wetenschap, Technologie en Innovatie
WVC	Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
ZAP	Zelfstandig academisch personeel

Verwijzingen naar de toepasselijke regelgeving

Universiteitendecreet: het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

Wijzigingsdecreet: het decreet van 27 januari 1993 houdende wijziging van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, van de wet van 3 augustus 1960 houdende toekenning van sociale voordelen aan de universiteiten en gelijkgestelde inrichtingen, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977, van de wet van 7 april 1971 houdende de oprichting en de werking van de Universitaire Instelling Antwerpen en van de wet van 28 mei 1971 houdende de oprichting en de werking van het Limburgs Universitair Centrum.

Universitair cumulatievebesluit: het besluit van 5 mei 1993 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van de andere activiteiten waarvan men aanneemt dat ze een groot gedeelte van de tijd van een lid van het academisch personeel in beslag nemen.

Overheidsopdrachtenwet: de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

Hogescholendecreet: het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

Dienstverleningsdecreet: het decreet van 22 februari 1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en de hogescholen met andere rechtspersonen.

Hogescholencumulatiebesluit: het besluit van 3 mei 1995 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van andere beroepsactiviteiten of bezoldigde activiteiten die een groot gedeelte van de tijd in beslag nemen van een lid van het onderwijzend personeel, werkzaam in de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

Structuurdecreet: het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

Aanvullingsdecreet: het decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft op verzoek van het Vlaams Parlement de deelname onderzocht van de Vlaamse universiteiten en hogescholen aan het sectoraal wetenschappelijk onderzoek van de Vlaamse overheid. Daarnaast ging het na hoe de Vlaamse administratie de vraag naar dergelijke onderzoeksopdrachten organiseert en hoe de gunning ervan verloopt.

De hogeronderwijsinstellingen zouden beleidsmatig meer aandacht moeten besteden aan hun dienstverlening, die samen met onderwijs en onderzoek tot hun decretale zending behoort. Het onderzoek toont aan dat er nu onvoldoende sturing is vanuit het bestuur van de instelling of vanuit coördinerende diensten. Het personeelslid of de onderzoeksgroep kan zelf beslissen of ze al dan niet aan onderzoeksoproepen gevolg geven. De toepassing van de cumulatieregelgeving sluit niet uit dat personeelsleden nevenactiviteiten voor eigen rekening uitoefenen die de instellingen zelf als dienstverlening kunnen verrichten.

Ongeveer één derde van de administraties met onderzoekskredieten doet een beroep op de universitaire steunpunten voor de selectie en uitvoering van beleidsondersteunend onderzoek, wat het sectoraal wetenschapsbeleid versterkt. Daarnaast komen onderzoeksopdrachten echter nog te vaak ad hoc tot stand. De administraties maken zelden gebruik van de uitzonderingsregel die in de overheidsopdrachtenregeling is ingeschreven voor onderzoeksopdrachten. Bij gebruik van de onderhandelingsprocedure is de verkenning van de markt doorgaans beperkt.

Het Rekenhof beveelt de hogeronderwijsinstellingen dan ook aan werk te maken van een actief dienstverleningsbeleid dat bijdraagt tot de valorisatie van de aanwezige kennis. De overheid kan haar onderzoeksnoten nog meer gestructureerd vaststellen.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft op verzoek van het Vlaams Parlement de deelname onderzocht van Vlaamse hogeronderwijsinstellingen aan sectoraal wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast ging het na hoe de Vlaamse administratie de vraag naar dergelijke onderzoeksopdrachten organiseert en hoe de gunning ervan verloopt. Het sectoraal wetenschappelijk onderzoek van de Vlaamse overheid omvat onderzoeksinitiatieven die kennis aanbrengen voor de specifieke beleidsdomeinen. Aangezien het onderzoek plaatsvond vóór de hervorming in het kader van beter bestuurlijk beleid, hanteert dit verslag nog de oude benamingen van de departementen, administraties en VOI's. Alle Vlaamse universiteiten en een selectie van 7 hogescholen kwamen tijdens het onderzoek aan bod.

Alle universiteiten en onderzochte hogescholen hebben een dienstverleningsreglement goedgekeurd, in uitvoering van het dienstverleningsdecreet. Volgens de reglementen dienen dienstverleningsovereenkomsten door de rector of de algemeen directeur te worden ondertekend. Een aantal universitaire reglementen maakt daarop een uitzondering voor repetitieve prestaties, wat niet overeenstemt met het dienstverleningsdecreet. Aan de universiteiten verbinden de personeelsleden vaak de instelling zonder voorafgaande toestemming van het bestuur. De controle, ook die a posteriori, is niet helemaal sluitend. Weinig instellingen maken gebruik van de mogelijkheid persoonlijke vergoedingen uit te keren als instrument om de dienstverlening te stimuleren.

Tussen de instellingen en hun personeelsleden kan een zekere concurrentie bestaan op het vlak van de return van de verworven kennis. Het is dan ook belangrijk dat de instellingen op de hoogte blijven van de eventuele activiteiten van hun personeelsleden buiten hun opdracht. Artikel 21 van het dienstverleningsdecreet hield slechts een beperkte controle in: de personeelsleden dienden hun deelname te melden aan de oprichting en werkzaamheden van vzw's of andere rechtspersonen die dienstverleningsactiviteiten van de instelling overnemen. Uit het onderzoek blijkt echter dat de universiteiten en de meerderheid van de hogescholen bij hun personeelsleden geen specifieke inlichtingen hebben ingewonnen over dergelijke deelnames. Op basis van de cumulatieregelgeving beoordelen de instellingen de nevenactiviteiten van hun personeelsleden louter op basis van hun beschikbaarheid voor de instelling, niet op basis van de aard van de activiteiten. Het onderzoek van de cumulatielijsten heeft uitgewezen dat personeelsleden voor eigen rekening activiteiten uitoefenen die zich binnen het wetenschapsdomein van hun instelling situeren.

Het Rekenhof onderzocht bij een selectie van hogeronderwijsinstellingen de respons op onderzoek oproepen van het MVG en de VOI's. De reactiegraad lag in de steekproef op minder dan 25%. In iets meer dan 30% van de overeenkomsten die volgens de begrotingskwalificatie onderzoek of ontwikkeling inhouden, blijkt een hogeronderwijsinstelling uitvoerder te zijn.

Alle universitaire instellingen hebben een specifieke dienst voor onderzoekskoördinatie opgericht. Bij de hogescholen heeft slechts de helft van de onderzochte instellingen een eigen gespecialiseerde dienst. De afwezigheid van een dergelijke extern herkenbare dienst bemoeilijkt de aanspreekbaarheid. De universitaire diensten voor onderzoekskoördinatie treden enkel op als transitdienst van de onderzoeksoproepen. De beslissing om al dan niet aan dergelijke oproepen gevolg te geven, wordt door het ZAP-lid of de onderzoeksgroep genomen.

Voor hun eerder terughoudende reactie op de oproepen halen de universiteiten in hoofdzaak financiële en organisatorische oorzaken aan. Dit type van onderzoek zou ook slechts beperkt bruikbaar zijn voor de academische carrière van de personeelsleden.

Ongeveer één derde van de administraties die sectoraal wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren doet daarvoor een beroep op de zogenoemde universitaire steunpunten: de steunpunten voeren niet alleen een belangrijk deel van dat onderzoek zelf uit, ze bespreken ook met de administraties de haalbaarheid en inhoud van aanvullend onderzoek. Daarnaast worden onderzoeksnoden hoofdzakelijk door de ministeriële kabinetten geformuleerd. Om de onderzoeksnoden buiten het domein van de steunpunten te achterhalen en vast te leggen, bestaan er bij de meeste departementen noch formele instructies, noch informele afspraken. Aanvullende onderzoeksopdrachten komen dan ook meestal ad hoc tot stand.

Een deel van de overeenkomsten die op kredieten voor onderzoek en ontwikkeling worden aangerekend, zijn in werkelijkheid studieopdrachten.

Met uitzondering van OND en de administratie Wetenschap en Innovatie van WIM, maken de departementen en administraties zelden onderscheid tussen onderzoeksopdrachten en andere opdrachten. Nochtans is dat van belang voor de te volgen gunningsregels. Op enkele uitzonderingen na verwijzen de administraties ter motivatie van de gunningswijze niet naar de wetbepalingen die toelaten dat onderzoeksopdrachten zonder toepassing van de overheidsopdrachtenwet worden gegund. Als niet naar de uitsluitingsbepaling wordt verwezen, is de overheidsopdrachtenwet nochtans wel van toepassing.

Als de overheidsopdrachtenwet van toepassing is, kan een groot deel van zowel studie- als onderzoeksopdrachten met een onderhandelingsprocedure worden gegund wegens de beperkte financiële omvang van de opdrachten. De administraties motiveren het gebruik van die gunningswijze echter zelden door naar de gepaste wetbepalingen te verwijzen. In verscheidene gevallen geven ze zelfs de gekozen gunningswijze niet aan. Kenmerkend voor verscheidene opdrachten die met een onderhandelingsprocedure worden gegund, is de gebrekkige verkenning van de markt.

Universitaire instellingen ondervinden bij de gunning of uitvoering van studieopdrachten of onderzoeken soms een kostennadeel door de inzet van hoger gekwalificeerd personeel. Bij de verantwoording van kosten

leggen de departementen aan hen striktere bepalingen op dan aan privé-bedrijven.

Bepaalde VOI's leggen hun onderzoeksbehoeften vast in jaarprogramma's. Aangezien die weinig gedetailleerd zijn, bepalen de indieners van de onderzoeksvoorstellen in grote mate het onderzoek. De bekendmaking van de oproepen stemt overeen met de regels van de overheidsopdrachtenwet. Omdat ze niet voor alle onderzoeken verschillende prijsvoorstellen ontvangen, hebben de VOI's echter geen garantie dat zij steeds de beste kwaliteit en voorwaarden krijgen.

1 Inleiding

Op 2 april 2003 heeft het Vlaams Parlement het Rekenhof gevraagd de wetenschappelijke dienstverlening verstrekt door de Vlaamse universiteiten te onderzoeken⁽¹⁾. Het Rekenhof heeft op 3 juli 2003 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement meegedeeld dat het positief op het verzoek reageerde. Het heeft voorgesteld het onderzoeksobject af te bakenen tot de toepassing van de artikelen 3, 8 en 21 van het dienstverleningsdecreet door de universiteiten en hogescholen in het domein van het sectoraal wetenschappelijk onderzoek. De voorzitter van het Vlaams Parlement liet op 6 november 2003 weten met het voorstel in te stemmen.

Onder wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening wordt verstaan alle vergoede prestaties ten behoeve van derden die een universiteit of een hogeschool of daaraan verbonden personen verlenen en die voortvloeien uit aan de universiteit of hogeschool aanwezige kennis, resultaten van wetenschappelijk of projectmatig wetenschappelijk onderzoek of technologie. Het sectoraal wetenschappelijk onderzoek van de Vlaamse overheid omvat de onderzoeksinitiatieven die kennis aanbrengen voor de specifieke beleidsdomeinen. Elke minister van de Vlaamse Regering beschikt binnen zijn beleidsdomein over kredieten voor dergelijk onderzoek. Volgens de Speurgids WTI beliepen de onderzoekskredieten voor 2003 in totaal iets meer dan 600 miljoen EUR, zonder de uitkeringen aan de universitaire instellingen⁽²⁾. Het beleidsondersteunend onderzoek vormt een belangrijk onderdeel van het sectoraal onderzoek. De departementen gebruiken echter voor beide het begrip beleidsondersteunend onderzoek.

Uit de besprekingen van de dienstverleningsproblematiek in de parlementaire commissie kon worden afgeleid dat de bezorgdheid van het parlement zowel betrekking had op de wijze waarop de hogeronderwijsinstellingen inspelen op de behoefte van de overheid aan sectoraal onderzoek als op de gunning van dergelijk onderzoek door de Vlaamse overheidsdiensten. Het onderzoek werd bijgevolg ook gericht op de vraag naar onderzoeksopdrachten en de gunning ervan.

Het onderzoek vond plaats van mei 2004 tot januari 2005 aan universitaire instellingen, hogescholen, departementen van het MVG, VOI's en een DAB. Aangezien het Rekenhof de gegevens van een volledig begrotingsjaar nodig had, heeft het als uitgangspunt het begrotingsjaar 2003 genomen. Dit rapport beschrijft dus de situatie vóór de hervorming die in het kader van beter bestuurlijk beleid werd doorgevoerd. Het hanteert dan ook nog de oude benamingen van de departementen, administraties en VOI's.

¹ Overeenkomstig artikel 5, laatste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

² Bijlage 1 bij dit rapport bevat een overzicht van de onderzoekskredieten per departement en administratie van het MVG.

De hogescholen en universiteiten zijn volgens de basisregelgeving terzelfder tijd actief op het gebied van het hoger onderwijs, het (projectmatig) wetenschappelijk onderzoek en de maatschappelijke of wetenschappelijke dienstverlening. De wijze waarop de hogeronderwijsinstellingen hun wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening moeten organiseren, ligt vervat in de universitaire en hogeschoolregelgeving, in het bijzonder in het dienstverleningsdecreet.

Initiatieven die behoren tot het sectoraal wetenschappelijk onderzoek leiden tot onderzoeksovereenkomsten van de Vlaamse Gemeenschap of haar openbare instellingen met de universiteiten, hogescholen of privaatrechtelijke rechtspersonen. Binnen de departementen van het MVG zijn de verschillende administraties bevoegd voor de wetenschappelijke initiatieven die hun beleid moeten ondersteunen. Het departement WIM heeft een coördinerende opdracht inzake wetenschapsbeleid. Het analyseert en rangschikt de begrotingskredieten voor wetenschappelijk onderzoek die over de programma's van de verschillende beleidsdomeinen zijn verspreid, tot een horizontaal programma wetenschapsbeleid. Het publiceert zijn analyse en zijn gegevens jaarlijks in de hiervoor reeds aangehaalde Speurgids WTI⁽³⁾.

Het Rekenhof heeft ook de VOI's en DAB's bij het onderzoek betrokken die over een budget voor wetenschappelijk onderzoek beschikken. Op grond van een vooronderzoek heeft het enkele instellingen of diensten geselecteerd. Slechts bij een deel ervan kon het relevante onderzoeksgegevens verzamelen, nl. bij OVAM, VIZO, VDAB, VMM, VMW, VRT, De Lijn en het Minafonds⁽⁴⁾. Kind en Gezin, Export Vlaanderen en Toerisme Vlaanderen deelden mee dat zij zelden voor hun beleidssector onderzoek door derden laten uitvoeren.

Een deel van de onderzoeksopdrachten wordt door de universiteiten en hogescholen uitgevoerd. De onderwijsinstellingen mogen hun dienstverleningsbeleid autonoom uitwerken, waardoor de organisatiestructuur en de toewijzing van de bevoegdheid voor dienstverlening sterk kan verschillen.

Alle Vlaamse universitaire instellingen kwamen tijdens het onderzoek aan bod. Voor de hogescholen vond een selectie van 7 instellingen plaats op basis van drie criteria: de studierichtingen, de gerapporteerde dienstverlening en de betrokkenheid bij een onderzoeksopdracht die in de loop van 2003 werd gegund door het MVG of een VOI.

³ De Speurgids Wetenschap, Technologie en Innovatie bevat een volledig overzicht van de middelen die de Vlaamse Regering uitgeeft aan het wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid. De gids rapporteert ook over de wetenschappelijke activiteiten die de overheid met de middelen financiert.

⁴ De informatie en de onderzoeksactiviteiten van De Lijn en VRT waren slechts nuttig voor een beperkt deel van het onderzoek.

Verhoudingsgewijs is het aandeel van de universitaire instellingen in het wetenschappelijk onderzoek en ook in de dienstverlening groter dan dat van de hogescholen. Dat verklaart de ruimere aandacht die de universiteiten in dit verslag krijgen. Inzake de maatschappelijke dienstverlening door de hogescholen refereert het Rekenhof ook aan zijn verslag van april 2005 over de toepassing van de hogescholenregelgeving⁵). Conclusies uit dat verslag zullen hier worden herhaald.

In dit verslag onderzoekt het Rekenhof of de hogeronderwijsinstellingen de bepalingen van het dienstverleningsdecreet respecteren. Ook de nevenactiviteiten van de personeelsleden komen aan bod. Vervolgens bespreekt dit verslag het beleid van de hogeronderwijsinstellingen inzake het sectoraal wetenschappelijk onderzoek, namelijk in welke mate de instellingen ingaan op oproepen van de overheid, hoe zij zich op dat vlak organiseren en welke barrières zij ondervinden. Ten slotte gaat het Rekenhof na hoe de overheid de noden van sectoraal wetenschappelijk onderzoek vaststelt en hoe zij de opdrachten formuleert. De overheid moet bij het afsluiten van overeenkomsten de voorschriften van de overheidsopdrachtenwet naleven.

Het Rekenhof heeft op 9 augustus 2005 zijn onderzoeksbevindingen medegedeeld aan de (waarnemende) secretarissen-generaal van de zeven departementen van het MVG, de rectoren van de zes Vlaamse universiteiten en de algemeen directeurs van de zeven geselecteerde hogescholen. Ook de VOL's (of hun rechtsopvolger) en de DAB Minafonds heeft het op de hoogte gebracht. Een groot aantal administraties en instellingen deelde per brief of op informele wijze mee dat zij geen aanvullingen of rechtzettingen bij de bevindingen hadden. De volgende besturen en instellingen deelden bij brief hun reacties mee op de volgende data: UH 22 augustus 2005, VMM 6 september 2005, AHS 8 september 2005, WVC 9 september 2005, AZF 14 september 2005, OVAM 22 september 2005, KUL 23 september 2005, UG 30 september 2005 en OND 7 oktober 2005.

Het Rekenhof heeft de reacties van die besturen en instellingen verwerkt en op basis van de onderzoeksconclusies aanbevelingen geformuleerd. Het heeft het verslag vervolgens op 29 maart 2006 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel en aan de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming. Hun antwoorden van respectievelijk 4 en 8 mei 2006 zijn integraal als bijlagen 7 en 8 opgenomen. Zij worden in deel 8 van dit verslag toegelicht.

⁵ Vlaams Parlement, Stuk 37-E (2004-2005) - Nr. 1, p. 18-28. Dit onderzoek is gebaseerd op een andere selectie van hogescholen.

2 Juridisch kader

2.1 Dienstverleningsdecreet

Artikel 2 van het dienstverleningsdecreet definieert de wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening als volgt: *alle prestaties ten behoeve van derden, tegen vergoeding geleverd door diensten van een universiteit of een hogeschool of hieraan verbonden personen in uitoefening van hun opdracht aan de universiteit of hogeschool en die voortvloeien uit aan de universiteit of hogeschool aanwezige kennis, resultaten van wetenschappelijk of projectmatig wetenschappelijk onderzoek of technologie*. De memorie van toelichting stelt dat de vergoede prestaties die als een cumulatieve activiteit moeten worden beschouwd en voor zover het personeelslid geen gebruik maakt van infrastructuur, personeel of diensten van de instelling, niet onder het toepassingsveld van het dienstverleningsdecreet vallen⁶.

Volgens artikel 3 van het dienstverleningsdecreet mogen er geen overeenkomsten van wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening afgesloten worden zonder voorafgaande toestemming van het universiteits- of hogeschoolbestuur.

Artikel 8, eerste lid, van het dienstverleningsdecreet verplicht de universiteiten en de hogescholen een intern reglement op te stellen dat het afsluiten, het beheer en de uitvoering van de dienstverleningscontracten regelt, en dat bepaalt op welke wijze de inkomsten van de onderzoeks-overeenkomsten, na aftrek van alle kosten, binnen de universiteit of hogeschool bestemd worden. Het derde lid van dat artikel bepaalt dat het intern reglement tevens kan voorzien in de mogelijkheid tot uitkering van een persoonlijke vergoeding aan de personeelsleden van de universiteit of hogeschool die het dienstverleningscontract hebben uitgevoerd. Het totale bedrag van die vergoedingen kan volgens diezelfde bepaling hoogstens de helft van de in het eerste lid bedoelde inkomsten bedragen. Zij kunnen worden uitbetaald voor dienstverleningsactiviteiten die vanaf 1 oktober 1993 werden gepresteerd.

Het eerste lid van artikel 21 van het dienstverleningsdecreet stelde dat vzw's of andere rechtspersonen die onderzoek, wetenschappelijke dienstverlening, contractonderwijs, administratieve diensten of sociaal-culturele dienstverlening van de universiteit of hogeschool overnemen, slechts worden toegelaten op voorwaarde dat de instellingen die activiteiten zelf niet op de vereiste wijze of door middel van een eenvoudige overeenkomst kunnen uitvoeren, en indien de algemene of financiële

⁶ Vlaams Parlement, Stuk 615 (1994-1995) - Nr. 1, p. 3. De memorie stelt verder dat toevallige activiteiten wel tot de wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening behoren, zoals daar zijn: expertises in opdracht van het gerecht, adviezen die tegen betaling worden verstrekt, enz. Voordrachten of andere activiteiten die niet worden vergoed of waarvoor enkel onkosten worden terugbetaald, vallen er niet onder.

belangen van de universiteit of hogeschool niet worden geschaad. Het tweede lid van dat artikel bepaalde dat de personeelsleden die op eigen initiatief wensen deel te nemen aan de oprichting of werking van een dergelijke vzw of andere rechtspersoon, dat vooraf aan de universiteit of hogeschool moeten melden.

Artikel 21 van het dienstverleningsdecreet is per 1 oktober 2004 opgeheven. Die opheffing is geïnspireerd door de hervorming van sommige aspecten van het wetenschappelijk onderzoek en de wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening die de decreetgever heeft doorgevoerd door het inschrijven van deel VI in het aanvullingsdecreet. De maatschappelijke en economische aanwending van de kennis en de inzichten die de instellingen hebben ontwikkeld en verworven, is immers sterk toegenomen en de overheid is erom bekommerd dat de valorisatie ervan in de eerste plaats de instellingen zelf toekomt⁷). Het Rekenhof heeft de naleving van artikel 21 vóór de opheffing toch in beperkte mate onderzocht, gelet op het nog steeds actuele probleem van informatie over en controle van de activiteiten van de personeelsleden van de hogeronderwijsinstellingen.

2.2 Universiteiten- en hogescholendecreet

Artikel 10, § 3, van het structuurdereet, dat met ingang van het academiejaar 2004-2005 uitwerking kreeg, stelt dat de hogescholen en universiteiten werkzaam zijn op het gebied van de maatschappelijke en wetenschappelijke dienstverlening.

Eerder al bepaalde artikel 4 van het universiteitendecreet dat de wetenschappelijke dienstverlening samen met het academisch onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek deel uitmaakt van de zending van de universiteiten. Voor de hogescholen stipuleerde artikel 3 van het hogescholendecreet dat de hogescholen terzelfder tijd werkzaam zijn op het gebied van het hogeschoolonderwijs, de maatschappelijke dienstverlening en eventueel het projectmatig wetenschappelijk onderzoek in het kader van een samenwerking met een binnenlandse of buitenlandse universiteit of derden.

Zoals al aangehaald, vallen nevenactiviteiten die een instellingsbestuur aan een personeelslid toestaat, niet onder de bepalingen van het dienstverleningsdecreet. Het regelgevend kader voor nevenactiviteiten is voor leden van het universitair ZAP terug te vinden in de artikelen 74 en 75 van het universiteitendecreet. De decretale cumulatieregeling voor het OP van de hogescholen is opgenomen in de artikelen 147 tot en met 150 van het hogescholendecreet.

⁷ Vlaams Parlement, Stuk 1960 (2003-2004) - Nr. 2, p. 49-60.

3 Toepassing van het dienstverleningsdecreet

3.1 Dienstverleningsreglement

Artikel 8, eerste lid, van het dienstverleningsdecreet verplicht de universiteiten en hogescholen een intern reglement op te stellen. Op 31 december 2003, bij de momentopname van het onderzoek, had het bestuur van vijf universiteiten een intern reglement goedgekeurd⁽⁸⁾. Het reglement van de KUB werd op 10 februari 2004 door de raad van bestuur goedgekeurd en trad op 1 maart 2004 in werking. Alle gecontroleerde hogescholen beschikken eveneens over een reglement⁽⁹⁾.

Aangezien de decreetgever weinig dwingende verplichtingen betreffende het reglement heeft uitgewerkt, beschikken de instellingen over veel beleidsruimte inzake het concept en de inhoud ervan. Gelet op de autonomie van de instellingen oordeelt dit onderzoek niet over de beleidsopties van de instellingen. Het onderzoek van de reglementen beperkt zich tot de vraag of ze de bepalingen van het dienstverleningsdecreet respecteren⁽¹⁰⁾.

3.1.1 Beslissingsbevoegdheid

Volgens artikel 3 van het dienstverleningsdecreet mogen geen overeenkomsten van wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening worden afgesloten zonder voorafgaande toestemming van het universiteits- of hogeschoolbestuur.

Aan alle universiteiten is reglementair bepaald dat de rector de dienstverleningscontracten ondertekent. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat de helft van de reglementen die expliciete voorafgaande toestemming niet vereist voor routinematige prestaties. Het is nochtans raadzaam dat de betrokken personeelsleden voor dergelijke prestaties op zijn minst een voorafgaande principiële toestemming van het bestuur krijgen, die bijvoorbeeld jaarlijks herbekeken wordt.

De reglementen van de hogescholen daarentegen maken geen uitzondering voor toevallige of repetitieve prestaties. Elk contract moet door de algemeen directeur worden ondertekend.

Uit bevraging en onderzoek van de interne universitaire procedures is gebleken dat elk ZAP-lid vrij is in naam van de instelling te reageren op de door de overheid gelanceerde oproepen en de door private rechtspersonen gevraagde offertes. Dat betekent dat het personeelslid in de praktijk een offerte of een ingevuld bestek verstuurt samen met de door

⁸ Zie de tabel als bijlage 2 bij dit rapport.

⁹ Zie de tabel als bijlage 3 bij dit rapport.

¹⁰ Bijlage 2 en 3 bij dit verslag bieden een overzicht van de conformiteit van de reglementen met het dienstverleningsdecreet.

de opdrachtgever gevraagde stavingdocumenten. Op die manier verbindt het personeelslid echter de instelling waaraan het verbonden is. Dergelijke offerte heeft, eventueel voor een opgegeven geldigheidsduur, een bindend karakter. Indien de offerte gunstig wordt gerangschikt of beoordeeld, is de inschrijver verplicht de prestaties te leveren tegen de in de offerte opgenomen voorwaarden. Die handelwijze strookt niet met de bevoegdheidsregeling vastgelegd in artikel 3 van het dienstverleningsdecreet.

De universiteiten verklaren een volledig zicht te hebben op de dienstverleningsprestaties die hun personeelsleden binnen hun opdracht verrichten. De dienstverleningsovereenkomsten worden immers steeds door de rector ondertekend. Sommige instellingen bevestigen echter dat er op die regel afwijkingen bestaan. Behalve voor routinematige prestaties is dat het geval bij sommige prestaties voor derden die via een bestelbon verlopen. De verschuldigde betaling zou echter steeds worden geboekt en geïncasseerd door de instelling.

De centrale universitaire diensten beschikken met het stelsel van interne prefinanciering⁽¹¹⁾ en de nieuwe boekhoudsystemen over twee instrumenten die inderdaad in grote mate garanderen dat zij een bijna volledig beeld hebben van de dienstverlening die hun personeelsleden binnen de instelling verrichten. In de geïntegreerde boekhoudpakketten (ERP) is de controle op de creatie van een nieuw dossier, de facturatie van alle geleverde diensten, de betaling van de factuur door de opdrachtgever en de kosten verbonden aan de uitvoering van het onderzoek in principe sluitend. Tijdens het onderzoek heeft het Rekenhof echter geconstateerd dat een universiteit in twee dossiers de interne procedures niet volledig heeft gevolgd. Bovendien hebben de universitaire diensten meegedeeld dat geregeld regularisaties nodig zijn omdat de administratie binnengekomen betalingen niet aan een dossier- of bestelnummer kan koppelen.

Wat betreft de hogescholen is dit aspect tijdens het onderzoek niet aan bod gekomen. Zij waren slechts uitzonderlijk uitvoerder van een onderzoeksproject uitgeschreven door het MVG of de VOI's. Het Rekenhof verwijst naar zijn bevindingen in het verslag van april 2005 over de toepassing van de hogescholenregelgeving⁽¹²⁾.

¹¹ Prefinanciering betekent dat de onderzoeker vóór de betaling door de opdrachtgever over financiële middelen kan beschikken om te starten met de uitvoering van de overeenkomst.

¹² In dit rapport, dat voortvloeide uit een onderzoek aan vier hogescholen, heeft het Rekenhof geconcludeerd dat het hoogste bestuur van de hogescholen niet altijd volledig en voldoende accuraat is ingelicht over de dienstverleningsovereenkomsten en -initiatieven. Zowel centraal als in de hogeschooldepartementen zijn de dossiers onvolledig en onvoldoende gedocumenteerd.

3.1.2 Persoonlijke vergoeding

Overeenkomstig het derde lid van artikel 8 van het dienstverleningsdecreet kan het intern dienstverleningsreglement voorzien in een persoonlijke vergoeding voor de personeelsleden van de universiteit of hogeschool die het dienstverleningscontract hebben uitgevoerd. Het totale bedrag van die vergoedingen kan volgens diezelfde bepaling hoogstens de helft van de onderzoeksinkomsten bedragen.

Vijf van de zes universiteiten hebben in hun reglementen die mogelijkheid ingeschreven. Het reglement van de VUB bepaalt daarentegen uitdrukkelijk dat de interne begroting van dienstverleningsovereenkomsten niet in een uitkering van persoonlijke vergoedingen mag voorzien. Bij het LUC is een dergelijke vergoeding beperkt tot activiteiten van contractonderwijs en permanente vorming. De KUB vermeldt de beperking van de vergoeding tot 50% van de inkomsten niet. Daardoor bestaat het gevaar dat de personeelsleden of het bestuur al dan niet gewild afwijken van dat maximumpercentage. Uit verder onderzoek is gebleken dat de vergoeding slechts in weinig universiteiten daadwerkelijk werd gevraagd en toegestaan⁽¹³⁾. Bijgevolg kan gesteld worden dat de universiteiten dit instrument betrekkelijk weinig hanteren ter stimulering van initiatieven van wetenschappelijke dienstverlening⁽¹⁴⁾.

Bij vijf van de zeven gecontroleerde hogescholen laat het reglement de uitkering van vergoedingen expliciet toe. Twee hogescholen sluiten uitkeringen uit. Vier van de zeven gecontroleerde hogescholen vermelden in hun reglement expliciet de beperking van de persoonlijke vergoedingen tot 50% van de onderzoeksinkomsten of verwijzen nadrukkelijk naar de desbetreffende bepaling van het dienstverleningsdecreet. Eén hogeschool bepaalt in zijn reglement de hoogte van de vergoeding. En slechts één hogeschool heeft in 2003 effectief bedragen uitgekeerd: zij keurde achttien dergelijke dossiers goed. Het is dus duidelijk dat de meerderheid van de hogescholen dit instrument evenmin hanteert als stimulans om initiatieven van maatschappelijke dienstverlening te ontwikkelen.

3.2 Controle op de activiteiten van personeelsleden

Tussen de instellingen en hun personeelsleden kan een zekere concurrentie bestaan op het vlak van de return van de door de instellingen

¹³ De KUB, het LUC en de VUB hebben in 2003 geen dienstverleningsvergoedingen toegekend. Als gevolg van de fusie kon de UA geen accurate gegevens bezorgen. De KUL en de UG hebben daarentegen in 2003 respectievelijk 1.048.598,14 EUR en 249.879,15 EUR uitbetaald. Aan de KUL liggen de vergoedingen tussen 2.255,86 EUR en 107.762,57 EUR, aan de UG tussen 25,96 EUR en 24.579,52 EUR.

¹⁴ Deel 4 van dit rapport besteedt meer aandacht aan de strategie van de instellingen.

verworven kennis¹⁵). Het is dan ook belangrijk dat de instellingen op de hoogte blijven van de eventuele activiteiten die hun personeelsleden buiten hun opdracht ontplooiën.

De memorie van toelichting bij het ontwerp van het dienstverleningsdecreet verduidelijkt overigens dat het onder meer de bedoeling is van het decreet dat de instellingen *een rechtvaardig aandeel krijgen in de opbrengsten van activiteiten gericht op valorisatie van de aanwezige knowhow*¹⁶). (...) *Het wordt niet meer aanvaard dat nieuwe vindingen of technologieën die uitgewerkt werden in labo's van universiteiten zonder return voor de instellingen en hun medewerkers worden overgenomen en gevaloriseerd door bedrijven.*

3.2.1 Meldingsplicht

Bij het onderzoek van de instellingen was artikel 21 van het dienstverleningsdecreet nog van kracht: de personeelsleden dienden hun deelname te melden aan de oprichting of werking van een vzw of van andere rechtspersonen die onderzoek, wetenschappelijke dienstverlening, contractonderwijs, administratieve diensten of sociaal-culturele dienstverlening van de universiteit of hogeschool overnemen¹⁷). Het Rekenhof ging na hoe de universiteiten en hogescholen die meldingsplicht organiseerden.

Geen enkele universiteit blijkt specifiek navraag te doen naar de deelname van hun personeelsleden in vzw's en andere rechtspersonen. Meldingslijsten zijn nergens beschikbaar. De instellingen dragen de personeelsleden enkel op jaarlijks al hun nevenactiviteiten mee te delen in het kader van de cumulatieregelgeving.

Bij de hogescholen is een meer genuanceerd beeld vast te stellen¹⁸). Sommige reglementen refereren uitdrukkelijk aan artikel 21 van het decreet. Eén hogeschool maakt jaarlijks een specifieke lijst op, die voor 2003 echter geen deelnames rapporteerde. Bij de andere gecontroleerde hogescholen zijn evenmin deelnames gemeld. Eén hogeschool preciseert dat zij bij de beoordeling van de nevenactiviteiten rekening houdt

¹⁵ Het gaat hier zeker niet alleen over de vermogensrechten op vindingen. Die worden geregeld in Titel IV, hoofdstuk IIIbis, van het hogescholendecreet en artikel 169ter van het universiteitendecreet.

¹⁶ Vlaams Parlement, Stuk 615 (1994-1995) - Nr. 1, p. 3.

¹⁷ Op te merken valt dat noch het dienstverleningsdecreet, noch de parlementaire voorbereiding bij dit decreet het begrip *deelname* omschrijft. Aangezien de meldingsplicht zowel betrekking heeft op een deelname aan de oprichting als aan de werking van vzw's of andere rechtspersonen, moet worden afgeleid dat een ruime interpretatie geldt.

¹⁸ Het Rekenhof concludeerde in zijn rapport van april 2005 over de hogescholen dat het hogeschoolbestuur niet altijd goed en volledig ingelicht is over de deelname van personeelsleden aan de oprichting of werking van vzw's.

met de aard van de activiteiten van de rechtspersoon en of deze laatste kennis van de hogeschool aanwendt.

De universitaire administratieve diensten hebben overigens opgemerkt dat zij in feite over weinig middelen beschikken om na te gaan of hun personeelsleden correcte verklaringen afleggen over hun eventuele extra universitaire activiteiten. Eventuele inbreuken komen slechts bij toeval aan het licht. Bepaalde instellingen voeren wel een beperkte toetsing door. Ze vergelijken de cumulatieverklaringen met de gegevens die de personeelsleden in hun evaluatie- en bevorderingsdossier meedelen.

Artikel 21 van het dienstverleningsdecreet hield slechts een beperkte controle in. Het bepaalde ook niets over de gevolgen die de besturen aan de mededelingen van hun personeel kunnen en mogen koppelen. Zoals al eerder vermeld, werd het artikel op 1 oktober 2004 opgeheven. In zijn antwoord stelde de secretaris-generaal van OND dat het artikel te weinig genuanceerd was: de meldingsplicht sloeg op alle vzw's, ook die vzw's die niet relevant zijn voor het functioneren van de personeelsleden als AP-lid.

3.2.2 Cumulatieactiviteiten

Regelgeving

De vraag rijst of de cumulatieregelgeving bruikbaar is voor een controle op de activiteiten van de personeelsleden die de instelling eventueel zelf als dienstverlening had kunnen verrichten.

Als gevolg van artikel 74, eerste lid, van het universiteitendecreet mogen de AP-leden met een voltijdse opdracht geen andere beroeps- of bezoldigde activiteit uitoefenen dan met toestemming van het universiteitsbestuur. Overeenkomstig het tweede lid van dat artikel dient het universiteitsbestuur jaarlijks een naamlijst op te maken van de AP-leden die minstens een halftijdse opdracht uitoefenen en andere (on)bezoldigde activiteiten die met hun universitaire opdracht verenigbaar worden geacht. Het derde lid van het artikel bepaalt dat het bestuur een tabel dient te maken met de aard en de omvang van de externe activiteiten van ieder personeelslid, evenals de omvang van zijn universitaire opdracht. Die lijst moet het universiteitsbestuur in de universiteit bekendmaken en via de regeringscommissaris aan de Vlaamse Regering meedelen. Artikel 75, eerste lid, van het decreet stelt dat de opdracht van het AP-lid ambtshalve deeltijds wordt als hij een andere beroeps- of bezoldigde activiteit uitoefent die een groot gedeelte van zijn tijd in beslag neemt. Daaronder vallen alle activiteiten waarvan de omvang twee halve dagen per week overschrijdt en die opgenomen zijn in het universitair cumulatieberesluit.

De cumulatieregelgeving voor het OP van de hogescholen is vastgelegd in de artikelen 147 tot en met 150 van het hogescholendecreet. Zij neemt in grote mate de bewoordingen over van de universitaire regeling. Zo stelt artikel 147, § 1, van het hogescholendecreet dat de OP-leden

met een voltijdse opdracht en de algemeen directeur geen andere beroeps- of bezoldigde activiteit mogen uitoefenen dan met toestemming van het hogeschoolbestuur. Ingevolge paragraaf 2 van het artikel moet het hogeschoolbestuur jaarlijks de naamlijst opstellen van de OP-leden die ten minste een halftijdse opdracht uitoefenen en andere beroeps- of bezoldigde activiteiten die verenigbaar worden geacht met hun opdracht aan de hogeschool. De naamlijst bevat de aard en de duur van de nevenactiviteiten van elk personeelslid, evenals de omvang van zijn opdracht aan de hogeschool. Het hogeschoolbestuur moet die lijst in de hogeschool openbaar maken en hem aan de Vlaamse Regering via de commissaris van de Vlaamse Regering mededelen. Deeltijds wordt overeenkomstig artikel 148, § 1, van het hogescholendecreet, de opdracht van het voltijds personeelslid dat een andere beroeps- of bezoldigde activiteit uitoefent welke een groot gedeelte van zijn tijd in beslag neemt. Net zoals bij het universitair personeel valt onder die norm elke activiteit waarvan de omvang twee halve dagen per week overschrijdt of die opgenomen is in het hogescholencumulatiebesluit.

De universiteits- en de hogeschoolbesturen laten zich bij de daadwerkelijke beoordeling en het al dan niet toestaan van andere beroeps- of nevenactiviteiten van hun personeelsleden leiden door één criterium: de beschikbaarheid van de personeelsleden voor de instelling⁽¹⁹⁾. Voor die handelwijze kunnen argumenten in de regelgeving en in de voorbereidende werken worden gevonden. Voor wat betreft de universitaire instellingen is dat bijvoorbeeld de commentaar over de artikelen 24 en 25 in het commissieverslag bij het ontwerp van het wijzigingsdecreet⁽²⁰⁾. Ook de toelichting bij artikel 145 en 146 van het ontwerp van het hogescholendecreet stelt dat criterium voorop⁽²¹⁾.

Een letterlijke lezing van de bepalingen van het universiteiten- en hogescholendecreet zou het de besturen echter mogelijk kunnen maken ook de aard van de andere beroeps- en bezoldigde activiteiten in aanmerking te nemen. Hoe dan ook blijft de vraag of de instellingen niet decretaal uitdrukkelijk de bevoegdheid moeten krijgen maatregelen te treffen als personeelsleden activiteiten buiten hun opdracht ontplooien die de instelling als dienstverlening zelf had kunnen verrichten. De instellingen moeten er immers over kunnen waken dat de valorisatie van de aanwezige kennis in de eerste plaats de instelling zelf ten goede komt. Zo maken in de privé-sector de artikelen 65 en 86 van de wet op de arbeidsovereenkomsten het mogelijk niet-concurrentiebedingen af te sluiten. Voor sommige ambten in de openbare sector is bijvoorbeeld een regeling van onverenigbaarheden uitgewerkt.

¹⁹ Eén hogeschool uit het onderzoek vormt daarop een uitzondering (zie punt 3.2.1).

²⁰ Vlaams Parlement, Stuk 241 (1992-1993) - Nr. 3, p. 14-16. In de memorie van toelichting (Vlaams Parlement, Stuk 241 (1992-1993) - Nr. 1, p. 8-11) wordt het begrip *onverenigbaar*, dat ook een oordeel over de aard van de activiteit inhoudt, vervangen door *niet met voltijdse beschikbaarheid in overeenstemming te achten*.

²¹ Vlaams Parlement, Stuk 546 (1993-1994) - Nr. 1, p. 58- 59.

Cumulatieaanvragen

De regelgeving sluit dus niet uit dat personeelsleden in eigen naam activiteiten ontplooiën die zich in de sfeer van de dienstverlening bevinden. Dat dit werkelijk gebeurt, toont het onderzoek van de cumulatieaanvragen aan.

Het Rekenhof heeft bij de instellingsbesturen alle aanvragen opgevraagd voor de uitoefening van andere beroepsactiviteiten in de academiejaren 2002-2003 en 2003-2004. Bijlage 4 bij dit rapport bevat een opsomming van een reeks activiteiten die de universitaire instellingen als nevenactiviteit hebben aanvaard en die zij mogelijk zelf in het kader van hun dienstverlening hadden kunnen presteren. Het betreft ondermeer adviesverlening, opleidingsactiviteiten en consultingopdrachten.

Uit het onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van de personeelsleden voldoende inlichtingen verstrekt over de aard van zijn activiteiten en het tijdstip waarop zij worden gepresteerd, alsook over de identiteit van de rechtspersonen waar zij die vervullen. Als dat niet het geval is, nemen de instellingen echter veelal genoegen met de mededeling dat het personeelslid een bepaalde activiteit uitoefent of beheerder van één of meer vennootschappen is. Verdere informatie over de individueel of via een rechtspersoon ontwikkelde activiteiten, zelfs het uurrooster of de naam van het bedrijf vragen zij blijkbaar niet officieel bij de personeelsleden op. De universiteits- en hogeschoolbesturen verlenen overigens bijna systematisch en meestal zonder bijkomende overwegingen toelating om de gemelde cumulatieve activiteiten uit te oefenen⁽²²⁾. Wel vragen drie van de zeven onderzochte hogescholen cumulatieve gegevens op van alle OP-leden, hoewel de regelgeving dat niet verplicht voor personeelsleden met een minder dan halftijdse opdracht. De cumulatieve formulieren van de drie hogescholen bevatten voor die personeelsleden een afzonderlijke aangifterubriek.

Het Rekenhof vergeleek de nevenactiviteiten in de cumulatieverklaringen van de personeelsleden van de universiteiten en hogescholen met de onderzoeksopdrachten die voorkomen op de overzichten 2003 van het MVG. Die vergelijking bevestigt dat een aantal personeelsleden in eigen naam deelneemt of actief is in vzw's of andere rechtspersonen die activiteiten ontplooiën in de sfeer van mogelijke dienstverlening door de instelling. De volgende gevallen dienen als voorbeeld:

- De administratie Werkgelegenheid heeft een onderzoek naar conjunctuurgevoeligheid van de arbeidsmarkt laten uitvoeren in het ka-

²² De algemeen directeur van AHS stelt dat de hogeschool steeds een proces-verbaal opstelt met motivering van een cumulatiecommissie bestaande uit opleidingsdirecteuren. Voor de UH benadrukt de rector dat de toegelaten en vergoede nevenactiviteiten die in bijlage 4 voorkomen, erg beperkt zijn. Het is wel zo dat de instellingen de omvang van de opdrachten van de personeelsleden waar nodig in overeenstemming met de bepalingen van de cumulatiebesluiten aanpassen.

der van VIONA⁽²³⁾ door de UG en een nv die consultancyopdrachten uitvoert. In de overzichtslijst voor het academiejaar 2003-2004 meldt een AP-lid van de Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen van de KUL dat hij bestuurder van de nv is. De onderneming is geen spin-off van een Vlaamse universiteit.

- Een AP-lid van de Faculteit Toegepaste Wetenschappen van de UG verklaart in zijn cumulatieaangifte dat hij wetenschappelijk raadgever op zelfstandige basis is, voornamelijk bij de Vlaamse Gemeenschap en een nv. Aan die nv, waarvan de activiteiten onder meer bestaan uit consultancy voor havens, heeft de Vlaamse Gemeenschap een onderzoeksopdracht gegund.

In punt 3.1.2 heeft het Rekenhof geconstateerd dat de universiteiten en hogescholen relatief weinig gebruik maken van de decretaal voorziene mogelijkheid persoonlijke vergoedingen uit te keren aan personeelsleden die dienstverleningscontracten uitvoeren. Het intensiever aanwenden van die mogelijkheid kan eventueel het globale aantal nevenactiviteiten verminderen en het aantal dienstverleningsactiviteiten voor rekening van de instelling doen toenemen. Sommige instellingen uiten echter de vrees dat door persoonlijke vergoedingen toe te kennen de aandacht van onderwijs en onderzoek (de primaire opdrachten van een universiteit) naar dienstverlening zal verschuiven. Fundamenteel en toegepast onderzoek mogen niet in de verdrukking komen. Vergoedingen voor dienstverlening passen volgens die instellingen ook eerder in een bedrijfscultuur waar prestaties tellen en minder in een academische cultuur.

3.3 Conclusies

Alle onderzochte universiteiten en hogescholen beschikken over een intern reglement zoals artikel 8 van het dienstverleningsdecreet oplegt. De dienstverleningsovereenkomsten worden volgens de reglementen door de rector of de algemeen directeur ondertekend. De uitzondering die een aantal universiteiten maken voor repetitieve prestaties, is niet in overeenstemming met het dienstverleningsdecreet. Het AP blijkt bovendien de universiteit vaak te verbinden zonder voorafgaande toestemming door een offerte in te dienen. De controle op de overeenkomsten, ook a posteriori, is niet helemaal sluitend.

De universiteiten en de meerderheid van de hogescholen wonnen bij hun personeelsleden geen specifieke inlichtingen in over hun deelname aan de oprichting en werkzaamheden van vzw's of andere rechtspersonen, zoals was voorgeschreven door artikel 21 van het dienstverleningsdecreet.

²³ Een programma dat de Vlaamse Regering heeft opgestart in 1994 en dat langlopend strategisch arbeidsmarktonderzoek uitvoert met het Universitaire Steunpunt voor Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.

Ingevolge de cumulatieregelgeving beoordelen de instellingen de nevenactiviteiten enkel op de beschikbaarheid van de personeelsleden. Het onderzoek van de cumulatielijsten heeft uitgewezen dat personeelsleden buiten hun opdracht activiteiten voor eigen rekening uitoefenen die zich binnen het wetenschapsdomein van hun instelling situeren.

Weinig instellingen maken gebruik van de mogelijkheid persoonlijke vergoedingen uit te keren aan personeelsleden om hen zo aan te zetten hun nevenactiviteiten als dienstverlening binnen de instelling te verrichten.

4 Dienstverleningsstrategie en -beleid

4.1 Kader en methode

De universiteiten en hogescholen verstrekken hoger onderwijs en verrichten onderzoek. Zoals eerder vermeld, blijkt uit de definitie van de decretale zending van de instellingen dat zij daarnaast op het vlak van dienstverlening actief moeten zijn. Het universiteitendecreet en het hogescholendecreet bepalen overigens uitdrukkelijk dat de werkingsuitkeringen bijdragen tot dekking van de gewone uitgaven voor de wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening⁽²⁴⁾.

Het Rekenhof heeft een beperkt onderzoek verricht naar de mate waarin de instellingen in 2003 hebben gereageerd op onderzoeksoproepen van het MVG en sommige VOI's. Ook ondervroeg het de diensten van de hogeronderwijsinstellingen over de wijze waarop zij de binnenkomende oproepen inzake beleidsgericht onderzoek van de Vlaamse Gemeenschap behandelen⁽²⁵⁾.

4.2 Respons op onderzoeksoproepen van het MVG en de VOI's

Bijlage 5 bij dit rapport geeft weer aan wie het MVG zijn opdrachten met onderzoekskarakter in 2003 heeft toegewezen. Daaruit blijkt dat de hogeronderwijsinstellingen in 70 op 213 dossiers uitvoerder zijn. Overheidsinstellingen en privaatrechtelijke rechtspersonen waren respectievelijk in 34 en 109 onderzoeksopdrachten medecontractant. Procentueel voorgesteld hebben de universiteiten en hogescholen een marktaandeel van 33%, de overheidsinstellingen en de privaatrechtelijke rechtspersonen respectievelijk 16% en 51%.

Het Rekenhof ging de respons na van de hogeronderwijsinstellingen in een selectie van 36 onderzoeksoproepen van de departementen van het MVG en sommige VOI's. Bijlage 6 geeft een overzicht van de reactiegraad. Bij de interpretatie van die lijst moet in acht worden genomen dat de selectie voor ongeveer 70% is samengesteld uit onderzoeksovereenkomsten die niet aan een universiteit of hogeschool zijn toegewezen. Wel is het zo dat het MVG en de VOI's steeds een aantal hogeronderwijsinstellingen van de onderzoeksoproep op de hoogte hebben gebracht.

²⁴ Zie artikel 128, eerste lid, van het universiteitendecreet, en artikel 173, § 1, van het hogescholendecreet.

²⁵ Na een eerste schriftelijke fase heeft het Rekenhof aan de instellingen gevraagd de verstrekte inlichtingen mondeling toe te lichten. Op basis daarvan en na controle van een selectie van gunningsdossiers, heeft het een ontwerptekst aan de betrokken diensten overgemaakt, die zij mochten corrigeren en aanvullen.

In de 36 onderzoeksoproepen ging het Rekenhof na hoeveel instellingen zijn aangeschreven en hoeveel reacties dat opleverde. Het kwam tot de volgende bevindingen:

- In de acht dossiers waarvan het aantal aangeschreven hogescholen bekend is, werden 75 brieven verstuurd. Dat is een gemiddelde van 9,38 hogescholen per dossier. Het aantal reacties bedraagt tien. De reactiegraad belooft dus 13,33%.
- In 29 dossiers werden 128 brieven gestuurd aan de universiteiten. Dat is een gemiddelde van 4,41 universiteiten per dossier. In totaal hebben de administraties 31 reacties ontvangen. De reactiegraad ligt bijgevolg op 24,22%.

4.3 Interne organisatie van de onderwijsinstellingen

Elke universiteit beschikt over een dienst die bevoegd is voor de coördinatie van het onderzoek en de wetenschappelijke dienstverlening. De benaming van die diensten verschilt weinig van universiteit tot universiteit⁽²⁶⁾.

Ook bij het merendeel van de onderzochte hogescholen zijn specifieke administratieve diensten opgericht. De vorm en organisatie van die entiteiten verschilt onderling sterker dan bij de universitaire administraties. Bij bepaalde hogescholen zijn zij organisatorisch niet te onderkennen. Een hogeschool verwijst voor onderzoek en dienstverlening naar een vzw waarin zij participeert⁽²⁷⁾. Waar de dienst minder is uitgebouwd of de instelling een beroep doet op een vzw, zijn onderzoek en dienstverlening slechts zeer beperkte deelopdrachten van de instelling⁽²⁸⁾. Zij zijn voor de buitenwereld niet of weinig toegankelijk omdat de instellingen niet of slechts zeer summier op hun activiteiten attenderen. De hogescholen die wel specifieke administratieve diensten hebben uitgebouwd, stellen die duidelijk en uitvoerig voor op hun website.

De universitaire diensten voor onderzoekscoördinatie fungeren slechts als transitdienst. Zij zorgen enkel voor de verspreiding van de oproepen naar de onderzoeksgroep(en) waarvan zij menen dat die de taak kunnen uitvoeren. Zij maken zelf geen appreciatie van het uit te voeren onderzoek. De beslissing om al dan niet aan dergelijke oproepen gevolg te geven, wordt genomen door het ZAP-lid of de onderzoeksgroep.

²⁶ Aan de VUB betreft het de R&D-cel Onderzoekscoördinatie (rectorale dienst), aan de UA het departement Onderzoek (rectorale dienst), aan zowel de UG, het LUC als de KUL de afdeling of dienst Onderzoekscoördinatie.

²⁷ De hogeschool heeft binnen de eigen administratie wel een aanspreekpunt opgericht. De concrete dienstverlening verloopt grotendeels via de vzw.

²⁸ In zijn hogescholenrapport van april 2005 heeft het Rekenhof geconcludeerd dat het initiatief en de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomsten meestal een zaak van de hogeschooldepartementen zijn, zonder voldoende opvolging en sturing op het niveau van de hogeschool (door centrale diensten).

Bij geen enkele universiteit organiseren de diensten voor onderzoekscoördinatie structurele feedback of verzamelen ze informatie over het gevolg dat de onderzoeksgroepen geven aan de vragen naar wetenschappelijke dienstverlening. Zij verrichten evenmin een periodieke evaluatie van de respons op de onderzoeksoproepen. De universitaire instellingen beschikken dus niet over statistische gegevens over de reactiegraad op de onderzoeksoproepen, noch over informatie waarom de onderzoeksgroepen al dan niet op onderzoeksoproepen ingaan.

4.4 Oorzaken van een lage respons

Het is relevant te weten waarom instellingen niet ingaan op een onderzoeksoproep. Een mogelijke oorzaak is dat de coördinerende diensten voor dienstverlening slechts als transitdienst fungeren en de respons niet stimuleren. Het Rekenhof heeft de bevoegde universitaire diensten uitdrukkelijk gevraagd naar mogelijke andere oorzaken⁽²⁹⁾. Zij wijzen op de volgende elementen⁽³⁰⁾:

- De periode waarover de instellingen beschikken om een bestek op te maken en de nodige certificaten⁽³¹⁾ te verzamelen, wordt vaak als erg krap bestempeld.
- Frequent komen onderzoeksvragen net voor of in de examen- of vakantieperiodes aan.
- De budgetten voor sommige onderzoeksprojecten zijn te laag.
- Bepaalde universiteiten bekritisieren de wijze waarop de overheid de ingezonden onderzoeksvoorstellen beoordeelt en selecteert. Zij wijzen er ook op dat het soms de onderzoekers zijn die het onderzoeksonderwerp mogen kiezen.
- Ad-hoconderzoeken en -diensten passen niet steeds in de jaarplanning en de onderzoeksprioriteiten van de onderzoeksgroepen.
- Sommige onderzoeksvragen zijn te cryptisch geformuleerd of bevatten onvoldoende details over de gewenste methodologie⁽³²⁾. Dat be-

²⁹ In het hogescholenrapport van april 2005 heeft het Rekenhof opgemerkt dat de maatschappelijke dienstverlening van de hogescholen nog relatief beperkt is. Omdat de reactiegraad van de hogescholen op de onderzoeksoproepen inderdaad vrij laag was, heeft het Rekenhof enkel de werking van de universitaire administratieve diensten onderzocht. In zijn brief merkt de algemeen directeur van AHS op dat de oorzaken voor de gebrekkige belangstelling van de universiteiten ook voor de hogescholen gelden. Dat blijkt volgens hem overigens uit de nog lagere reactiegraad van de hogescholen.

³⁰ In de mate van het mogelijke heeft het Rekenhof de motivering door de diensten en onderzoekers getoetst aan de geselecteerde gunningsdossiers.

³¹ Bedoeld wordt de officiële attesten die aantonen dat aan de btw-, RSZ- en fiscale verplichtingen is voldaan.

³² Als de Vlaamse Gemeenschap een bepaalde problematiek als primordiaal bestempelt, is het volgens de instellingen raadzaam (inter)universitaire ex-

moeilijk niet alleen een adequate interne verspreiding naar de juiste onderzoeksgroepen, maar vooral een juiste inschatting van het gevraagde onderzoek of de gewenste dienstverlening. Dat heeft tot gevolg dat onderzoekers niet inschrijven, hoewel zij de vereiste kennis en competentie bezitten. De gebrekkige formulering verklaart wellicht ook de aanzienlijke prijsverschillen tussen de offertes.

- Publicatie van onderzoeksresultaten is voor de carrière van een ZAP-lid belangrijk⁽³³⁾. Bepaalde overheidsdepartementen schrijven in hun onderzoeksoproepen en de daaruit voortvloeiende overeenkomsten echter restrictieve bepalingen in over het gebruik van de onderzoeksresultaten door de uitvoerder.
- Bij contracten met de Vlaamse overheid is de aanrekening van de overheadkosten beperkt tot maximaal 10%⁽³⁴⁾. Voor de overige overeenkomsten is het percentage na een interuniversitaire afspraak binnen de VLIR op 17% gebracht. Alle universiteiten stellen dat dit percentage nog steeds ontoereikend is om alle indirecte kosten van het contractonderzoek te dekken⁽³⁵⁾. Volgens de universitaire instellingen impliceert het inschrijven voor overheidsopdrachten dan ook een indirecte financiering door de universiteit. In de praktijk dienen de universiteiten een beroep te doen op de werkingsuitkering om die onderzoeken te kunnen realiseren. Budgettair worden middelen uit de werking overgeschreven naar de budgetten voor onderzoeken en onderzoeksgroepen. De secretaris-generaal van OND heeft er in zijn antwoord op gewezen dat de opdrachtgever in principe de integrale kosten (*full economic cost*) moet dekken. Die dekking is voor de financiële leefbaarheid van de instellingen volgens hem een belangrijk issue.

Het contractonderzoek in opdracht van de privé-sector zou volgens de universitaire instellingen op een andere leest zijn geschoeid. Dergelijke contracten komen via een veel directer bilateraal contact tussen de onderzoeksgroep en de potentiële opdrachtgever tot stand. In een eerste fase onderhandelen zij over de modaliteiten van het onderzoek en pas in een tweede fase over de prijs en de uitvoeringstermijn. Dat maakt volgens de universitaire instellingen een betere inschatting mogelijk van de

perts voor advies en overleg samen te brengen en pas na hen te hebben geraadpleegd de onderzoeksvraag en de methodologie te definiëren en de oproep uit te schrijven.

³³ Terzijde wijst het Rekenhof erop dat de component dienstverlening slechts bij de helft van de universitaire instellingen een rol speelt bij de evaluatie van het personeel. Bij de hogescholen bestaan de opdrachten van de meeste OP-leden momenteel nog overwegend uit onderwijs omdat de pijlers onderzoek en dienstverlening minder ontwikkeld zijn. Hun dienstverleningswerkzaamheden kunnen dan ook maar van bijkomstig belang zijn voor hun beoordeling.

³⁴ Zie artikel 4 van het besluit van 14 juli 1993 van de Vlaamse Regering tot regeling van de centrale beheerskosten en de algemene exploitatiekosten van de universiteiten, verbonden aan de uitvoering van wetenschappelijke activiteiten die door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd worden.

³⁵ Zij stellen een percentage van 23% voorop.

desiderata van de klant inzake het onderzoeksonderwerp en eventueel de gewenste methodologie, de planning en de financiële regeling.

4.5 Universitaire steunpunten

De universitaire steunpunten vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Omdat sommige desiderata en suggesties van de universitaire instellingen als antwoord op de dienstverleningbarrières nauw aansluiten bij de werkwijze van de steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek, worden ze hier kort toegelicht.

De steunpunten zijn met ingang van 1 januari 1995 opgericht door artikel 169bis, § 2, van het universiteitendecreet⁽³⁶⁾. De procedure en de voorwaarden van erkenning en subsidiëring zijn vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van 6 juli 1999⁽³⁷⁾.

Een steunpunt is een afzonderlijke universitaire entiteit die wetenschappelijke ondersteuning biedt ten aanzien van een door de Vlaamse Regering bepaald thema en daartoe een afzonderlijke boekhouding voert. De thema's zijn specifieke onderwerpen, binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest, die wegens hun maatschappelijke relevantie een bijzondere ondersteuning vragen gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Per thema wordt slechts één steunpunt erkend. De erkenning geldt voor 5 jaar. Die constructie maakt het voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest mogelijk hun beleid voor bepaalde domeinen op wetenschappelijk onderzoek te baseren. Momenteel zijn 13 steunpunten operationeel⁽³⁸⁾.

Die steunpunten bieden aan de universiteiten grotere zekerheid wat financiering betreft. Zij laten langetermijnplanning toe op het vlak van het onderzoek en de daartoe noodzakelijke personeelsbezetting. Ze stellen de universiteiten ook in staat expertise en kennis binnen de vooropgestelde onderwerpen te ontwikkelen⁽³⁹⁾.

³⁶ Ingevoegd door de artikelen III.38, 1°, en III.62, 2°, van het onderwijsdecreet X van 18 mei 1999.

³⁷ Besluit van 6 juli 1999 van de Vlaamse Regering houdende de regeling van de procedure en de voorwaarden van erkenning en subsidiëring van de universitaire steunpunten.

³⁸ Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie in Vlaanderen, het Steunpunt Duurzame Landbouw, het Steunpunt Gelijkekansenbeleid, het Steunpunt Loopbanen doorheen Onderwijs naar Arbeidsmarkt, het Steunpunt Milieu en Gezondheid, het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, het Steunpunt O&O Statistiek, het Steunpunt Ondernemerschap, Ondernemingen en Innovatie, het Steunpunt Re-Creatief Vlaanderen, het Steunpunt Sport, Beweging en Gezondheid, het Steunpunt Toerisme en Recreatie, het Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit. Het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming is al in 2000 erkend als een vervolg op VIONA.

³⁹ De algemeen directeur van de AHS stelt dat ook voor de hogescholen geldt dat zij vaak de vereiste kennis en competenties bezitten, maar we-

4.6 Conclusies

In 2003 sloot de Vlaamse overheid iets meer dan 30% van de overeenkomsten met onderzoekskarakter af met universiteiten en hogescholen. De reactiegraad van de hogeronderwijsinstellingen op de onderzoeksoproepen van het MVG en de VOI's bedraagt volgens een steekproef minder dan 25%.

Alle universitaire instellingen beschikken over een specifieke dienst voor onderzoekscoördinatie. Niet alle onderzochte hogescholen daarentegen hebben een eigen gespecialiseerde dienst. De afwezigheid van een dergelijke extern herkenbare dienst bemoeilijkt de aanspreekbaarheid. De universitaire diensten voor onderzoekscoördinatie treden enkel op als transitdienst van de onderzoeksoproepen. De beslissing om al dan niet aan dergelijke oproepen gevolg te geven, wordt door het ZAP-lid of de onderzoeksgroep genomen.

Voor hun eerder terughoudende reactie op de onderzoeksoproepen halen de universiteiten in hoofdzaak financiële en organisatorische oorzaken aan. Daarnaast is dit type van onderzoek slechts beperkt bruikbaar voor de academische loopbaan van de personeelsleden.

gens onvoldoende omkadering niet altijd kunnen intekenen op onderzoeksvoorstellen. Naar analogie met de universitaire steunpunten die langetermijnplanning, continue personeelsbezetting en kennis- en expertiseontwikkeling mogelijk maken, wensen ook de hogescholen hun financiële zekerheid voor onderzoeksmedewerking te verhogen.

5 Onderzoeksopdrachten door het MVG, de VOI's en DAB's

5.1 Vaststelling van onderzoeksnoden door departementen

Algemeen

Via schriftelijke en mondelinge bevraging van de departementen van het MVG ging het Rekenhof na hoe de departementen hun noden aan sectoraal en beleidsondersteunend onderzoek detecteren, prioriteiten bepalen en tot slot een onderzoeksprogramma vastleggen. Aangezien het onderzoek plaatsvond vóór de hervorming in het kader van beter bestuurlijk beleid, hanteert dit rapport nog de oude benaming van de departementen en administraties.

Het leidinggevende noch het uitvoerende personeel van de departementen maakt een onderscheid tussen het beleidsondersteunend en het ruimere sectoraal wetenschappelijk onderzoek. De departementen hanteren voor beide enkel het begrip beleidsondersteunend onderzoek. Er kunnen bijgevolg vragen worden gesteld bij de opsplitsing die de administratie Wetenschap en Innovatie in haar jaarlijkse Speurgids WTI maakt tussen sectoraal wetenschappelijk onderzoek en de subcategorie beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek.

In de meeste departementen bestaan er geen formele of informele instructies of afspraken om onderzoeksnoden te achterhalen en te formuleren. Dat heeft tot gevolg dat de verschillende administraties binnen een departement de behoefte aan sectoraal wetenschappelijk onderzoek verschillend kunnen benaderen.

Voor een aantal beleidsvelden doen de ministers van de Vlaamse Regering een beroep op de universitaire steunpunten⁴⁰. Die steunpunten vallen wegens de specifieke regelgeving buiten het onderzoek. Bij ongeveer één derde van de administraties met onderzoekskredieten zijn de steunpunten bepalend voor de selectie en de uitvoering van beleidsondersteunend onderzoek. Dat houdt niet alleen in dat zij een belangrijk deel van dat onderzoek uitvoeren als onderdeel van het structureel gefinancierde onderzoeksprogramma, maar ook dat de administraties met hen de haalbaarheid en de inhoud van aanvullende onderzoeken buiten dat programma bespreken.

Als bron voor onderzoek buiten het domein van de steunpunten verwijst de helft van de administraties met onderzoekskredieten naar de beleidsnota's van de bevoegde ministers. Voor dergelijk onderzoek blijkt er in de meeste administraties geen echte strategie te bestaan: zij schrijven ad-hoconderzoeksopdrachten uit op grond van noden die zich via verschillende kanalen manifesteren (bijvoorbeeld rechtstreeks via de minis-

⁴⁰ Meer over de steunpunten is terug te vinden onder 4.5

teriële diensten of door een administratie geformuleerd op basis van de beleidsnota). De administraties waar beleidsondersteunend onderzoek via een steunpunt plaatsvindt, stellen zich vragen over de noodzaak en de grootte van een onderzoeksbudget naast dat voor het steunpunt.

Hierna worden voor ieder departement afzonderlijk de krachtlijnen weergegeven zoals de departementen en administraties dat in schriftelijke uiteenzettingen hebben meegedeeld, soms aangevuld met enige toelichting van de departementale contactpersoon.

EWBL

De administraties van het departement hanteren geen identieke principes. Er bestaan namelijk geen eenduidige formele regels. Desondanks zijn in de praktijk geen grote verschillen tussen de administraties vast te stellen. De afstemming van het beleid en de onderzoeksnoden gebeurt immers informeel in de Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Het sectoraal wetenschappelijk onderzoek wordt in hoge mate gestuurd of mede bepaald door de overeenkomstige steunpunten. Het departement houdt er sterk rekening mee of de steunpunten en de betrokken universiteiten eventuele onderzoeken kunnen en willen uitvoeren. Voor sommige beleidsvelden (economische ondersteuning) is het steunpunt de bepalende factor en legt de administratie de thema's in een meerjarenperspectief vast. Andere afdelingen hechten minstens evenveel belang aan de beleidsnota's van de ministers en aan de onderhandelingen met de ministeriële kabinetten. De prioriteiten richten zich naar de ministeriële ambtstermijn en de begrotingscyclus.

COO

Het sectoraal wetenschappelijk onderzoek richt zich naar de beleidsnota's van de ministers en naar nieuwe evoluties in het beleid van de Vlaamse Regering.

De administratie Buitenlands Beleid legt het sectoraal wetenschappelijk onderzoek vast tijdens de opmaak van de beleidsnota. Daarbij houdt ze rekening met veranderingen in de internationale context en nieuwe beleidsopties van de Vlaamse Regering. Er is ook bepaald welke onderzoeken van geringe omvang de administratie zelf kan uitvoeren en welke diepgaande onderzoeken extern plaatsvinden.

De administratie Kanselarij en Voorlichting beschikt nauwelijks over onderzoekskredieten. De cel Gelijke Kansen Vlaanderen, een stafcel die in de voorgaande legislatuur werd opgericht en niet ressorteert onder de twee administraties, beschikt wel over kredieten voor wetenschappelijk onderzoek. Zij had op het ogenblik van het onderzoek nog geen strategie vastgelegd om de onderzoeksnoden vast te stellen. Een belangrijk deel van haar middelen wordt gespendeerd aan het Steunpunt Gelijke Kansen.

AZF

De voorbije begrotingsjaren beschikte bijna uitsluitend de administratie Planning en Statistiek over onderzoekskredieten. De thema's voor sectoraal wetenschappelijk onderzoek stelt de administratie vast volgens:

- de politieke actualiteit;
- prioriteiten in het regeerprogramma;
- vragen vanwege andere departementen voor analyse van transversale initiatieven;
- lacunes vastgesteld in andere onderzoeksprojecten of monitoring door de administratie;
- beschikbaarheid van data.

Het ministerieel kabinet bepaalt de onderzoeksprioriteiten. Die worden opgenomen in een globaal departementaal jaarprogramma⁽⁴¹⁾.

OND

Enkel OND beschikt effectief over een formele regeling en een sterk geformaliseerde procedure om de onderzoeksnoden vast te leggen. De prioritaire onderzoeksthema's richten zich naar de principes vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 1994 tot regeling van de procedure voor de projecten van het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. De departementale directieraad en het college van de inspecteurs-generaal stellen jaarlijks in samenwerking met de dienst Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek een nota op met mogelijke onderzoeksthema's die ze voor advies aan de Vlaamse Onderwijsraad bezorgen. De voorstellen worden vervolgens samen met het advies voor beslissing aan de minister voorgelegd.

WVC

De onderzoeksnoden van het departement vloeien voort uit beleidsontwikkelingen. Het departement initieert echter weinig wetenschappelijk onderzoek. Het merendeel van de onderwerpen heeft betrekking op de integrale jeugdhulp en de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden.

De middelen van de administratie Gezondheidszorg zijn bescheiden. Mede door de beperkte middelen heeft de administratie geen substantieel globaal onderzoeksplan ontwikkeld. Zij hanteert drie criteria bij de selectie van haar onderzoeken:

⁴¹ Volgens AZF is het niet opportuun de onderzoeksnoden met een geformaliseerd instrument vast te leggen: het heeft mogelijk meer na- dan voordelen. Het bevoegdheidsveld is immers zeer homogeen, de grootste administratie (APS) heeft eigen criteria ontwikkeld die als filter dienen bij vragen tot beleidsondersteuning en bij de meeste entiteiten van het MVG, waaronder AZF, komen de overeenkomsten tot stand via contacten (en delegaties) tussen minister en administratie.

- de noden voor de invulling van beleidskeuzes;
- belangrijke nationale indicatoren of doelstellingen van internationale organisaties;
- de regelgeving.

De administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn is bevoegd voor een groot aantal sectoren. Ze besteedt onderzoeken maar uit als haar expertise ontoereikend is. Alle opdrachten gaan voor goedkeuring naar het kabinet van de minister.

De onderzoeken van de administratie Cultuur houden meestal verband met belangrijke actuele beleidsvragen en nieuwe maatschappelijke trends. De noden aan sectoraal wetenschappelijk onderzoek richten zich naar de beleidsnota's en beleidsrelevante vragen gericht aan de administratie. Het college van afdelingshoofden legt de prioriteiten vast in samspraak met het kabinet Cultuur. Aangezien opdrachten vaak ad hoc ontstaan, zijn de noden op eerder korte termijn vastgelegd. Het ad-hockarakter is volgens WVC veelal het gevolg van dringende vragen of actuele ontwikkelingen en van de onzekerheid over de jaarlijks beschikbare budgetten voor wetenschappelijk onderzoek.

LIN

De uiterst summiere reactie van de departementale contactpersonen maakt het enkel mogelijk te concluderen dat er op het niveau van het departement geen onderzoeksplan bestaat.

WIM

Het departement laat weinig beleidsondersteunend onderzoek uitvoeren. Bijgevolg bestaan geen processen om de onderzoeksnoten vast te leggen. Bijna alle onderzoek op de budgetten van dit departement wordt uitgevoerd door de universitaire steunpunten (in het bijzonder het Steunpunt Onderzoek en Ontwikkelingstatistieken) of bestaat uit structurele financiering van activiteiten van vzw's of instellingen die de minister en zijn kabinet initiëren, meestal onder de vorm van een toelage. Occasioneel vraagt het departement bijzondere projecten en onderzoeken aan specifieke en gespecialiseerde instanties.

5.2 Gunning van onderzoeksoopdrachten

5.2.1 Regelgeving

Ingevolge de Europese richtlijnen heeft de wetgever in het Belgisch recht vastgesteld dat het voor bepaalde O&O-opdrachten mogelijk is de uitsluiting van de overheidsopdrachtenwet in te roepen. De Europese richtlijnen voor diensten en nutssectoren bepalen immers dat de O&O-opdrachten uitgesloten zijn van de toepassing van die richtlijnen, *met uitzondering van die waarvan de resultaten in hun geheel toekomen aan de aanbestedende overheid voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, voor zover de dienstverlening uitsluitend*

wordt beloond door de aanbestedende dienst. Als die twee uitzonderingsvoorwaarden vervuld zijn, vallen de onderzoeksopdrachten dus wel onder de toepassing van de overheidsopdrachtenwet.

In de lijst die bij de overheidsopdrachtenwet als bijlage 2A is gevoegd, zijn alle diensten die aan de wetgeving onderworpen zijn, nominatim opgesomd. Ook O&O is er in opgenomen. Voetnoot 4 bij bijlage 2A bepaalt dat de wetgeving voor overheidsopdrachten niet van toepassing is op diensten voor O&O andere dan die waarvan de resultaten in hun geheel toekomen aan de aanbestedende overheid voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, voor zover de dienstverlening uitsluitend door de uitbestedende dienst wordt beloond. Die omslachtige juridische constructie dient geïnterpreteerd volgens de bovenstaande Europese richtlijn.

Als middelen voor O&O worden verleend of besteed in de vorm van een contract onder bezwarende titel, is de overheidsopdrachtenwet dus enkel van toepassing als twee voorwaarden cumulatief zijn vervuld:

- de resultaten van het onderzoek komen geheel toe aan de aanbestedende overheid;
- de opdracht wordt volledig gefinancierd door de aanbestedende overheid.

Overeenkomstig artikel 17, § 2, 1°, a, van de overheidsopdrachtenwet kan de aanbestedende overheid in dat geval O&O-opdrachten gunnen met een onderhandelingsprocedure zonder naleving van bekendmakingsregels, mits het bedrag van de opdracht beneden een bepaald bedrag blijft⁽⁴²⁾. Dat bedrag is algemeen gesteld op 67.000 EUR, exclusief btw⁽⁴³⁾. Voor O&O-opdrachten ligt die grens op 200.000 EUR, exclusief btw⁽⁴⁴⁾.

De uitsluiting ingeschreven in de Europese richtlijn en de Belgische wetgeving geldt echter niet voor studieopdrachten. Studieopdrachten zijn overeenkomsten ten bezwarende titel waarbij binnen een relatief korte termijn een analyse van en een oplossing voor een specifiek en afgebakend probleem gevraagd wordt met behulp van bestaande en beschikbare kennis. Dergelijke studies zijn dus diensten die onder de toepassing van de overheidsopdrachtenwet vallen.

⁴² Artikel 17, § 2, 1°, a, in het geval van een overheidsopdracht voor aanneming van werken, leveringen of diensten de goed te keuren uitgave de bedragen, zonder btw, vastgelegd door de Koning niet overschrijdt. Bedoeld wordt het koninklijk besluit van 8 januari 1996, inzonderheid de artikelen 120 en 53, §3.

⁴³ Artikel 120, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

⁴⁴ Artikelen 120, tweede lid, en artikel 53, § 3, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

5.2.2 Gunningsproces in de verschillende departementen

Het Rekenhof ging bij de departementen de gunning en toewijzing van sectorale wetenschappelijke onderzoeken na. Het ondervroeg de departementen over het gunningsproces en de bestaande interne instructies⁽⁴⁵⁾ en onderzocht hoe de departementen de regelgeving interpreteren en toepassen.

In de meeste departementen, behalve OND, valt de gunning van onderzoeksopdrachten onder de bevoegdheidsdelegatie van de minister naar de directeur-generaal van de administratie. Niettemin ondertekent de minister ook in die departementen nog zeer geregeld overeenkomsten.

Uit zijn bevraging leidt het Rekenhof af dat de departementen buiten de overheidsopdrachtenregelgeving geen andere procedures, regels of richtlijnen bij de gunning van onderzoeksopdrachten hanteren.

Volgens de antwoorden van de departementen maken zij, met uitzondering van OND en de administratie Wetenschap en Innovatie van WIM, zelden onderscheid tussen onderzoeks- en andere opdrachten. Bij de gunning van onderzoeksopdrachten volgen zij dan integraal de overheidsopdrachtenregelgeving. Zij stellen dat hun onderzoeksopdrachten niet voldoen aan de criteria voor uitsluiting van de overheidsopdrachtenwet.

De administraties stellen verder dat zij in principe geen onderscheid maken tussen marktgerichte en niet-marktgerichte onderzoeken waarvoor op de markt niet de nodige kennis of het vereiste onderzoekspotentieel aanwezig zou zijn. Een uitzondering daarop vormt OND, waar het beleidsondersteunend onderzoek is geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 1994. Het bepaalt dat de prioritaire onderzoeksthema's enkel aan de universiteiten worden meegedeeld. Geen enkel ander departement hanteert dergelijke handelwijze. Door die regeling plaatst de Vlaamse Regering het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek impliciet onder de O&O-opdrachten die buiten de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving vallen.

5.3 Gunning door de Vlaamse administraties: dossiercontrole

Het Rekenhof heeft vervolgens de informatie van de departementen getoetst aan de werkelijkheid door een selectie van dossiers te controleren. Daarnaast heeft het de regelmatigheid van de gunning onderzocht. Het verslag gaat bondig in op knelpunten bij de gunning van bepaalde opdrachten.

⁴⁵ Daaronder vallen onder meer algemene departementale richtlijnen uitgevaardigd door de secretaris-generaal of delegaties van gunningsbevoegdheid.

De dossiercontrole steunde op de sectorale onderzoeksovereenkomsten die de verschillende departementen ten laste van de begroting 2003 hebben afgesloten of betaald. De selectie bestond uit alle substantiële dossiers met een handelsvennootschap of een natuurlijke persoon als contractant en werd aangevuld met een steekproef van dossiers die een hogeronderwijsinstelling als uitvoerder hadden.

5.3.1 Uitsluiting van de overheidsopdrachtenwet

Studieopdrachten

Uit de bovenvermelde steekproefcontrole bleek dat heel wat opdrachten die op de kredieten voor onderzoek worden aangerekend, in werkelijkheid studieopdrachten of gewone diensten zijn. De meeste marktonderzoeken bijvoorbeeld zijn studieopdrachten. Door de uitgaven voor studieopdrachten aan te rekenen op basisallocaties die als O&O-uitgaven zijn gecodeerd, worden ze bij statistische begrotingsrapportering voor bijvoorbeeld de OESO onder die rubriek gecatalogiseerd. Op die manier worden de O&O-inspanningen van de Vlaamse overheid enigszins gunstiger voorgesteld dan ze in werkelijkheid zijn.

Het onderscheid tussen studie- en O&O-opdrachten is ook belangrijk omdat voor studies de uitsluiting van de overheidsopdrachtenwet niet geldt. Het onderzoek wees uit dat voor bijna alle gecontroleerde opdrachten van die categorie de overheidsopdrachtenwet wel degelijk werd nageleefd (zie 5.3.2).

O&O-opdrachten

In een aantal gecontroleerde dossiers gaat het zonder twijfel wel om een O&O-opdracht omdat de onderzoeksprestaties niet bedoeld waren een oplossing aan te reiken voor een specifiek en afgebakend probleem. In dergelijke opdrachten zijn de verwachte onderzoeksprestaties bijvoorbeeld als volgt gedefinieerd: *door de opdrachtnemer zal een wetenschappelijke bijdrage worden geleverd.*

O&O-opdrachten zijn uitgesloten van de overheidsopdrachtenwet, tenzij aan twee uitzonderingsvoorwaarden cumulatief voldaan is: de resultaten van het onderzoek komen geheel toe aan de aanbestedende overheid én de opdracht wordt volledig gefinancierd door de aanbestedende overheid.

Twee elementen kunnen erop wijzen dat aan die eerste uitzonderingsvoorwaarde niet is voldaan. Als de onderzoeksopdracht een band met het algemeen belang heeft en niet gericht is op het eigen belang van de aanbestedende overheid zelf, zal die overheid de resultaten van het onderzoek wellicht niet uitsluitend voor eigen gebruik aanwenden. Sectoraal wetenschappelijk onderzoek zal meestal een dergelijke band met het algemeen belang vertonen. Zijn de onderzoeksresultaten vrij ter beschikking, dan is dat een tweede indicatie dat de eerste uitzonderingsvoorwaarde niet vervuld is.

In de drie volgende voorbeelden had de aanbestedende overheid geen voorbehoud gemaakt bij de aanwending van de onderzoeksresultaten. Het onderwerp van het onderzoek en de latere aanwending en publicatie ervan, geven aan dat de resultaten van het onderzoek niet uitsluitend ten bate van de opdrachtgever komen:

- het onderzoek *Vlaanderen gepeild* gegund door AZF, dat voortvloeit uit de APS-survey 2004;
- het onderzoek *VRIND 2003*, dat een beleidsevaluatie van de verschillende beleidsdomeinen voor een regeerperiode inhoudt;
- de opdracht tot ontwikkeling van een conjunctuurindex voor de Vlaamse economie (die door AZF niet kon worden gegund wegens een gebrek aan belangstelling).

De aanbestedende administratie heeft in geen enkel van die dossiers de gunningwijze uitdrukkelijk gemotiveerd door naar de uitsluitingsbepaling van de overheidsopdrachtenwet te verwijzen. In het tweede voorbeeld stelde het departement AZF zonder verdere verwijzing naar een wetsbepaling dat het de markt niet heeft bevroegd omdat de opdracht met een zekere wetenschappelijke onafhankelijkheid moest worden uitgevoerd⁽⁴⁶⁾.

Uit het onderzoek is gebleken dat de departementen voor een groot aantal onderzoeksopdrachten de uitsluitingsbepaling hadden kunnen invoeren. Het aantal onderzoeken dat niet met toepassing van de overheidsopdrachtenwet werd gegund, is echter beperkt. In punt 5.2.2 werd ook al opgemerkt dat de meeste departementen geen onderscheid maken tussen onderzoeks- en andere opdrachten. In de onderzochte dossiers van WVC bijvoorbeeld beroepen de administraties zich, met uitzondering van één geval⁽⁴⁷⁾, nooit formeel op de uitsluiting van O&O-opdrachten. De administratie neemt nochtans meestal in haar overeenkomsten de volgende bepaling op: *De Vlaamse minister beschikt over het eigendomsrecht. Na voltooiing van het project zal de onderzoeker kunnen beschikken over de resultaten van het onderzoek zodra de leidende ambtenaar een beslissing in die zin toestuur*t. Eerder uitzonderlijk is een andere regeling bedongen⁽⁴⁸⁾.

Zoals al aan bod kwam onder punt 5.2.2, past OND voor het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek de overheidsopdrachtenwetgeving niet toe, maar wel de gunningsregels van het specifieke besluit van 7 september 1994. Het betreft onderzoeksop-

⁴⁶ AZF meldt dat het in de toekomst meer aandacht aan de formele motivering zal besteden.

⁴⁷ Onderzoek naar *allochtone jeugddelinquentie bij 15 tot 25-jarigen in Vlaanderen* (brief van de afdeling Algemeen Welzijn van 2 december 2002 met kenmerk 14AAO/M).

⁴⁸ In het behoefteonderzoek 2003 *Golfsport in Vlaanderen* voor een bedrag van 74.354 EUR toegewezen aan een privé-studiebureau wordt het eigendomsrecht en de aanwending van de onderzoeksresultaten aan de Vlaamse minister voorbehouden.

drachten en geen studieopdrachten, aangezien zij een ruimere draagwijdte hebben. De uitvoerende universiteiten kunnen de resultaten van de onderzoeken publiceren en aanwenden.

Naast het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek zijn er een aantal opdrachten die hoofdzakelijk statistieken en gegevens moeten aanleveren over het Vlaamse onderwijs in het kader van de OESO. Het betreft uitgaven met betrekking tot *statistiek, gegevensbeheer en onderwijsindicatoren* (basisallocatie 12.01 van OA PR 39.2) die tot de bevoegdheid behoren van de afdeling Begroting en Gegevensbeheer Onderwijs van het Secretariaat-generaal. Die opdrachten worden eveneens volgens de principes van het bovenvermelde besluit gegund. De administratie acht de private onderzoeksinstanties daarvoor niet over de nodige kennis, vaardigheid en gegevens te beschikken. Ze maakt de opdrachten enkel beperkt aan de Vlaamse universiteiten bekend. Nochtans kaderen de opdrachten niet in het programma voor onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. De administratie dient die diensten dan ook volgens de overheidsopdrachtenwet te gunnen.

Uit het voorgaande blijkt dus dat bij vrijwel geen enkele onderzoeksopdracht de resultaten in hun geheel toekomen aan de aanbestedende overheid voor gebruik ervan in de uitoefening van diens eigen werkzaamheden. Aangezien aan de uitzonderingsvoorwaarden op de uitsluiting cumulatief voldaan moet worden, was het onnodig de opdrachten te onderzoeken in het licht van de tweede uitzonderingsvoorwaarde, namelijk dat *de aanbestedende overheid de enige financierende partij van de onderzoeksopdracht is*. Algemeen kan gesteld worden dat die voorwaarde bijna altijd vervuld is. Haast alle onderzochte opdrachten werden immers volledig door de aanbestedende overheid gefinancierd. Er is in die overeenkomsten geen bepaling, enig ander bewijs of indicatie voor een inbreng vanwege de onderzoeksinstelling of een derde.

5.3.2 Toepassing van de overheidsopdrachtenwet

Zoals vermeld in punt 5.2.1, vallen O&O-opdrachten onder bepaalde voorwaarden wel onder de toepassing van de overheidsopdrachtenwet. Behalve de administraties van OND en de administratie Wetenschap en Innovatie van WIM, beroepen de administraties zich overigens zelden op de uitsluitingsbepaling van de wet voor O&O-opdrachten, zodat zij de gunningsregels van die wet moeten toepassen.

Overeenkomstig artikel 17, § 2, 1°, a, van de overheidsopdrachtenwet kan de aanbestedende overheid opdrachten gunnen met een onderhandelingsprocedure zonder naleving van bekendmakingsregels, mits het bedrag van de opdracht de algemene grens van 67.000 EUR exclusief btw niet overschrijdt, of in het geval van O&O-opdrachten de grens van 200.000 EUR exclusief btw. Bij een groot deel van de onderzochte opdrachten viel het bedrag van de opdracht beneden de algemene grens van 67.000 EUR. Voor alle opdrachten van diensten (zowel studieopdrachten als onderzoeksopdrachten die niet onder de uitsluitingsbepaling vallen) gelden echter ook bij een onderhandelingsprocedure een

aantal voorschriften. Indien mogelijk moeten er onder andere verscheidene dienstverleners worden geraadpleegd. Als typevoorbeeld van hoe in de praktijk gegund wordt, geldt een opdracht van de administratie Gezondheidszorg van WVC uitgevoerd in 2003 door de UG voor een totale prijs van 99.157,41 EUR. De administratie heeft niet bepaald of het om gewone diensten of onderzoek gaat, noch een verwijzing naar artikel 17, § 2, 1°, a, van de overheidsopdrachtenwet en de betreffende artikelen van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 opgenomen. Ze heeft evenmin verscheidene dienstverleners geraadpleegd.

Soms schrijft de administratie een selectie aan van onderzoekers bij de universiteiten, de hogescholen of uit de non-profitsector die bij haar bekend zijn. Juridisch is onder bepaalde voorwaarden weliswaar een selectie en een beperkte raadpleging toegelaten, maar het is weinig waarschijnlijk dat de administratie bij elk onderzoeksproject een correcte inschatting kan maken van alle potentiële en kwalitatief hoogstaande onderzoekers en instellingen die in aanmerking komen om een specifiek onderzoek uit te voeren. Een zo ruim mogelijke verspreiding van de oproepen is dan ook aan te bevelen. Zo gunde de administratie Planning en Statistiek het onderzoek *Ondersteuning van geïntegreerde en toekomstgerichte benadering van de algemene omgevingsanalyse Vlaanderen* aan de Universiteit Maastricht zonder één Vlaamse universiteit aan te schrijven. Als motivering voor de beperkte raadpleging van de markt vermeldt ze enkel dat werd gekozen voor bestaande en reeds geteste technieken.

Ook een andere praktijk hypothekeert de kwaliteit van het onderzoek. Soms formuleert een administratie een oproep waarbij de aangeschreven instanties worden gevraagd zelf een onderzoeksvoorstel te formuleren voor een bepaald thema of probleem binnen een vooropgesteld maximaal budget. Dat heeft tot gevolg dat ze verschillende voorstellen ontvangt die allemaal het vooropgestelde budget benaderen. Ze kan de opdracht dan enkel toewijzen door te selecteren op basis van de inhoud. Voor eenzelfde dienst of onderzoek beschikt ze bijgevolg niet over verschillende voorstellen. Meestal houdt ze in die gevallen ook rekening met de budgettaire grens van 67.000 EUR, zonder expliciet naar dat grensbedrag voor de toepassing van de onderhandelingsprocedure te verwijzen. Een aantal universiteiten en instanties dient trouwens geen offerte in omdat de onderzoeksmiddelen te beperkt zijn⁽⁴⁹⁾.

5.3.3 Andere vaststellingen

Marktonderzoeken

Bij geen enkele van de onderzochte oproepen voor een marktonderzoek heeft een universiteit een offerte ingediend, zodat de marktonderzoekopdrachten aan gespecialiseerde bedrijven werden gegund. Uit de on-

⁴⁹ Zie ook punt 4 van dit rapport.

derzochte dossiers blijkt evenmin dat spin-offs op dat domein kennis of competentie van de universiteiten aanwenden en commercialiseren.

Concurrentiepositie

De universiteiten en hogescholen genieten ten opzichte van private studiebureaus en onderzoekers het voordeel dat ze geen btw moeten aanrekenen⁵⁰). Het onderzoek toont echter aan dat er ook kostenfactoren kunnen zijn die in het nadeel van de onderwijsinstellingen spelen. Zo is een hogere prijs bij de universiteiten soms toe te schrijven aan de inzet van hoger gekwalificeerd personeel dan bij een private onderzoeksinstantie.

Kostenverantwoording

De administraties hebben een deel van de studieopdrachten na een onderhandelingsprocedure gegund. Bij de andere opteerden ze meestal voor een beperkte of algemene offerteaanvraag. Daarbij was er frequent mededinging tussen private ondernemingen en universiteiten of hogescholen. Als de administratie in die gevallen een contract met een universiteit of hogeschool heeft ondertekend, heeft het Rekenhof vastgesteld dat die overeenkomst vrij specifieke bepalingen bevat die de kostenverantwoording koppelen aan de eindbetaling van de geleverde prestaties. De bepalingen zijn als volgt geformuleerd:

Financiële bepalingen: Het Vlaams Gewest neemt de financiële verplichting van de overeenkomst op zich (...) voor een totaal maximumbedrag van () EUR. In dit bedrag zijn alle lasten en taksen begrepen. Het toegekende bedrag wordt als volgt opgesplitst:

Personeelskosten () EUR.

Werkingskosten () EUR.

Overheadkosten () EUR.

(...) De kosten van de onderzoeksopdracht worden verantwoord met (kopieën van de) bewijsstukken die gevoegd zullen worden bij de laatste vordering. Indien uit het eindrapport of uit de bewijsstukken blijkt dat het onderzoek niet werd uitgevoerd volgens de regels van de overeenkomst dan zullen de uitgekeerde bedragen worden teruggevorderd.

Meestal somt de overeenkomst dus verschillende kostencategorieën op, waarbij voor elke kostensoort het deelbudget wordt vermeld. Bij de vordering van de eindbetalingen moet de onderwijsinstelling verantwoordingstukken voorleggen. Dergelijke bepalingen in de overeenkomsten met hogeronderwijsinstellingen voor studieopdrachten zijn bij de verschillende departementen van het MVG eerder regel dan uitzondering. Bij de administratieve afwikkeling worden soms kosten door de administratie verworpen: het bedrag waarvoor de opdracht oorspronkelijk werd toegewezen, betaalt de administratie dan niet volledig uit.

In de overeenkomsten waarbij gelijkaardige studieopdrachten aan privé-ondernemingen worden toegewezen, komen soortgelijke bepalingen niet

⁵⁰ De VUB rekent wel 21% btw aan.

voor. Bij levering van de contractueel vastgelegde prestaties betaalt de administratie de overeengekomen prijs zonder bewijslast uit.

Dergelijke bepalingen resulteren in een ongelijke behandeling tussen onderwijsinstellingen en private onderzoekers bij studieopdrachten die na mededinging worden gegund. Uit onderzoek is daarenboven gebleken dat dergelijke bepalingen de interesse van de universiteiten voor de overheidsonderzoeken negatief beïnvloeden.

5.4 Onderzoeksoopdrachten door de VOI's

5.4.1 Instellingen met jaarlijkse onderzoeksprogramma's

Drie van de geselecteerde VOI's, namelijk OVAM, VMM en VIZO, schrijven voor hun beleidssector daadwerkelijk onderzoek uit van enige betekenis voor hun beleidsdomein. De jaarlijkse onderzoeksprogramma's van die instellingen beantwoorden aan de voorwaarden uit de overheidsopdrachtenregelgeving om van O&O te kunnen spreken en om onder de uitsluitingsbepaling te vallen. Toch maken die instellingen de onderzoeksprogramma's bekend door publicatie in het BdA volgens de regels die gelden voor klassieke overheidsopdrachten.

OVAM

Een belangrijk deel van de onderzoeksuitgaven van OVAM kadert in het jaarlijks onderzoeksprogramma van de sector Bodem (afdeling Bodemonderzoek en Attestering). Voor de uitvoering van het programma schrijft de OVAM een vrij brede opdracht uit, die zij in het BdA publiceert. De geïnteresseerden dienen een onderzoeksonderwerp en -budget in te dienen dat kadert binnen één of meer aandachtspunten die OVAM voor het betrokken jaar heeft geselecteerd. De instelling kiest vervolgens onder de inzendingen een aantal studies die het best in haar opdracht passen en aan haar behoeften beantwoorden. Naast dit jaarlijks onderzoeksprogramma vinden nog ad hoc onderzoeken plaats, die overwegend op de specifieke noden van de sector Afvalstoffen zijn afgestemd.

Het algemeen doel van de oproepen is het bodemsaneringsdecreet en het beleid wetenschappelijk te ondersteunen. Een oproep die op het onderzoeksprogramma betrekking heeft, specificeert de doelstellingen, prioriteiten en onderwerpen. In 2003 onderscheidt de instelling een deel beleidsondersteunend onderzoek en een deel technisch-wetenschappelijk onderzoek. De instelling wijst erop dat een kandidaat-indiener niet zelf zijn onderzoeksonderwerp kiest. De inschrijver werkt immers een aangebracht onderwerp uit met zijn expertise en knowhow. De OVAM formuleert de opdracht niet meer in detail om de bevoordeling van bepaalde onderzoeksinstellingen te vermijden. Het aantal onderzoeksinstellingen of studiebureaus die actief zijn in dit beleidsdomein is immers vrij beperkt.

Voor het onderzoeksprogramma 2003 ontving de instelling 31 voorstellen. De oproep werd in overeenstemming met de overheidsopdrachtenwet bekend gemaakt. Toch beschouwt de OVAM in haar reactie de opdrachten als O&O-opdrachten om de volgende redenen:

- *De resultaten worden algemeen bekend gemaakt, verslagen komen op de website, onderzoekers worden aangemoedigd resultaten te publiceren en voor te stellen op wetenschappelijke bijeenkomsten.*
- *Voor het uitvoeren van pilootproeven wordt expliciet een financiële participatie gevraagd.*

Hoewel de instelling de markt verkent, beschikt zij per afzonderlijk onderzoeksvoorstel niet over vergelijkbare prijzen. Daardoor is er geen concurrentie tussen verschillende dienstverleners voor eenzelfde opdracht. De instelling heeft bijgevolg geen garantie dat zij voor ieder onderzoek de beste voorwaarden krijgt. De OVAM wijst op de voordelen die daar tegenover staan. Door te werken met een oproep voor onderzoeksvoorstellen – en niet met de klassieke studieopdrachten – heeft zij de garantie dat het beleidsondersteunend onderzoek innovatief en vernieuwend is. Met de huidige snelle evolutie van de sector is de kwaliteit en de actualiteit van de uitgevoerde opdracht een belangrijker criterium dan de prijs.

Naast het onderzoeksprogramma heeft het Rekenhof 16 onderzoeks- of studieopdrachten onderzocht⁽⁵¹⁾. In 87% van de dossiers heeft de instelling de overheidsopdrachtenregelgeving volkomen gerespecteerd. Bij kleine opdrachten wordt de onderhandelingsprocedure toegepast zonder verwijzing naar de bepaling die die procedure toelaat.

VMM

Bij de VMM verloopt een belangrijk deel van het onderzoek via een jaarprogramma, gekend onder de naam MIRA 2003. Het bestuur van VMM bepaalt jaarlijks de prioritaire beleidsinstrumenten (juridische, economische, sociaal-communicatieve, directe en ondersteunende) en de beleidsthema's (water, afval, klimaat, lucht, mest, lawaai en andere). Op basis van die keuzes lanceert de instelling een oproep voor onderzoeksvoorstellen. De gevolgde procedure is vergelijkbaar met die van de OVAM. De bedingen zijn bijgevolg gelijksoortig.

VIZO

Het VIZO legt zijn onderzoeksnoden vast in het jaarprogramma Studie en Onderzoek betreffende Vorming. De gunning verloopt via de onderhandelingsprocedure. Voor elk onderzoek geeft de instelling een beschrijving van een tweetal pagina's en vermeldt ze een beschikbaar

⁵¹ Alle opdrachten boven de grens voor de onderhandelingsprocedure werden geselecteerd, aangevuld met inhoudelijk relevante opdrachten en met acht kleine opdrachten die door universitaire instellingen werden uitgevoerd.

budget. In tegenstelling tot de OVAM en de VMM beschrijft het VIZO dus wel de gewenste onderzoeken.

De erkende interprofessionele organisaties en een beperkt aantal relevante organisaties worden per standaardbrief verzocht een offerte in te dienen voor de onderzoeken in het jaarprogramma. Concreet heeft het VIZO voor elk onderzoek acht interprofessionele organisaties, vijf universiteiten en twee private onderzoekskantoren aangeschreven. Het budget per onderzoek ligt in het onderzochte programma steeds onder de grens van 67.000 EUR die voor gunning met de onderhandelingsprocedure geldt. Voor de keuze van de onderhandelingsprocedure wijst het VIZO er op dat de aard van de diensten verhindert dat op voorhand een globale prijs wordt vastgesteld⁽⁵²⁾. De wetgever voorzag echter in die uitzondering voor de opdrachten waarvoor geen totale prijs, maar bijvoorbeeld slechts een uurloon kan worden voorgesteld. Het VIZO heeft dus niet naar het passende artikel verwezen, uiteraard voor zover de uitsluiting van de overheidsopdrachtenwetgeving voor onderzoeksopdrachten niet wordt ingeroepen.

5.4.2. Studie- en onderzoeksopdrachten door andere instellingen

Het sectoraal wetenschappelijk onderzoek dat de andere onderzochte instellingen uitschrijven is beperkt. Ze leggen geen specifieke noden en programma's voor dergelijk onderzoek vast. De VDAB heeft als enige instelling een eigen onderzoekscel binnen zijn administratie opgericht.

Deze instellingen volgen bij de gunning steeds de procedures inzake overheidsopdrachten voor diensten. Ze maken dus geen onderscheid tussen onderzoeksopdrachten en andere opdrachten: geen enkele onderzochte instelling benadert de gunning van de onderzoeksopdrachten als O&O-opdrachten. Meestal is het bedrag van de opdracht beperkt, zodat de gunning volgens de onderhandelingsprocedure kan verlopen. De Lijn hanteert de regels en grenzen voorzien voor de nutsectoren⁽⁵³⁾, ook voor opdrachten die niet met vervoer in strikte zin te maken hebben. Dat is onder meer zo voor tevredenheidsonderzoeken bij haar clientèle.

⁵² De overheidsopdracht mag overeenkomstig artikel 17, § 3, van de wet met toepassing van de onderhandelingsprocedure worden gegund met naleving van de bekendmakingsregels bepaald door de Koning in het geval van een overheidsopdracht voor aanneming van werken of diensten (punt 2^E), meer bepaald in de uitzonderlijke gevallen, waarin het gaat om werken of diensten waarvan de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen.

⁵³ Vastgelegd in het koninklijk besluit van 10 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, vervoer en telecommunicatie.

5.5 Conclusies

Bij ongeveer één derde van de administraties zijn de universitaire steunpunten bepalend voor de selectie en de uitvoering van het beleidsondersteunend onderzoek. Daarnaast worden onderzoeksnoden hoofdzakelijk door de ministeriële kabinetten geformuleerd. Voor onderzoek waarbij de departementen geen beroep doen op de steunpunten, hebben de meeste noch formele instructies noch informele afspraken om de onderzoeksnoden voor het beleidsdomein vast te leggen: de meeste van die onderzoeken komen ad hoc tot stand.

Een deel van de overeenkomsten die op kredieten voor onderzoek en ontwikkeling worden aangerekend, zijn in werkelijkheid studieopdrachten.

De meeste administraties maken geen onderscheid tussen onderzoeksopdrachten en andere opdrachten. Nochtans is dat van belang voor de te volgen gunningsregels. Op enkele uitzonderingen na verwijzen de administraties niet naar de wetsbepalingen die een gunning toelaten zonder toepassing van de overheidsopdrachtenwet. Als de verwijzing naar de uitsluitingsbepaling ontbreekt, is de overheidsopdrachtenwet nochtans wel van toepassing.

Als de overheidsopdrachtenwet van toepassing is, kan een groot deel van zowel studie- als onderzoeksopdrachten met een onderhandelingsprocedure worden gegund wegens hun beperkte financiële omvang. De administraties motiveren het gebruik van die gunningswijze echter zelden door naar de gepaste wetsbepalingen te verwijzen. In verschillende gevallen geven ze de gunningswijze zelfs niet aan. Kenmerkend voor verscheidene opdrachten die met een onderhandelingsprocedure worden gegund, is de gebrekkige verkenning van de markt.

Universitaire instellingen kunnen bij de gunning van studie- of andere opdrachten een kostennadeel ondervinden door de inzet van hoger gekwalificeerd personeel. Als de administratie na mededinging een contract met een hogeronderwijsinstelling afsluit, legt ze de instelling daarin striktere bepalingen op aangaande de kostenverantwoording dan private onderzoekers.

Bepaalde VOI's leggen de onderzoeksbehoeften vast in jaarprogramma's en maken die bekend overeenkomstig de regels van de overheidsopdrachtenwet. Door de gevolgde procedure bepalen de indieners van de onderzoeksvoorstellen in zekere mate het effectief uit te voeren onderzoek. De VOI's met dergelijke onderzoeksprogramma's hebben ook weinig garantie dat zij voor ieder onderzoek de beste kwaliteit en voorwaarden krijgen, aangezien ze voor elk specifiek onderzoek slechts over één offerte beschikken. Daarentegen biedt de gevolgde gunningswijze het voordeel dat het onderzoek innovatiever en vernieuwender kan zijn.

6 Algemene conclusie

Het beleid van de hogeronderwijsinstellingen is nog te weinig gericht op de wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening, in het bijzonder op het sectoraal wetenschappelijk onderzoek op vraag van de overheid, hoewel de dienstverlening samen met onderwijs en onderzoek tot hun decretale zending behoort.

De hogeronderwijsinstellingen beschikken weliswaar over een intern dienstverleningsreglement – wat verplicht is – maar voeren nauwelijks een actief beleid. Zo beschikken alle universiteiten over een dienst voor onderzoekscoördinatie, maar die treedt enkel op als transitdienst voor de onderzoeksoproepen. De beslissing om al dan niet aan dergelijke oproepen gevolg te geven, wordt door het ZAP-lid of de onderzoeksgroep zelf genomen. Slechts de helft van de geselecteerde hogescholen heeft een eigen gespecialiseerde dienst. De afwezigheid van een dergelijke extern herkenbare dienst bemoeilijkt de aanspreekbaarheid.

Weinig instellingen maken gebruik van de mogelijkheid persoonlijke vergoedingen uit te keren als instrument om de dienstverlening te stimuleren.

De instellingen beoordelen de nevenactiviteiten van hun personeelsleden louter op basis van hun beschikbaarheid voor de instelling, niet op basis van de aard van de activiteiten. Uit onderzoek van de cumulatielijsten blijkt dat personeelsleden voor eigen rekening activiteiten uitoefenen die zich binnen het wetenschapsdomein van hun instelling situeren.

Die vaststellingen vormen naast de organisatorische en financiële redenen die de universiteiten inroepen, een verklaring voor de betrekkelijk lage interesse van de hogeronderwijsinstellingen voor de oproepen met onderzoek en dienstverlening die het MVG en de VOI's aan hen richten.

Ook langs de vraagzijde van het sectoraal wetenschappelijk onderzoek is het beleid versnipperd. Voor hun beleidsondersteunend onderzoek doet één derde van de departementen in eerste orde een beroep op universitaire steunpunten. Daarnaast worden onderzoeksnoden hoofdzakelijk door de ministeriële kabinetten geformuleerd. Niet alle departementen en VOI's hebben een even uitgewerkte strategie of doordacht onderzoeksplan. Onderzoeksmiddelen worden ook afgeleid naar andere uitgaven: een deel van de overeenkomsten die op O&O-kredieten worden aangerekend, zijn immers studieopdrachten.

De meeste administraties maken geen onderscheid tussen onderzoeksopdrachten en andere opdrachten. Nochtans is dat ook van belang voor de te volgen gunningsregels. Op enkele uitzonderingen na verwijzen de administraties niet naar de wetsbepalingen die voor onderzoeksopdrachten een gunning toelaten zonder toepassing van de overheidsopdrachtenwet. Vaak geven ze overigens de gunningswijze niet aan. Kenmerkend voor verscheidene opdrachten die met een onderhandelingsprocedure worden gegund, is de gebrekkige verkenning van de markt.

7 Aanbevelingen

- Het beleid van de hogeronderwijsinstellingen moet erop gericht zijn alle componenten van hun decretale zending te realiseren: ze dienen dan ook in voldoende ruimte te voorzien voor dienstverlening en beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek voor de overheid.
- De hogeronderwijsinstellingen moeten hun diensten voor onderzoekscoördinatie niet alleen uitbouwen als een herkenbaar en aanspreekbaar contactpunt voor externe partijen, zij moeten die diensten ook een actievare rol laten vervullen. Die coördinatie diensten kunnen de personeelsleden of vakgroepen bij de dienstverlening sturen en opvolgen.
- Opdat de hogeronderwijsinstellingen kunnen genieten van de valorisatie van hun onderzoek, is het wenselijk dat ze maatregelen kunnen treffen als personeelsleden buiten hun opdracht activiteiten ontplooiën die zich binnen het wetenschapsdomein van de instelling situeren. Het decreet dient dan in die zin te worden aangepast.
- De hogeronderwijsinstellingen kunnen overwegen de toekenning van persoonlijke vergoedingen meer te benutten als instrument om de dienstverlening te stimuleren.
- Het is raadzaam dat de overheid haar onderzoeksnoden meer gestructureerd en doordacht vaststelt, dat ze de ad-hoconderzoeken beperkt en de resultaten van het beleidsondersteunend onderzoek geregeld evalueert. Dat maakt het mogelijk de prioriteiten beter te bepalen en de onderzoekskredieten optimaal te gebruiken.
- Voor een correcte toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving is het raadzaam dat alle administraties de inhoud van het begrip onderzoek en ontwikkeling in de Europese en nationale regelgeving beter kennen en respecteren.
- Meer algemeen moeten de administraties bij de gunning van onderzoeks- en studieopdrachten steeds aangeven welke gunningswijze ze volgen en moeten ze naar de gepaste wetsbepalingen verwijzen bij de motivering van de keuze. Ook bij opdrachten die met een onderhandelingsprocedure worden gegund, is het noodzakelijk de markt en het onderzoekspotentieel degelijk te verkennen.
- Het is wenselijk dat de administratie een uniforme regeling uitwerkt voor de private ondernemingen en de hogeronderwijsinstellingen inzake de uitbetaling en de verantwoording van kosten na de uitvoering van onderzoeksopdrachten.

8 Reactie van de ministers

De Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel heeft op 4 mei 2006 gereageerd (zie bijlage 7). Zij meldt dat ze voor haar bevoegdheidsdomein economie, wetenschap en innovatie geen fundamentele opmerkingen heeft.

De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming heeft op 8 mei 2006 zijn antwoord aan het Rekenhof toegezonden (zie bijlage 8). De brief bevat zowel een gedeelte over onderwijs als over werkgelegenheid.

De minister behandelt voor onderwijs de volgende onderwerpen: beslissingsbevoegdheid, persoonlijke vergoeding, controle op de activiteiten en de meldingsplicht van de personeelsleden, uitoefening van nevenactiviteiten en dienstverleningsstrategie en -beleid.

De minister treedt voor een deel de conclusies van het Rekenhof bij over de beslissingsbevoegdheid. Hij erkent de noodzaak van een voorafgaande toestemming van het universiteitsbestuur voor routinematige opdrachten, zij het op jaarbasis. Hij onderschrijft ook de redenering van het Rekenhof over de medeondertekening van offertes door het universiteitsbestuur als de inschrijver ertoe gebonden is de opdracht uit te voeren tegen de in de offerte opgenomen voorwaarden. Dat is volgens de minister alleen het geval bij opdrachten in het kader van de overheidsopdrachtenwetgeving en niet bij wetenschappelijke onderzoeksopdrachten, terwijl volgens het Rekenhof een offerte steeds bindend is.

Met betrekking tot de persoonlijke vergoedingen voor dienstverlening deelt de minister de opvatting van de secretaris-generaal van het onderwijsdepartement dat die vergoedingen meer passen in een bedrijfs-cultuur dan in een academische.

De minister volgt evenmin de suggestie van het Rekenhof om de instellingen de uitoefening van nevenactiviteiten niet alleen te laten beoordelen op basis van de beschikbaarheid van de personeelsleden maar ook op basis van de inhoud van de nevenactiviteiten, om zo te vermijden dat de personeelsleden buiten hun opdracht activiteiten ontplooien die de instelling zelf als dienstverlening had kunnen verrichten. De minister somt verschillende argumenten op. Zo gaat de vergelijking met de privé-sector volgens hem niet op. Hij ziet niet in hoe de instellingen hun personeelsleden kunnen verbieden hun kennis voor adviesopdrachten buiten hun opdracht te gebruiken. De omvang van die activiteiten zou volgens hem ook eerder beperkt zijn. De voorschriften dat de vermogensrechten van vindingen door personeelsleden in het kader van hun onderzoeksopdracht aan de instelling, uitsluitend toekomen aan de instelling, vrijwaren volgens de minister de vermogenspositie van de instellingen voldoende. De instellingen hebben geen monopolie op consultancy en adviesopdrachten. Striktere voorschriften voor de uitoefening van nevenactiviteiten zou volgens de minister de aantrekkingskracht van de Vlaamse instellingen voor buitenlandse onderzoekers kunnen schaden.

Met betrekking tot het dienstverleningsbeleid heeft de minister begrip voor de redenen die de universiteiten inroepen voor hun terughoudende reactie op onderzoeksoproepen van de overheid. Vaak levert de uitvoering van dergelijke opdrachten relatief weinig op voor de instelling of voor de onderzoeker. Hij sluit zich aan bij het antwoord van de secretaris-generaal inzake het dekken van de integrale economische kosten. Zolang dat principe geen algemene ingang vindt voor overheidsdiensten, zal de reactie van de instellingen terughoudend blijven.

In het deel over werkgelegenheid reageert de minister op de vaststelling van onderzoeksnoden voor dit beleidsdomein en op de verwijzing naar de specifieke regelgeving voor onderzoek en ontwikkeling. Zijn reactie werd in het verslag verwerkt. De specifieke nuances die hij voor het departement EWBL heeft geformuleerd, hebben geen invloed op de algemene conclusies. De vaststellingen aangaande de toepassing van de overheidsopdrachtenwet hadden overigens geen betrekking op het arbeidsmarktonderzoek van VIONA.

Bijlage 1:
Departementen en administraties van het MVG met kredieten voor sectoraal wetenschappelijk onderzoek⁵⁴

DPT	ADM		PR	Kredieten
COO	Kanselarij en Voorlichting	11.3	Kanselarij	0,074
		11.4	Gelijke kansenbeleid	0,496
	Buitenlands beleid	12.1	Algemeen Buitenlands beleid	0,240
				0,81
AZF	Planning en Statistiek	21.1	Planning en Statistiek	0,535
	Budgettering, Accounting en Financieel Management	24.4	Directe schuld	33,453
		24.8	Indirecte schuld	2,095
				36,083
OND	Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek	33.1	Hogescholenonderwijs	5,620
		33.2	Universitair Onderwijs	715,715
		33.3	Coördinatie Hoger Onderwijsbeleid	0,632
	Diensten van de secretaris-generaal	39.2	Coördinatie beleids- en gegevensbeheer	3,799
WVC	Gezin en Maatschappelijk Welzijn	41.1	Algemeen Welzijnsbeleid	0,981
		41.5	Gehandicaptenzorg	0,529
		41.7	Maatschappelijk welzijn	0,259
		41.8	Integratie kansarmen	0,074
		41.9	Integrale jeugdhulpverlening	0,160
	Gezondheidszorg	42.1	Volksgezondheid	2,138
		42.2	Medisch-sociaal beleid	3,872
	Cultuur	45.1	Jeugd en Sport	0,212
		45.3	Beeldende Kunst en Musea	4,259
		45.4	Algemeen Cultuurbeleid	0,248
	Diensten van de secretaris-generaal	49.2	Toerisme	1,875
EWBL	Economie	51.2	Economisch ondersteuningsbeleid	30,124
		51.5	Natuurlijke rijkdommen en Energie	1,211

⁵⁴ Bron: Speurgids WTI 2003 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

	Werkgelegenheid	52.4	Werkgelegenheid	0,565
	Binnenlandse Aangelegenheden	53.1	Lokale en regionale besturen	0,780
		53.2	Stedenbeleid en Sociaal Impulsfonds	0,620
	Land- en Tuinbouw	54.1	Landbouw, tuinbouw en plattelandsbeleid	2,176
		54.8	Dotaties aan de Wetenschappelijke Instellingen	3,555
				39,031
LIN	Milieu, Natuur, Land- en Waterbeheer OA 61: begroting Minafonds	61.1	Leefmilieu	17,234
		-	MINA	9,201
		-	Aquafin N.V.	3,449
		-	OVAM	3,019
		61.2	Natuur	4,572
		61.3	Bos en Groen	5,028
		61.4	Landbeheer	0,695
		61.5	Waterbeheer	0,167
	Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen	62.1	Ruimtelijke ordening, stedenbouw en grondbeleid	2,385
		62.2	Monumenten en landschappen	2,571
		62.4	Huisvesting	1,899
	Wegen en Verkeer	63.4	Algemene infrastructuur en verkeersbeleid	1,073
	Waterwegen en Zeewezen	64.2	Havens	0,667
		64.4	Algemeen Infrastructuur- en scheepvaartbeleid	2,070
		64.5	Zeewezen	0,391
	Diensten van de secretaris-generaal	69.9	Algemene uitgaven	11,191
	VIF	69.0	Secretariaat-Generaal	0,676
				66,290
WIM:	Media	72.2	Financieringsenveloppe VRT	4,274
		72.3	Mediabeleid en Media-Innovatie	0,193
				4,467
–	College van secretarissen-Generaal	99.1	Interdepartementale bestaansmiddelen	18,952
	Algemeen totaal			1 321,910
	in miljoen EUR			

Bijlage 2:
Conformiteit van de universitaire reglementen met
het dienstverleningsdecreet

Universiteit	Reglement	Conformiteit met artikel 3 dienstverleningsdecreet: toestemming	Conformiteit met artikel 8, derde lid, dienstverleningsdecreet: persoonlijke vergoeding
KUB	10/02/2004	Uitzondering voor routinematige prestaties	50%-grens niet expliciet vermeld
KUL	27/05/1997	Uitzondering voor routinematige prestaties	Conform
LUC	12/07/2000	Conform	Enkel voor activiteiten van contractonderwijs en permanente vorming
UA	24/05/2002	Conform	Maximum tot 20% van het voltijds jaarsalaris
UG	6/07/2001 zoals gewijzigd op 5/07/2002	Eenmalige goedkeuring voor repetitieve prestaties	Conform
VUB	28/03/1995	Speciale regeling voor occasionele en repetitieve prestaties	Uitgesloten, tenzij bij valorisatie van onderzoeksresultaten (≠ wetenschappelijke dienstverlening). De 50%-grens uit artikel 100 van het universiteitendecreet is niet vermeld

Bijlage 3:
Conformiteit van de hogeschoolreglementen met het dienstverleningsdecreet

Hogeschool	Reglement	Conformiteit met artikel 3 dienstverleningsdecreet: toestemming	Conformiteit met artikel 8, derde lid, dienstverleningsdecreet: persoonlijke vergoeding
AHS	10/06/2002	Conform	Uitgesloten
EHB	8/11/1995	Conform	Tot 50%-grens en maximaal tot 2.500 EUR
GRT	28/02/1997	Conform	De onderzoeksovereenkomst moet in de vergoeding voorzien
HGT	23/10/1997	Conform	In principe enkel voor voltijdse personeelsleden. Vastgesteld als uurloon (75 EUR)
KHK	14/12/2000	Conform	Conform
KHL	Protocol 15/04/1997	Conform	Uitgesloten
PHL	Geen gegevens	Conform	Conform

Bijlage 4: Voorbeelden van raakpunten cumulatie en dienstver- lening per universitaire instelling

Universitaire entiteit van het AP- lid	Activiteiten
KUL	
Hoger Instituut voor de Arbeid	Sporadische gastcolleges of lezingen
Instituut Levende Talen	Opdrachten in verband met advies, consulting en bedrijfsopleidingen Handboeken voor de studenten van de Faculteit Economie en Toegepaste Economische Wetenschappen
Instituut Levende Talen	Ontwikkeling en ondersteuning van een cd-rom voor vreemde talenverwerving
Faculteit Rechtsgeleerdheid	Occasionele dienstverlening
Faculteit Economie en Toegepaste Economische Wetenschappen	Adviesverlening en bedrijfsgerichte opleidingsactiviteiten
Faculteit Economie en Toegepaste Economische Wetenschappen	Zaakvoerder van een consulting bedrijf
Faculteit Economie en Toegepaste Economische Wetenschappen	Adviesverlening en toespraken Bestuurder van verschillende bedrijven ⁵⁵
Faculteit Letteren	Consulting voor een restauratieproject in samenwerking met het American Research Center
Faculteit Wetenschappen	Lezingen, seminars en wetenschappelijke adviesverstrekking bij firma's
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Zaakvoerder van een ingenieursbureau (zelfstandig raadgevend ingenieur)
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Sporadische adviesopdrachten inzake energieproblematiek, nucleaire veiligheid of afvalproblematiek, kernfusie voor privé-opdrachtgevers of overheidsdiensten

⁵⁵ Een van de bedrijven heeft twee onderzoeksovereenkomsten met het MVG afgesloten.

Faculteit Toepaste Wetenschappen
Faculteit Toegepaste Wetenschappen

Adviesverlening

Occasioneel optreden als jury van wedstrijden in verband met architectuur of stedenbouw

Occasionele lezingen aan buitenlandse universiteiten, onderzoeksinstituten en internationale congressen

Occasionele adviesverlening aan steden, gemeenten, overheidsbedrijven, projectontwikkelaars en studiebureaus

Lezingen en voordrachten aan wetenschappelijke instellingen of maatschappelijke organisaties

Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen
Faculteit Geneeskunde

Adviesverlening

Consulent van twee farmaceutische bedrijven

Consulent in Medecine in een buitenlands ziekenhuis

Faculteit Geneeskunde

Occasioneel consulting opdrachten voor farmaceutische bedrijven

VUB

Faculteit Psychologie en Educatiewetenschappen
Faculteit Toegepaste Wetenschappen
Faculteit Geneeskunde en Farmacie

Consulent ziekenhuis

Occasionele opdrachten als expert of lesgever

Consulent

UA

Departement Transport en Ruimtelijke Economie

Zaakvoerder van een bvba die adviesopdrachten uitvoert op het vlak van de toegepaste economie

Adviesverstrekker

Departement Management

Wetenschappelijk adviseur

Departement Algemene Economie

Advies en lezingen op occasionele basis

Departement Algemene Economie

Zaakvoerder van een bvba die adviesopdrachten uitvoert voor de privé en publieke sector

Adviesvertrekker

Departement Algemene Economie

Occasionele lezingen

Departement Management

Voordrachten voor personeelsverenigingen, ondernemingen en dergelijke

Departement Milieu en Technologiemanagement

Expertadvies

Departement Rechten

Occasionele expertopdrachten

Departement Rechten	Occasionele juridische dienstverlening in zaken van verbintenissen en contractenrecht (zelfstandige)
Departement Rechten	Juridisch advies, publicaties en andere vormen van dienstverlening zoals ondermeer examinator van overheidsexamens
Departement Didactiek en Kritiek	Auteur van digitale en niet-digitale publicaties - leermateriaal (occasioneel)
Departement Farmaceutische wetenschappen	Consulent in de medische biochemie
Departement Farmaceutische wetenschappen	Wetenschappelijk advies aan farmaceutische of voedingsbedrijven
Departement Wiskunde - Informatica	Consulent
Departement Wiskunde - Informatica	Rechtbank Antwerpen: gerechtelijk expert (informatica)
Departement Wiskunde - Informatica	Privé-bedrijf: adviseur, expert, advies, support
Departement Politieke en Sociale Wetenschappen	Adviesverlening
IOB	Consulent van een vzw
Departement Biologie	Consulent: onderzoek en dienstverlening bij een nv
Departement Biologie	Begeleiding onderzoek Denemarken/Danish Pest Infestation Lab
Departement Diergeneeskundige Wetenschappen	Gerechtsdeskundige, rechtbank
Departement Internationale Bedrijfscommunicatie	Consulting Universiteit Maastricht

UG

Faculteit Rechtsgeleerdheid	Occasioneel optreden als scheidsrechter en juridische deskundige
Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen	Redactie wetenschappelijk tijdschrift te Leuven
Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen	Consulentschap en adviesverstrekking in het Aalsters stedelijk ziekenhuis
Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen	Consulent voor nucleaire geneeskunde
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Academisch consulent voor IMEC
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Technisch raadgever van een privé-firma te Brussel (raadpleging) en thuis (voorbereiding adviezen)
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Voordrachten en congresrapporteringen: thuis of in de industrie
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Zaakvoerder van een studie bureau
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Beheerder van een vzw die zich

	bezighoudt met transfer van technologie
	Bestuurder van een nv ⁵⁶
Faculteit Toegepaste Wetenschappen	Zaakvoeder van een studiebureau (coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid)
Faculteit Landbouwkundige en Toegepaste Biologische Wetenschappen	Medewerking aan milieueffectenrapporten als deskundige voor water en fauna en flora
Faculteit Landbouwkundige en Toegepaste Biologische Wetenschappen	Coördinatie van het onderzoek op het vlak van de aquacultuur voor een nv
Faculteit Landbouwkundige en Toegepaste Biologische Wetenschappen	Expertises voor het gerecht, verzekeringsmaatschappijen, enz.
Faculteit Landbouwkundige en Toegepaste Biologische Wetenschappen	Introductie en evaluatie van projecten betreffende conserveringstechnieken in de levensmiddelenindustrie (in bedrijven en in de eigen woning)
LUC	
Departement Wiskunde, Natuurkunde, Informatica	Gerechtelijk deskundige
Departement Wiskunde, Natuurkunde, Informatica	Gerechtelijke expertises bij rechtbanken en parketten
Departement Bedrijfskunde	Consultancy en managementtraining voor een bvba
Departement Bedrijfskunde	Opmaken van een strategische visie over ruimtelijke economie in Vlaanderen voor de Vlaamse Regering
Departement Bedrijfskunde	Consultancy in beleidsinformatica en mobiliteit
Departement Bedrijfskunde	Zaakvoeder van twee bvba's (geven van lezingen en consultancy)
Departement Bedrijfskunde	Consultancy in informatica (zelfstandige)
	Lid van de raad van bestuur van één van de bvba's van het hiervoor bedoeld personeelslid
Departement Mens, Maatschappij en Communicatie	Vormings-, trainings- of organisatieontwikkeling in profit- en non-profitinstellingen

⁵⁶ De nv heeft een dienstverleningscontract met het MVG afgesloten.

Bijlage 5:
Toewijzing van de onderzoeksopdrachten door het
MVG (2003)

Departement	Uitvoerder	Aantal	%
OND	Universiteiten en hogescholen	9	100
	Overheidsinstellingen	0	0
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	0	0
COO	Universiteiten en hogescholen	3	42,86
	Overheidsinstellingen	0	0
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	4	57,14
AZF	Universiteiten en hogescholen	3	37,50
	Overheidsinstellingen	2	25
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	3	37,50
WVC	Universiteiten en hogescholen	17	60,71
	Overheidsinstellingen	2	7,15
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	9	32,14
EWBL	Universiteiten en hogescholen	17	43,59
	Overheidsinstellingen	5	12,82
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	17	43,59
LIN	Universiteiten en hogescholen	20	16,95
	Overheidsinstellingen	25	21,19
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	73	61,86
WIM	Universiteiten en hogescholen	1	25
	Overheidsinstellingen	0	0
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	3	75
TOTAAL	Universiteiten en hogescholen	70	32,86
	Overheidsinstellingen	34	15,96
	Privaatrechtelijke rechtspersonen	109	51,18

Bijlage 6: Reactiegraad van de hogeronderwijsinstellingen (selectie 2003)

Onderwerp	Aangeschreven instellingen	Reactie instellingen
Departement COO		
Vorbereiding van de Vlaamse standpunten voor de Intergouvernementele Conferentie van de EU in 2004	Volgens de oproep moet het onderzoek interuniversitair gebeuren.	Reactie van de UA met de Universiteit Leiden en van de KUL met de UG. Geen reactie andere instellingen.
Gelijke Kansen in Vlaanderen	6 universiteiten Onbepaald aantal hogescholen	1 universiteit 0 hogescholen
Vrouwen in Vlaamse beheersorganen en raden van bestuur	6 universiteiten Onbepaald aantal hogescholen	0 universiteiten 2 hogescholen
Een toekomstperspectief voor een Vlaams beleid in Centraal- en Oost-Europa	6 universiteiten Onbepaald aantal hogescholen	1 universiteit (met Universiteit van de Verenigde Naties en het Europacollege) 0 hogescholen
Inventarisatie van initiatieven inzake toegankelijkheid	6 universiteiten Onbepaald aantal hogescholen	2 universiteiten 2 hogescholen
Impact van de quotaregelingen op de positie van vrouwelijke verkozenen	6 universiteiten 20 hogescholen	1 universiteit 0 hogescholen
Departement AZF		
VRIND 2003 - Hoofdstuk over welzijn	6 universiteiten 22 hogescholen	2 universiteiten 1 hogeschool
Advies met betrekking tot de ontwikkeling van een diffusie-index	3 universiteiten	0 universiteiten
Departement OND		
Program for International Student Assessment 2 (OESO)	6 universiteiten	2 universiteiten
Trends in International Mathematics and Science Study (IEA)	6 universiteiten	3 universiteiten
International Survey of Upper Secondary Schools (OESO)	6 universiteiten	2 universiteiten

PSBH-databank	Geen oproep. Rechtstreekse toewijzing aan een personeelslid van de UA
Equity in Education (OESO)	Geen oproep. Rechtstreekse toewijzing aan een personeelslid van de UA

Departement WVC

Studie Kennisweb Volkscultuur	6 universiteiten	0 universiteiten
Kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar het actuele lokaal historisch, volks- en heemkundig landschap in Vlaanderen	6 universiteiten	1 universiteit
Ontwikkeling van modellen en instrumentarium van lokaal cultuurbeleid	6 universiteiten 1 hogeschool	3 universiteiten 0 hogeschool
Klantenbevraging steunpunten	6 universiteiten 22 hogescholen (+ VLGMS)	1 universiteit 7 hogescholen
Inventarisatie vormgeving Vlaanderen - Brussel	1 universiteit 2 hogescholen	0 universiteit 1 hogeschool
Behoeftesonderzoek Golfsport	4 universiteiten 2 hogescholen	0 universiteiten 0 hogescholen
Flexibele opdracht leerkracht LO Vlaams topsportklimaat	3 universiteiten Geen oproep. De opdracht is rechtstreeks aan de VUB gegund	1 universiteit
Allochtone Jeugddelinquentie	4 universiteiten	3 universiteiten
Vormingsopdracht Docenten Maatschappelijke Oriëntatie binnen het Inburgeringsbeleid	Onbekend	1 hogeschool
Einddoelen Maatschappelijke Oriëntatie binnen het Inburgeringsbeleid	1 universiteit 1 hogeschool	0 universiteit 0 hogeschool
Consultancy Integrale jeugdhulpverlening (Werking Centrale Commissie en Comité Pilootregio's)	1 universiteit	0 universiteit
Organisatie van de sociale tolkhulp in Vlaanderen	2 universiteiten 5 hogescholen	1 universiteit 1 hogeschool
Hervorming wet op de filmkeuring	Geen oproep. De opdracht is rechtstreeks aan de UG toegekend	
Tweede fase wetenschappelijk onderzoek Strategisch plan 'Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'	Toekenning aan de uitvoerders van de eerste fase (KUL, VUB en UG) wegens de ontwikkelde expertise en kennis. WVC stelt dat het LUC noch de UA binnen het onderzoeksdomein over specialisatie beschikt	

Departement EWBL

Actualisatie van en kennisoverdracht in verband met SELES	2 universiteiten	0 universiteiten
---	------------------	------------------

	(+ een Nederland- se instelling)	
Het opstellen van uitvoeringsbesluiten in het kader van het kiesdecreet op de lokale besturen	4 universiteiten	1 universiteit
Het schrijven van een voorontwerp van gemeentedecreet	4 universiteiten	0 universiteiten
Studie van de bestuurskracht en de democratische besluitvorming	Alle universiteiten	1 universiteit
	Alle hogescholen	0 hogescholen
	(publicatie in BdA)	
VDAB		
Het uitwerken van een ontwikkelings- model - cursus – instructeurscoa- chingsmodel om laaggeschoolden te leren leren	3 universiteiten	0 universiteiten
OVAM		
Onderzoeksprogrammatie 2003	Alle universiteiten	2 universiteiten
	Alle hogescholen	(als indiener)
	(publicatie in BdA)	
VMM		
Toepassing van verschillende biologi- sche beoordelingssystemen op Vlaam- se potentiële interkalibratielocaties overeenkomstig de Europese Kader- richtlijn Water - partim 'Benthische on- gewervelden'	3 universiteiten	1 universiteit
Nieuwe kalibratie- en validatiestudie rond het SENTWA-model	3 universiteiten	2 universiteiten

Bijlage 7:**Antwoord van de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel van 4 mei 2006**

Betreft: Nota van bevindingen m.b.t. onderzoek naar dienstverlening van Vlaamse hogeronderwijsinstellingen i.k.v. sectoraal wetenschapsbeleid van de Vlaamse overheid.

Met belangstelling heb ik de nota met bevindingen bij het onderzoek naar de naleving van de regelgeving betreffende de wetenschappelijke en maatschappelijke dienstverlening doorgenomen. Zowel het deel met betrekking tot het juridische kader en het beleid binnen de universiteiten en hogescholen als het onderdeel met betrekking tot de werkwijze in ministeriële departementen, Vlaamse Openbare Instellingen en Diensten Algemeen Beheer boden daarbij relevante informatie.

Ik kan u hierbij melden dat ik voor mijn bevoegdheidsdomein economie, wetenschappen en innovatie (AWI en EWBL) geen fundamentele bemerkingen heb.

Hoogachtend,

Fientje Moerman
Vice-minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie
en Buitenlandse Handel

Bijlage 8:

Antwoord van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming van 8 mei 2006

Betreft: verslag van het Rekenhof over sectoraal wetenschappelijk onderzoek door de Vlaamse instellingen voor hoger onderwijs.

Met deze brief wens ik te reageren op het onderzoeksverslag van het Rekenhof over het sectoraal wetenschappelijk onderzoek door de Vlaamse instellingen voor hoger onderwijs. Mijn antwoord bestaat uit een luik "Onderwijs", met een aantal eerder algemene reflecties bij de opmerkingen van het Rekenhof, en een luik "Werkgelegenheid", waarbij op een aantal specifieke punten wordt ingegaan.

I. ONDERWIJS

Dit gedeelte van het antwoord gaat in hoofdzaak in op de bevindingen van het Rekenhof neergelegd in de paragrafen 3 en 4, van het onderzoeksverslag, met name de Toepassing van het dienstverleningsdecreet en Dienstverleningsstrategie en -beleid. Deze paragrafen hebben te maken met de voorschriften vervat in het dienstverleningsdecreet, in het hogescholendecreet en in het universiteitendecreet.

1. Beslissingsbevoegdheid:

Ik kan voor een deel de conclusies van het Rekenhof bij deze paragraaf volgen. Ik kan de filosofie onderschrijven van de aanbeveling om toch de plicht van een voorafgaande toestemming van het universiteitsbestuur in te voeren voor routinematige opdrachten, zij het op jaarbasis. Deze aanbeveling zou ik dan wel als volgt formuleren: "de personeelsleden kunnen routinematige opdrachten uitvoeren zonder voorafgaande toestemming, maar ze moeten hierover jaarlijks rapporteren aan het instellingsbestuur".

Ik kan ook de redenering van het Rekenhof onderschrijven met betrekking tot de mede-ondertekening van offertes door het instellingsbestuur als de inschrijver er toe gebonden is de opdracht uit te voeren tegen de in de offerte opgenomen voorwaarden. Dit is volgens mij alleen het geval als het gaat om opdrachten in het kader van de wetgeving op de overheidsopdrachten; niet als het gaat om wetenschappelijke onderzoeksopdrachten.

2. Persoonlijke vergoeding:

Het Rekenhof concludeert dat de universiteiten en de hogescholen weinig gebruik maken van de mogelijkheid om persoonlijke vergoedingen uit te keren aan de personeelsleden die een dienstverleningscontract hebben uitgevoerd. Voor wat dit punt betreft sluit ik mij aan bij de reactie van de secretaris-generaal van het Departement Onderwijs en Vorming. Hij schreef:

'Wellicht past dit soort extra vergoedingen niet echt in een academische cultuur maar eerder in een bedrijfscultuur waar het aantal prestaties telt. Bovendien kan hierin het gevaar schuilen dat de aandacht verschoven wordt van onderwijs en onderzoek (de primaire opdrachten van een universiteit) naar dienstverlening'.

3. Controle op de activiteiten van de personeelsleden-meldingsplicht:

Het Rekenhof concludeert dat de universiteiten de bepalingen van het inmiddels opgeheven artikel 21 niet hebben uitgevoerd. Voor wat de opportuniteit van deze bepalingen betreft, sluit ik mij aan bij het antwoord van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming.

4. Uitoefening van nevenactiviteiten:

Uit de toelichting bij het artikel 74 van het universiteitendecreet volgt dat de beschikbaarheid het belangrijkste, zo niet het enige criterium is dat de universiteiten dienen te toetsen bij de beoordeling van aanvragen voor de uitoefening van nevenactiviteiten. Het Rekenhof suggereert om de instellingen de bevoegdheid te geven om ook de inhoud van de nevenactiviteiten te beoordelen, om zo te vermijden dat de personeelsleden buiten hun opdracht activiteiten ontplooien die de instelling zelf als dienstverlening had kunnen verrichten.

Het ligt niet in mijn bedoeling om de instellingen die bevoegdheid te geven. De vergelijking met de privé-sector gaat niet op. Universiteiten zitten niet in een vergelijkbare concurrentiële of competitieve context als bedrijven. De universiteiten en hogescholen hebben een andere missie. Ik zie dan ook niet in hoe universiteiten en hogescholen hun personeelsleden kunnen verbieden hun kennis te gebruiken voor adviesopdrachten buiten hun opdracht.

Het komt mij voor dat het Rekenhof andere bepalingen niet in ogenschouw heeft genomen, met name de voorschriften dat de vermogensrechten van vindingen door personeelsleden in het kader van hun onderzoeksoopdracht aan de universiteit, uitsluitend toekomen aan de universiteit. Vergelijkbare bepalingen gelden voor de hogescholen. Dit is een cruciale bepaling voor de vrijwaring van de vermogenspositie van de instellingen. Personeelsleden kunnen hun vindingen dus niet zelf te gelde maken.

Dat personeelsleden activiteiten buiten hun opdracht ontplooien die de instelling zelf als dienstverlening had kunnen verrichten, is uiteraard mogelijk. Naar mijn inzicht zal de omvang daarvan relatief beperkt zijn, gelet op het feit dat de vermogensrechten op vindingen toekomen aan de instellingen zelf. Ik plaats dit soort zaken in het perspectief van de positie van de academicus in de maatschappij, die als intellectueel een maatschappelijke rol te vervullen heeft.

Bovendien vind ik dat adviesverlening en consultancy niet behoren tot de kernopdrachten van een universiteit of hogeschool. Zij hebben geen monopolie op consultancy en adviesopdrachten. Het is nog maar de

vraag of de uitvoering van dergelijke opdrachten aan de instellingen in alle gevallen reële baten oplevert. De instellingen hebben niet altijd evenveel inzicht in hun kostenstructuur. Er zijn alleen reële baten voor de instelling als de vergoeding groter is dan de integrale economische kosten.

De voorbeelden die het Rekenhof geeft, vallen volgens mij binnen de grenzen van de regelgeving met betrekking tot de uitoefening van nevenactiviteiten. Ik ben er geen voorstander van om de voorschriften voor de uitoefening van nevenactiviteiten strikter te maken. Ik vrees dat dit ook de aantrekkingskracht van de Vlaamse instellingen voor buitenlandse onderzoekers zou schaden.

5. Dienstverleningsstrategie en -beleid:

Ik heb begrip voor de redenen die de universiteiten aangeven om hun terughoudende reactie op onderzoeksoproepen van de overheid te verklaren. Vaak levert de uitvoering van dergelijke onderzoeken of studies relatief weinig op voor de instelling of voor de individuele onderzoeker. Ik sluit mij ook aan bij het antwoord van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming inzake het dekken van de integrale economische kosten. Dit blijft voor overheidsdiensten een moeilijk punt. Zolang dit principe geen algemene ingang vindt bij opdrachtgevers, zal de reactie van de instellingen terughoudend blijven. Contractonderzoek in opdracht van het bedrijfsleven is van een andere orde. Hier gaat het vooral om de transfer van (technologische) kennis en om de (economische) valorisatie van wetenschappelijke vindingen.

Het Rekenhof formuleert bij de wijze waarop het Departement Onderwijs en Vorming het Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek uitvoert, geen fundamentele opmerkingen die om een reactie mijnerzijds vragen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de opdrachten die hoofdzakelijk statistieken en gegevens moeten aanleveren onder meer in het kader van de OESO, wel vallen onder de wetgeving op de overheidsopdrachten. Onderzoeksopdrachten omvatten in veel gevallen ook het verzamelen van gegevens en het aanleveren van statistieken. Daarom vind ik dat er per opdracht moet bekeken worden of het gaat om een onderzoeksopdracht dan wel om een opdracht voor aanneming van diensten waarop de overheidsopdrachtenwet van toepassing is.

II. WERKGELEGENHEID

1) In punt 3.2.2 wordt het onderzoek 'conjunctuurgevoeligheid Vlaams arbeidsmarkt' vermeld, dat in het kader van Viona uitgevoerd is door een NV en de UGent in opdracht van de administratie Werkgelegenheid. Het aangehaalde probleem betreft een mogelijk ongeoorloofde cumulatie van functies (onderzoeker UGent + bestuurder NV). Uit uw bevindingen blijkt dat de UGent mogelijk de bepalingen van artikel 74 en 75 van het universiteitendecreet evenals de bepalingen in haar eigen intern reglement inzake cumulatieactiviteiten van AP-leden niet heeft nageleefd. Het

Departement Werk en Sociale Economie zal bijgevolg in de toekomst bij de toewijzing van de onderzoeksopdrachten in het kader van Viona bijzondere aandacht besteden aan het vermijden van een dergelijke ongeoorloofde cumulatie, en de inschrijvers wijzen op de na te leven bepalingen van het universiteitendecreet.

2) Het Rekenhof merkt op (in punt 5.1) dat er geen afspraken of richtlijnen zijn op departementaal niveau EWBL voor een optimale afstemming van de onderzoeksnoten. Deze opmerking wordt hernomen in de aanbevelingen.

Het departement Werk en Sociale Economie is vertegenwoordigd in de Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek. Het gaat hier om drie vertegenwoordigers. Ter voorbereiding van die vertegenwoordiging werd vroeger zowel binnen COVA als binnen de staf van de afdeling Werkgelegenheidsbeleid gepolst naar de onderzoeksbehoeften. In de Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek wordt dan nog eens samen met andere partners (kabinetten, sociale partners, andere departementen) gezocht naar optimale afstemming van de onderzoeksnoten. Binnen de Stuurgroep vindt er bijgevolg ook afdoende afstemming plaats tussen de administratie Economie en de administratie Werkgelegenheid.

3) Onder 5.2.2 wordt gesteld dat de administraties zich 'haast nooit' beroepen op de uitsluitingclausule die gebaseerd kan worden op de voetnoot 4 bij bijlage 2A van de Wet Overheidsopdrachten.

Het departement neemt evenwel in elke onderzoeksovereenkomst in het kader van Viona de volgende bepaling op in artikel 1 §1:

"De overeenkomst omvat een onderzoeks- en ontwikkelingsdienst (O&O) zoals gedefinieerd in de bijlage 2 van de Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten. Deze opdracht valt bijgevolg onder de uitzonderingsclausule in voetnoot 4 van bijlage 2 van de Wet van 24 december 1993.

Desondanks zal op voorliggende opdracht het KB van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, en zijn bijlage, zijnde de algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, levering en diensten en voor de concessies voor openbare werken toepasselijk zijn, voor zover deze overeenkomst er niet van afwijkt.

Er wordt weliswaar uitdrukkelijk overeengekomen dat de dienstverlener geen borgtocht dient te betalen (afwijking van artikel 5 van de bijlage, zijnde de algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en voor concessies voor openbare werken)."

4) In punt 5.3.1 merkt het Rekenhof op dat "alle onderzochte opdrachten volledig door de aanbestedende overheid werden gefinancierd", en dat er "geen contractuele bepaling, enig ander bewijs of indicatie is voor een inbreng vanwege de onderzoeksinstelling of een derde."

Alle onderzoeksopdrachten in het reguliere kader van het Viona-onderzoeksprogramma worden evenwel door twee financieringsinstanties bekostigd. De financiering, zoals telkens opgenomen in de respectievelijke overeenkomsten met de uitvoerders, gebeurt door de Vlaamse Gemeenschap (via de Vlaamse middelen voor de Viona-onderzoeken) én door het ESF-Agentschap (via Zwaartepunt 6 van het EPD - Doelstelling 3). Het departement heeft het ESF in het kader van de financiering van de Viona-onderzoeksovereenkomsten steeds als een 'cofinancierende derde' beschouwd.

5) In deel 7 (aanbevelingen), 7de punt, geeft het Rekenhof de concrete aanbeveling dat de administraties telkens moeten aangeven welke gunningswijze gebruikt is, en de keuze ervoor moeten motiveren door verwijzing naar de toepasselijke wetsbepalingen, zodat er kan bewezen worden dat de markt afdoende geraadpleegd is.

Het departement zal in de toekomst de gunningswijze explicieter aangeven en de keuze ervoor uitgebreider toelichten.

Met oprechte hoogachting,

Frank Vandenbroucke
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming

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