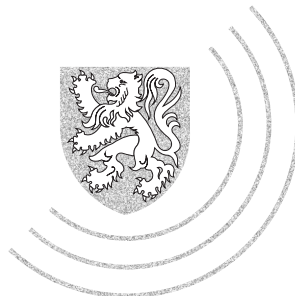


V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

10 juli 2003

**VERSLAG**

– van het Rekenhof –

**over Innovatiedecreet en IWT-Vlaanderen**

R E K E N H O F

# Innovatiedecreet en IWT-Vlaanderen

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, 8 juli 2003

---



# REKENHOF

## **Innovatiedecreet en IWT-Vlaanderen**

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

---

Goedgekeurd in de  
Nederlandse kamer van het Rekenhof  
op 8 juli 2003

## Inhoud

Lijst van afkortingen .....	5
Bestuurlijke boodschap .....	8
Samenvatting .....	9
1 Inleiding .....	15
2 Innovatiedecreet .....	16
2.1 Ontstaansgeschiedenis .....	16
2.2 Inhoud van het decreet .....	16
2.3 Parlementaire bespreking .....	20
2.4 Uitvoering van het decreet .....	20
2.4.1 Kapitaalparticipaties van de VITO .....	20
2.4.2 Overdracht van het FIOV naar het IWT-Vlaanderen .....	21
2.4.3 Wijziging oprichtingsdecreet IWT-Vlaanderen .....	22
2.4.4 O&O-besluit .....	22
2.4.5 VIS-besluit .....	24
2.4.6 Interfacebesluit .....	27
2.4.7 Aanwending van wetenschappelijk-technologische kennis .....	28
2.4.8 Nog te realiseren initiatieven .....	29
2.5 Verwante dossiers .....	30
2.5.1 Clusters .....	30
2.5.2 HOBU-fonds .....	34
2.5.3 Collectieve centra .....	35
2.5.4 KMO-programma .....	37
3 Projecten op initiatief van de Vlaamse regering .....	39
3.1 Inleiding .....	39
3.2 Flanders' Drive .....	39
3.3 Innovatieve mediaprojecten van de VRT .....	43
3.4 Investeringssteun proefbedrijf der Noorderkempen .....	45
3.5 Innovatieve elektronische informatiediensten .....	47
3.6 VirtUE: A Virtual University for Europe .....	49
3.7 Vlaams Huis van de Logistiek .....	50
4 Conclusie .....	53
4.1 Innovatiedecreet .....	53
4.2 Initiatieven Vlaamse regering .....	54
5 Aanbevelingen .....	55
Bijlage 1: Uitvoering van het innovatiedecreet .....	56
Bijlage 2: Overzicht toegekende clustersteun .....	57
Bijlage 3: Antwoorden van de Vlaamse Minister van Innovatie .....	58

## Lijst van afkortingen

ALT	Administratie Land- en Tuinbouw
ASP	Application Service Provider
BA	Basisallocatie
BVR	Besluit van de Vlaamse regering
CEPRO	Centrum voor Productontwikkeling
Clusta	Cluster Vlaamse Staalplaatproducenten en – verwerkers
De minimis- regeling	Verordening (EG) Nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen en Verordening (EG) Nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG- verdrag op de minimis-steun
DIV	Dienst Investeren in Vlaanderen
DSP-Valley	Digital Signal Processing – Valley
EC	Europese Commissie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EU	Europese Unie
EWBL	Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnen- landse Aangelegenheden en Landbouw
FIOV	Fonds voor Industrieel Onderzoek in Vlaanderen
FIOV-besluit	Besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 1991 tot regeling van de bevordering van het industrieel we- tenschappelijk-technologisch onderzoek in Vlaanderen
FIT	Flanders Investment & Trade
FLV	Flanders Language Valley
GOK	Gesplitst ordonnanceringskrediet
GOM	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij
GVK	Gesplitst vastleggingskrediet
HOBU	Hoger Onderwijs Buiten de Universiteit
Innotek	Innovatie & Technologiecentrum Kempen
Innovatiedecreet	Decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie

Interfacebesluit	Besluit van de Vlaamse regering van 13 september 2002 betreffende de ondersteuning van interfaceactiviteiten van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap
IVA	Intern verzelfstandigd agentschap
IWT	Vlaams Instituut voor de bevordering van het Wetenschappelijk-Technologisch Onderzoek in de Industrie
IWT-Vlaanderen	Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen
Kaderregeling O&O	Communautaire kaderregeling van 20 december 1995 inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling (publicatieblad van 17.02.1996)
KMO	Klein en Middelgrote onderneming
MIC	Meubelinnovatiecluster
MPEG	Moving Pictures Experts Group
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
O&O-besluit	Besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2001 tot regeling van de steun aan projecten van technologisch onderzoek en ontwikkeling van het bedrijfsleven in Vlaanderen
OC GIS-Vlaanderen	Ondersteunend Centrum voor het Geografisch Informatie Systeem
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen
PR	Programma
SERV	Sociaal-Economische Raad Vlaanderen
STW	Studiecentrum Telematica Wegvervoer
TAD	Technologische Adviseerdienst
UA	Universiteit Antwerpen
VEI	Vlaams Electro-innovatiecentrum
VETC	Vlaams Engineering en Test Centrum
VHL	Vlaams Huis van de Logistiek
VIL	Vlaams Instituut voor de Logistiek
VIPO	Vlaams Initiatief voor Productontwikkeling
VirtUE	Virtual University for Europe
VIS	Vlaamse Innovatiesamenwerkingsverbanden
VIS-besluit	Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot regeling van de steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse innovatie samenwerkingsverbanden
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VKC	Vlaams Kunststofcentrum

VLI	Vlaamse Luchtvaartindustriëlen
VLIF	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VOI	Vlaamse openbare instelling
VRI	Vlaamse Ruimtevaartindustriëlen
VRT	Vlaamse Radio en Televisie
WTK	wetenschappelijk-technologische kennis

## Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe uitvoering is gegeven aan het innovatiedecreet en hoe de Vlaamse regering de statutaire opdracht van het IWT-Vlaanderen in 2001 heeft ingevuld.

Het heeft vastgesteld dat de Vlaamse regering door de langdurige ontstaansgeschiedenis van het innovatiedecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten, in de praktijk verscheidene keren is vooruitgelopen op de reglementering. Bovendien hebben nog niet alle bepalingen van het innovatiedecreet uitvoering gekregen.

Een andere vaststelling was dat diverse steunmaatregelen niet bij de Europese Commissie werden aangemeld. De reden die de Vlaamse regering daarvoor inroept, is door de Europese Commissie niet officieel goedgekeurd.

Ten slotte passen de ad hoc steunbeslissingen die de Vlaamse regering financiert langs de kredieten van het IWT-Vlaanderen, vaak niet in de statutaire opdracht van die instelling. Dikwijls ontbreekt ook een juridische basis voor de toegepaste subsidiepercentages.

Het Rekenhof beveelt de Vlaamse regering dan ook aan steunmaatregelen die niet kaderen in een door de Europese Commissie aanvaarde reglementering, bij de commissie aan te melden. Verder zou zij de projecten die zij het IWT-Vlaanderen opdraagt, moeten toetsen aan de statutaire opdracht van de instelling.



## Samenvatting

Het innovatiedecreet van 18 mei 1999 vormt het nieuwe kader voor het beleid van de Vlaamse regering inzake wetenschappelijk-technologisch onderzoek en innovatie. Het wijzigt onder meer het oprichtingsdecreet van het IWT-Vlaanderen. Deze instelling heeft tot doel de technologische innovatie in het Vlaams Gewest aan te moedigen. Het IWT-Vlaanderen mag maar financiële steun verlenen aan technologische innovatie op basis van reglementaire besluiten of beslissingen van de Vlaamse regering, die de voorwaarden voor de steunverlening omschrijven. Het beschikt over twee vastleggingsmachtigingen (verder kredietlijnen genoemd) waarop het deze financiële steun kan aanrekenen: de eerste kredietlijn is bestemd voor projecten die de Vlaamse regering op ad hoc-basis initieert, de tweede voor gereguleerde projecten op initiatief van bedrijven en innovatiesamenwerkingsverbanden.

### *Innovatiedecreet*

Het innovatiedecreet werd, na een lange voorgeschiedenis, op 18 mei 1999 bekrachtigd. In het verleden had de Vlaamse overheid diverse initiatieven ontwikkeld en gesubsidieerd die het louter technologisch onderzoek (de opdracht van het FIOV en het IWT-Vlaanderen) overstegen. Dit had al herhaaldelijk opmerkingen van de Raad van State en het Rekenhof meegebracht. Er was dus nood aan een decretale basis die een aantal begrippen definieerde (technologische en economische innovatie, types van wetenschappelijk-technologische kennis), de Vlaamse regering taken oplegde (beleidsplan, reglementaire besluiten, beheersovereenkomst met IWT-Vlaanderen), het oprichtingsdecreet van het IWT-Vlaanderen aanpaste, het FIOV ophief en het oprichtingsdecreet van de VITO wijzigde.

Het innovatiedecreet vormt echter maar het institutionele kader. De beleidsprioriteiten moesten zich vertalen in een beleidsplan, reglementaire besluiten en een beheersovereenkomst met het IWT-Vlaanderen. Dit drieliuk vormt de kern van het Vlaams innovatiebeleid. Veel artikelen van het decreet zijn inmiddels in werking getreden langs uitvoeringsbesluiten. Drie reglementaire besluiten (het O&O-besluit, het VIS-besluit en het interfacebesluit) zijn weliswaar maar na een lange ontstaansgeschiedenis van kracht geworden. Het beleidsplan en de beheersovereenkomst zullen niet op korte termijn worden gerealiseerd.

### *Uitvoering van het decreet*

De VITO kan voortaan ook met eigen middelen kapitaalparticipaties nemen. De Vlaamse regering heeft de statutenwijzigingen die de algemene vergadering heeft beslist, echter niet goedgekeurd. Daardoor zijn de statuten van 1991 nog steeds geldig. Die zijn echter strijdig met het innovatiedecreet. In 2001 heeft de VITO zijn statuten aan het innovatiedecreet aangepast, maar de Vlaamse regering keurde ook deze statuten-

wijziging niet goed. Bovendien bevatten de gecoördineerde statuten van 2001 enkele tegenstrijdigheden met het oprichtingsdecreet.

Een besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000 regelde de overdracht van rechten en plichten van het FIOV naar het IWT-Vlaanderen. Bij de rekeningencontrole 2000 heeft het Rekenhof opmerkingen geformuleerd over de dotatievermindering, de vorderingen en voorzieningen en de vastleggingsmachtiging.

Het O&O-besluit regelt de voorwaarden voor steun aan projecten van ontwikkeling van wetenschappelijk-technologische kennis op initiatief van bedrijven. De tekst van het besluit werd in belangrijke mate aangepast aan opmerkingen van de EC opdat het O&O-besluit in overeenstemming zou zijn met de Europese kaderregeling voor O&O.

Het O&O-besluit stelde de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen in staat zijn beslissingsbevoegdheid over steun aan projecten te delegeren aan een specifieke commissie. De Vlaamse regering had echter geweigerd in het innovatiedecreet een dergelijke delegatiemogelijkheid op te nemen. Na opmerkingen van het Rekenhof heeft de minister de beslissingsbevoegdheid dan ook weer aan de raad van bestuur toegewezen.

Bij de concrete invulling van de aanvaardbare kosten heeft de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen een kostenmodel goedgekeurd met een beperkte financiële verantwoording. Voor een minimum aan controle en om misbruiken te vermijden, is het echter aangewezen dat het IWT-Vlaanderen niet enkel bij vermoeden van oneigenlijk gebruik overgaat tot controle, maar dat het jaarlijks een bepaald percentage dossiers aan een grondige controle onderwerpt op grond van uitgewerkte richtlijnen.

Het VIS-besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 (innovatiesamenwerkingsverbanden) heeft drie activiteitensoorten subsidiabel gemaakt: collectief onderzoek, technologieadvies en technologische innovatiestimulering. De Vlaamse regering stelde dit besluit op de Europese *de minimis*-regeling, zodat aanmelding bij de EC niet hoefde. De VIS-tegemoetkomingen konden het eerste jaar ten laste vallen van de twee kredietlijnen van het IWT-Vlaanderen, daarna maar van één kredietlijn meer. Voor een transparante financiële opvolging beveelt het Rekenhof aan maar één kredietlijn te gebruiken. Nog voor goedkeuring van het VIS-besluit werden in 2001 al verscheidene oproepen voor het indienen van projecten opgestart. De Vlaamse regering heeft in december 2001 op de eerste kredietlijn 800 miljoen BEF vastgelegd, 200 miljoen BEF meer dan geraamd. De oproepen 2001 bevatten echter ook oproepen voor projecten, waarvan de uitgaven ten laste van de tweede kredietlijn zouden vallen. Op deze lijn waren in 2001 geen middelen voor VIS-projecten vastgelegd, zodat de betrokken uitgaven zeker gedeeltelijk ten laste van de eerste kredietlijn zullen vallen. Dit maakt de financiële opvolging ingewikkeld. De eerste, vooruitlopende oproepen leidden weliswaar maar tot de voorwaardelijke goedkeuring van projecten en tegemoetkomingen, maar dat neemt niet weg dat er nog geen reglementaire basis bestond om de procedure op te starten. De ingediende projecten werden bovendien niet op alle voorziene criteria beoordeeld.

Interface-activiteiten worden al sinds 1998 op ad hoc-basis betoelaagd. Sinds 13 september 2002 is er het interfacebesluit. Notificatie van dit besluit bij de EC achtte de Vlaamse regering niet nodig. Het interfacebesluit regelt onder meer de samenwerking van universiteiten met bedrijven en de oprichting van spin-off bedrijven. Het is dan ook de vraag of dit geen indirecte steun aan bedrijven is, die wel aanmelding vergt.

Het innovatiedecreet steunt de aanwending van wetenschappelijk-technologische kennis. De EC beklemtoonde echter dat commercialisering en industriële productontwikkeling, opgenomen bij de in het besluit omschreven doelstellingen, onder de Europese kaderregeling voor O&O niet voor steun in aanmerking komen. Het decreet diende dan ook projecten voor commercialisering of industriële productontwikkeling uit te sluiten.

Het innovatiedecreet draagt de Vlaamse regering ten slotte op de voorwaarden te regelen voor de opstelling en indiening van het vierjaarlijks beleidsplan. Zowel het uitvoeringsbesluit voor het beleidsplan als het beleidsplan zelf ontbreken echter.

De bepalingen over de beheersovereenkomst en het personeel van het IWT-Vlaanderen kregen evenmin uitvoering.

### **Verwante dossiers**

#### *Clusters*

De Vlaamse regering subsidieert de clusters sinds 1995. Het Rekenhof heeft herhaaldelijk opmerkingen gemaakt over de niet-aanmelding bij de EC van deze steun, ondanks het ontbreken van een reglementaire basis ervoor. De clusters zullen in de toekomst subsidies kunnen aanvragen op grond van het VIS-besluit. In afwachting werd de clustersteun, laattijdig, op ad hoc basis verlengd tot eind 2001. Weer ontbrak daarvoor een reglementaire basis en vond geen aanmelding plaats. Sinds 2000 bevatten de clusterconvenants prestatie-indicatoren. De afdwingbaarheid van de afspraken is evenwel ontoereikend bij gebrek aan financiële sanctiemogelijkheden. Bovendien was de berekening van de steun voor enkele clusters onduidelijk of niet gemotiveerd.

#### *HOBU-fonds*

Langs het HOBU-fonds worden projecten gesubsidieerd die het technologisch onderzoek aan de Vlaamse hogescholen opwaarderen en de verspreiding van de technologie kennis langs de hogescholen naar Vlaamse bedrijven bevorderen. Er bestaat vooralsnog geen reglementaire basis voor de gehanteerde subsidiepercentages. Evenmin is het duidelijk of de HOBU-projecten in de toekomst langs het VIS-besluit zullen worden gesubsidieerd en langs welk projecttype dit zal geschieden.

### *Collectieve centra*

Ook een juridische basis voor het subsidiepercentage voor de technologische adviseerdiensten van de collectieve centra ontbreekt.

### *KMO-programma*

Het nieuwe KMO-programma voorzag in de delegatie van de projectsteunbeslissing aan de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen of gespecialiseerde commissies. Over de delegatiemogelijkheid aan commissies heeft het Rekenhof hetzelfde opgemerkt als voor het O&O-besluit. Reglementaire basis voor het KMO-programma zou het O&O-besluit zijn geweest. Dat besluit was toen echter nog in de ontwerpfase en is intussen nog grondig gewijzigd. De Vlaamse regering heeft uiteindelijk de *de minimis*-regeling gekozen als reglementaire basis in afwachting van het O&O-besluit. Op 15 december 2000 heeft zij 800 miljoen BEF vastgelegd voor het KMO-programma, hoewel de projecten ten vroegste konden starten in 2001.

### ***Initiatieven van de Vlaamse regering***

De Vlaamse regering kan het initiatief nemen het IWT-Vlaanderen voor bepaalde thema's programma's te doen opzetten en projecten te doen uitvoeren. Zij heeft op dit vlak een ruime discretionaire bevoegdheid. Toch dient zij steeds de Europese kaderregeling inzake staatssteun voor O&O te respecteren. Het Rekenhof heeft in dit kader de ad hoc steun onderzocht die in 2001 op de eerste kredietlijn van het IWT-Vlaanderen werd aangerekend, alsook het dossier *Flanders' Drive*.

### *Flanders' Drive*

Over het project *Flanders' Drive*, dat ondersteuning van Vlaamse bedrijven uit de toeleveringssector aan de voertuigindustrie beoogde, heeft het Rekenhof eind 2000 opgemerkt dat het niet was aangemeld bij de EC. Volgens de minister was er enkel sprake van indirecte steun aan bedrijven onder de *de minimis*-grens. De EC heeft zich daar echter nooit akkoord mee verklaard. De *de minimis*-regeling is bovendien niet van toepassing gemaakt op deze steunmaatregel. Het onderliggende convenant kende meer subsidies toe dan het vastgelegde bedrag (605 miljoen BEF). Het steunbedrag is inmiddels beperkt tot het vastgelegde bedrag. Daardoor is het convenant echter in strijd met de statuten van convenantpartner NV VETC (een dochter van het Vlaams Gewest, beheerd door de NV PMV), wat betreft het maatschappelijk kapitaal. De activiteiten van *Flanders' Drive* en de steunpercentages zijn in lijn gebracht met het VIS-besluit. Het is overigens niet duidelijk waarom het project niet van bij het begin steun diende aan te vragen overeenkomstig het VIS-besluit. De zienswijze van de minister dat de Vlaamse regering een ruime discretionaire bevoegdheid heeft inzake steun aan Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden en het voornemen over omvangrijke VIS-projecten aparte beslissingen te nemen, zijn geen aanvaardbare argumenten. Het VIS-besluit moet immers worden gerespecteerd en alle aanvragen moeten op dezelfde manier worden behandeld.

*Innovatieve mediaprojecten van de VRT*

De beheersovereenkomst draagt de VRT in 2001-2006 drie innovatieve mediaprojecten op (2,3 miljard BEF of 57 miljoen EUR). Op de eerste kredietlijn 2001 van het IWT-Vlaanderen was enkel de steun voor 2001 vastgelegd. De steun voor de hele uitvoeringsperiode was daarenboven niet voor het volledige bedrag decretaal gemachtigd. De werkwijze die de minister voorstelde (een derde kredietlijn voor het IWT-Vlaanderen) bood geen oplossing. Voorts was de reglementaire basis voor de gehanteerde subsidiepercentages onduidelijk: voor het deelproject *Digitaal Thuisplatform* motiveerde de minister het steunpercentage niet, voor de andere deelprojecten en de algemene werking van de e-VRT verwees hij in algemene zin naar de Europese regelgeving. Het komt echter de EC toe te oordelen of aan de voorwaarden is voldaan. Daartoe moet de Vlaamse regering de steun bij de EC aanmelden.

*Investeringsstoelage proefbedrijf der Noorderkempen*

De Vlaamse regering heeft een investeringsstoelage van 31 miljoen BEF toegekend aan de VZW Proefbedrijf der Noorderkempen. Het overhevelingsprotocol van de FIOV-dossiers naar het IWT-Vlaanderen, stond niet toe dit project aan te rekenen op de kredieten van het IWT-Vlaanderen. Het hoorde immers onder de nieuwe VLIF-reglementering thuis, die de subsidiëring van VZW's echter niet toestond. De minister kon de aanrekening op de kredieten van het IWT-Vlaanderen niet verantwoorden.

*Demonstratieproject innovatieve elektronische informatiediensten*

De Vlaamse regering wilde een geo-loket installeren bij het OC GIS-Vlaanderen van de VLM, dat gebruikers zou toestaan visuele data te raadplegen (110 miljoen BEF). De VLM schreef twee overheidsopdrachten uit, waarvoor de Vlaamse regering op de eerste kredietlijn van het IWT-Vlaanderen 110 miljoen BEF vastlegde. Het is niet duidelijk waarom zij de kredieten niet rechtstreeks op de VLM-begroting plaatste. Het IWT-Vlaanderen kan immers geen overheidsopdrachten van andere VOI's financieren, ook al betreffen zij innovatieve projecten. Bovendien had maar een beperkt gedeelte van het project een innovatief karakter.

*VirtUE: a Virtual University for Europe*

Voor de realisatie van een Europese virtuele universiteit bekam een VZW 15 miljoen BEF. Om begrotingstechnische redenen kon de subsidie niet verder worden uitbetaald op de basisallocatie waarop zij initieel was vastgelegd. Het saldo (12,5 miljoen BEF) werd vastgelegd op de kredietlijn van het IWT-Vlaanderen. Deze instelling is inhoudelijk echter niet bevoegd. De minister betwistte dit.

*Vlaams Huis van de Logistiek (VHL)*

De Vlaamse regering kende de UA in een convenant 10 miljoen BEF toe om de werkingsmodaliteiten van het VHL tijdens de aanlooperperiode te verfijnen. Het is onduidelijk hoe een dergelijke volledige subsidiëring verzoenbaar is met de steunpercentages in de Europese O&O-regeling. De minister beaamde dat de aanlooperperiode geen wetenschappelijk onderzoek inhield. Het dossier hoorde dan ook niet thuis onder wetenschapsbeleid. De vijf opdrachten van het VHL konden overigens nauwelijks worden verbonden met technologische innovatie, zodat de vraag rees in welke mate het VHL in aanmerking komt voor subsidiëring vanuit

het IWT-Vlaanderen. Het Rekenhof heeft ook opgemerkt dat voor de definitieve opstart garanties nodig zijn voor een volwaardige inbreng vanuit de privé-sector en dat het project aanmelding bij de EC vergde, aangezien de steun zou kunnen leiden tot indirecte begunstiging van ondernemingen of producties. De minister beriep zich andermaal op de *de minimis*-regeling.

## 1 Inleiding

Het Rekenhof heeft in het najaar van 2001 twee onderzoeken uitgevoerd naar het wetenschappelijk onderzoek met economische finaliteit. Het eerste deel van dit verslag rapporteert over het onderzoek van het innovatiedecreet, het tweede over het onderzoek naar de initiatieven die de Vlaamse regering financiert met middelen van het IWT-Vlaanderen.

Het innovatiedecreet van 18 mei 1999 vormt het nieuwe kader voor het beleid van de Vlaamse regering inzake wetenschappelijk-technologisch onderzoek en innovatie. Het wijzigt onder meer het oprichtingsdecreet van de VOI IWT-Vlaanderen. Deze instelling heeft tot doel de technologische innovatie in het Vlaams Gewest aan te moedigen.

Het IWT-Vlaanderen mag maar financiële steun verlenen aan technologische innovatie op grond van reglementaire besluiten of beslissingen van de Vlaamse regering, die de voorwaarden voor de steunverlening moeten omschrijven. Het IWT-Vlaanderen beschikt voor de aanrekening ervan over twee vastleggingsmachtigingen (verder kredietlijnen genoemd): een eerste kredietlijn voor projecten die de Vlaamse regering op ad hoc-basis initieert, en een tweede voor gereguleerde projecten op initiatief van bedrijven en innovatiesamenwerkingsverbanden.

Het Rekenhof ging in het eerste onderzoek na in hoeverre de Vlaamse regering uitvoering heeft gegeven aan het innovatiedecreet en of zij, onder meer, de beleidsprioriteiten en de Europese regelgeving heeft gerespecteerd. Het onderzocht tekortkomingen, tegenstrijdigheden en onduidelijkheden in de reglementering, alsook de procedurele en budgettaire operationalisering ervan. Tevens bekeek het de initiatieven die zijn genomen in afwachting van de uitvoeringsbesluiten bij het innovatiedecreet, en die zullen worden geïntegreerd in een van de reglementaire uitvoeringsbesluiten.

In het tweede onderzoek ging het Rekenhof na of de initiatieven van de Vlaamse regering kaderden in de opdracht van het IWT-Vlaanderen en of de Vlaamse regering daarbij de Europese kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling heeft gerespecteerd.

Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen over het innovatiedecreet op 26 maart 2002 meegedeeld aan de Vlaamse Minister van Innovatie en repliceerde op 26 februari 2003 op het antwoord van de minister van 17 juni 2002. De minister antwoordde nogmaals op 22 april 2003. De minister ontving de opmerkingen over de initiatieven van de Vlaamse regering op 27 juni 2002. Zijn antwoord van 3 oktober 2002 ontlokte het Rekenhof op 26 februari 2003 een repliek. De minister antwoordde nogmaals op 22 april 2003. De onderstaande paragrafen vatten deze briefwisseling samen.

## 2 Innovatiedecreet

### 2.1 Ontstaansgeschiedenis

Om een brede beweging voor innovatie op gang brengen, kondigde de vorige minister bevoegd voor Wetenschap en Technologie in 1996 een innovatiedecreet aan. De uitvoeringsbesluiten zouden in de loop van 1997 aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd<sup>1</sup>). Hoofdbedoeling van het innovatiedecreet was het begrip *innovatie* in een decretaal kader te gieten. Verder dienden de verantwoordelijkheden voor het innovatiebeleid duidelijk te worden afgelijnd.

Het voorontwerp van innovatiedecreet werd op 19 december 1997 voorgelegd aan de Vlaamse regering. In zijn advies stelde de Raad van State dat het voorontwerp eerst moest worden onderzocht door de Europese Commissie (EC). De Vlaamse regering was van oordeel dat een basiswettekst die op zich niet de bevoegdheid creëert zonder verdere formaliteiten steun te verlenen, niet moet worden aangemeld bij de EC. Toch ging zij op het verzoek van de Raad van State in.

De EC meldde op 21 oktober 1998 dat zij zich het recht voorbehield in een later stadium haar positie te bepalen, aangezien het voorgelegde decreet maar de rechtsgrondslag vormde voor de totstandkoming van steunmaatregelen en geen informatie bevatte over de modaliteiten van de voorgenomen steunmaatregelen. De EC nam nota van de verklaring van de Belgische autoriteiten dat zij elke steunmaatregel tijdig aan de EC zou melden. Verder beklemtoonde de EC dat geen steun mocht worden verstrekt tot zij haar standpunt zou hebben meegedeeld. Zij formuleerde ook enkele opmerkingen bij het voorontwerp, vooral over de erin gehanteerde begrippen en definities (zie verder), die enkele aanpassingen van het voorontwerp en de memorie van toelichting meebrachten.

Het Vlaams Parlement heeft het innovatiedecreet in zijn plenaire vergadering van 5 mei 1999 aangenomen. De vorige Vlaamse regering heeft het decreet op het einde van haar legislatuur, met name op 18 mei 1999, bekrachtigd en afgekondigd.

### 2.2 Inhoud van het decreet

Hoewel tal van teksten stelden dat de overheid technologische innovatie diende te stimuleren, had geen enkele reglementering het begrip gedefinieerd. Dit veroorzaakte discussies over welk soort projecten voor steun in aanmerking kwam. Zowel het Rekenhof als de Raad van State hebben daarover opmerkingen gemaakt.

---

<sup>1</sup> Stuk 466 (1996-1997) - Nr. 1, p. 19.



Het innovatiedecreet heeft deze lacune ingevuld. Het definieert *technologische innovatie* als het gedeelte van de activiteiten binnen economische innovatie, waarin wetenschappelijk-technologisch onderzoek en ontwikkeling of creatieve technologie-toepassingen een wezenlijke rol spelen, in combinatie met andere kenniselementen (artikel 2). *Economische innovatie* is volgens het decreet het geheel van activiteiten waarbij bestaande en/of nieuwe kenniselementen creatief worden aangewend en gecombineerd voor de verbetering van bestaande of de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, productieprocessen, organisatiemethoden en commercialisering, zodat toegevoegde waarde tot stand wordt gebracht of in stand wordt gehouden.

Het innovatiedecreet omschrijft vier activiteitentypes van wetenschappelijk-technologische kennis (WTK) (artikel 3):

- *ontwikkeling*: onderzoek en haalbaarheidsstudies om nieuwe WTK tot stand te brengen;
- *verspreiding*: het beschikbaar maken van WTK voor potentiële of effectieve gebruikers;
- *aanwending*: het aanwenden van WTK om bestaande producten en diensten te verbeteren of nieuwe producten en diensten te ontwikkelen, of om het productieproces, de organisatiemethoden en de commercialisering te vernieuwen;
- *ondersteuning*: het ondersteunen van alle activiteiten die bewerken dat WTK meer en beter wordt ontwikkeld, verspreid en aangewend, en die niet onder de punten 1, 2 of 3 gerangschikt kunnen worden.

Het is de bedoeling per activiteitentype in specifieke steunmodaliteiten te kunnen voorzien.

Het decreet draagt de Vlaamse regering drie taken op: zij moet instaan voor het beleidsplan, de reglementaire besluiten en de beheersovereenkomst met het IWT-Vlaanderen.

De Vlaamse regering moet om de vier jaar een beleidsplan voor innovatie opstellen, waarin zij de beleidsintenties, middelen, instrumenten en financieringsmechanismen beschrijft. Ook acties uit andere beleidsdomeinen die effect hebben op technologische innovatie, moeten in dit plan worden opgenomen. Om te kunnen inspelen op de evoluerende behoeften van het innovatiebeleid, moet het plan tevens voorstellen bevatten voor aanpassingen van bestaande instrumenten of financieringsmechanismen (artikel 4).

Verder moet de Vlaamse regering in drie reglementaire besluiten de voorwaarden (criteria en beoordelingsprocedure) vaststellen voor de verlening van financiële steun aan (artikelen 5-7):

- projecten voor ontwikkeling van WTK die tot stand komen op initiatief van bedrijven; dit is het zogenaamde O&O-besluit of O&O-financieringsbesluit, ter vervanging van het FIOV-besluit <sup>(2)</sup>;
- projecten voor een of meer types van WTK-activiteiten die uitgaan van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, instellingen en/of organisaties; dit is het zogenaamde VIS-besluit, dat onder andere de steun aan de clusters en aan collectieve centra zal regelen (die steun werd voordien ad hoc toegekend);
- interfaceactiviteiten die uitgaan van universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (interfacebesluit); dit zijn activiteiten die de samenwerking tussen de universiteit en het bedrijfsleven, de economische valorisatie van het door de universiteit uitgevoerde onderzoek en/of de oprichting van spin-offbedrijven bevorderen (ook deze steun werd voordien ad hoc toegekend).

Het innovatiedecreet heeft de vroegere opdracht van het IWT, met name *het bevorderen van industrieel wetenschappelijk-technologisch onderzoek in industrie en landbouw* verruimd tot: *het aanmoedigen van technologische innovatie* (artikelen 8-11). Die taakverbreding uit zich ook in de nieuwe benaming van de instelling: *Vlaams Instituut voor de bevordering van het Wetenschappelijk-Technologisch Onderzoek in de Industrie* (IWT) werd *Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen* (IWT-Vlaanderen).

De mogelijke activiteiten van het IWT-Vlaanderen blijven - zij het in licht gewijzigde bewoordingen - dezelfde: financiële steunverlening en dienstverlening. Wel verdwijnt het onderscheid tussen de wetenschappelijk-technologische en de dienstverlenende opdracht. De dienstverlenende opdracht wordt voortaan niet meer beschouwd als accessoir aan de eerste, maar als een belangrijke stimulator van innovatie. Binnen de wetenschappelijk-technologische opdracht viel, door de opheffing van het FIOV, ook het onderscheid weg tussen de autonome, advies- en uitvoerende functie. De eerste functie gaf het IWT de bevoegdheid autonoom te beslissen over projecten die op initiatief van bedrijven tot stand kwamen en die werden aangerekend op de IWT-middelen. In de tweede functie kon het IWT advies geven over ad hoc steun aan projecten die tot stand kwamen op initiatief van de Vlaamse regering en die werden gefinancierd langs het FIOV. De derde functie sloeg op het wetenschappelijk, administratief en financieel beheer van programma's en projecten.

Met het innovatiedecreet behoudt de Vlaamse regering het recht om aan het IWT-Vlaanderen algemene richtlijnen en themaopdrachten te geven inzake programmatie en projecten<sup>(3)</sup>. Deze steun valt, zoals de steun aan projecten op initiatief van bedrijven, voortaan ten laste van de IWT-middelen. Daarvoor bevat de begroting twee aparte vastleggingsmachi-

---

<sup>2</sup> Besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 1991 tot regeling van de bevordering van het industrieel wetenschappelijk-technologisch onderzoek in Vlaanderen.

FIOV: Fonds voor Industrieel Onderzoek in Vlaanderen.

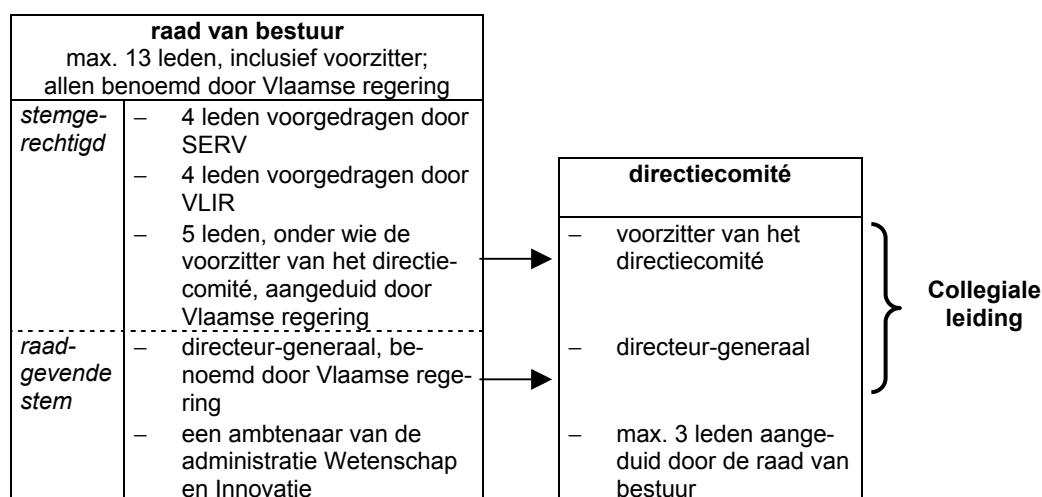
<sup>3</sup> De artikelen 7 en 7 bis, § 1, van het gewijzigd oprichtingsdecreet.

gingen en daaraan verbonden dotaties. De memorie van toelichting vraagt bijzondere aandacht voor de KMO's<sup>4</sup>).

Het IWT-Vlaanderen kan maar steun verlenen op grond van reglementaire besluiten, beslissingen van de Vlaamse regering die de voorwaarden voor de steunverlening omschrijven, of de beheersovereenkomst.

Het decreet gelast het Vlaamse Gewest met het IWT-Vlaanderen een beheersovereenkomst voor vier jaar te sluiten (artikel 12). Die overeenkomst dient te bepalen: de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten die het IWT-Vlaanderen moet bereiken; de samenwerking tussen de Vlaamse regering, de administratie, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en het IWT-Vlaanderen, met inbegrip van de concrete opdrachten van het IWT-Vlaanderen, en de dotaties van het IWT-Vlaanderen. De beheersovereenkomst dient samen met de uitvoeringsbesluiten het innovatiedecreet te concretiseren.

Het bestuur van het IWT-Vlaanderen dient te bestaan uit een *raad van bestuur*, die het beleid van het IWT-Vlaanderen bepaalt binnen de krijtlijnen die de Vlaamse regering uitzet; een *directiecomité*, dat de bijeenkomsten van de raad van bestuur voorbereidt en toeziet op de uitvoering van de beslissingen ervan; en een *collegiale leiding*, bestaande uit de voorzitter van het directiecomité en de directeur-generaal.



Verder staat het innovatiedecreet het IWT-Vlaanderen toe behalve statutaire personeelsleden ook contractuele personeelsleden in dienst te nemen.

Het innovatiedecreet heeft het FIOV afgeschaft en het IWT-Vlaanderen een centrale rol in de steunverlening aan technologische innovatie gegeven. Dit betekent een belangrijke procedurele vereenvoudiging. Bij de steunverlening aan projecten op initiatief van bedrijven waren immers drie partijen betrokken: de Vlaamse regering, het FIOV en het IWT. Voor de bedrijven werd de situatie nog ingewikkelder als zij voor hun project zowel in de adviserende als in de autonome functie subsidies konden

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, punt 4, p. 6, en de artikelen 11-6, 2°, p. 22.

krijgen. De uitstaande rechten en plichten en daaruit voortvloeiende middelen van het FIOV werden overgeheveld naar het IWT-Vlaanderen.

Om de valorisatie van de resultaten van het VITO-onderzoek te vergemakkelijken, staat het innovatiedecreet deze instelling toe voortaan ook met eigen middelen kapitaalparticipaties te nemen (artikel 17).

### **2.3 Parlementaire bespreking**

Het innovatiedecreet moet als een kaderregeling worden beschouwd. De concrete beleidsinvulling moet plaatsvinden in het beleidsplan, de uitvoeringsbesluiten voor artikelen 5-7 en de beheersovereenkomst met het IWT-Vlaanderen. Wat het IWT-Vlaanderen betreft, besteedt het innovatiedecreet, buiten aan de taakverbreding, vooral aandacht aan het vernieuwde bestuur.

Tijdens de parlementaire besprekingen werd dan ook de inhoudelijke beperktheid veelvuldig bekritiseerd, te meer omdat het innovatiedecreet zo lang op zich had laten wachten en grote verwachtingen had gecreëerd. De vraag rees of het niet eenvoudiger was enkele bepalingen in het decreet houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begroting 1999, op te nemen. Enkele parlementsleden stelden dat het decreet geen beleidsvisie en geen beleidskeuzes inhield. De minister antwoordde dat in de verdere uitbouw van het beleid flexibiliteit nodig zou zijn om in te spelen op de behoeften en dat daarom enkel een institutioneel kaderdecreet werd ontwikkeld.

De parlementsleden hadden ook bedenkingen bij de nieuwe bestuursvorm van het IWT-Vlaanderen: ze betwijfelden of de tweeledige leiding efficiënt zou kunnen functioneren, en meenden dat de gekozen structuur was ingegeven door een personenkwestie. De minister stelde dat de raad van bestuur de knoop kon doorhakken als de collegiale leiding of het directiecomité het niet eens zouden raken over een bepaalde zaak. In de praktijk kwam het erop neer dat de vorige voorzitter van de raad van bestuur in de nieuwe constellatie de functie van voorzitter van het directiecomité kreeg en dat de Vlaamse regering een ander bestuurslid als nieuwe voorzitter van de raad van bestuur aanduidde.

### **2.4 Uitvoering van het decreet**

#### **2.4.1 Kapitaalparticipaties van de VITO**

Ter uitvoering van het artikel 17 van het innovatiedecreet stond de Vlaamse regering de VITO op 28 april 2000 toe ook kapitaalparticipaties

te nemen met eigen middelen<sup>(5)</sup>. De Vlaamse regering liet echter na de statutenwijzigingen waarover de algemene vergadering had beslist, goed te keuren. Bijgevolg blijven de statuten van 1991 gelden, die echter strijdig zijn met het innovatiedecreet. De VITO heeft zijn statuten in 2001 aan het innovatiedecreet aangepast, maar de Vlaamse regering keurde deze statutenwijziging niet goed. Bovendien bevatten de gecoördineerde statuten van 2001 enkele tegenstrijdigheden met het oprichtingsdecreet (o.m. het voltijdse karakter van het mandaat van afgevaardigd bestuurder, administratief directeur en onderzoeksdirecteur).

De minister antwoordde dat het oprichtingsdecreet van de VITO zou worden opgeheven door het basisdecreet Beter Bestuurlijk Beleid (BBB)<sup>(6)</sup>, zodat de tegenstrijdigheden tussen de gecoördineerde VITO-statuten en het oprichtingsdecreet zouden verdwijnen. De Vlaamse regering zou de statutenwijziging van VITO voorts nog goedkeuren. De raad van bestuur achtte volgens de minister de onverenigbaarheid van de mandaten van directeurs en afgevaardigd bestuurder met enig ander beroep belangrijk<sup>(7)</sup>. Het zou met andere woorden gaan om voltijdse functies.

Het Rekenhof repliceerde dat de bedoeling van de raad van bestuur met de onverenigbaarheden van de mandaten niet uit de statutenwijziging 2001 bleek. De statuten zouden dan ook in die zin moeten worden aangepast.

De minister ging er uiteindelijk mee akkoord de onverenigbaarheden in de statuten te verduidelijken.

#### **2.4.2 Overdracht van het FIOV naar het IWT-Vlaanderen**

Het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000 houdende de overdracht van rechten en plichten van het FIOV naar het IWT trad in werking op 1 juli 2000. Het Rekenhof heeft over dit besluit al gerapporteerd naar aanleiding van de rekeningencontrole 2000 van zowel het FIOV als het IWT-Vlaanderen<sup>(8)</sup>: het FIOV had een dotatievermindering van 1,2 miljard BEF niet in zijn rekening verwerkt, voor een aantal vooreringen en voorzieningen waren correcties nodig en de rekeningen bevatten geen of onvoldoende informatie over de vastleggingsmachtiging en de aanrekening erop.

---

<sup>5</sup> Besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000 houdende de inwerkingtreding van een artikel van het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie.

<sup>6</sup> In de nieuwe structuur van de Vlaamse administratie zou de VITO een IVA met rechtspersoonlijkheid worden.

<sup>7</sup> Met uitzondering van bijkomende mandaten die de werking van de VITO ten goede zouden kunnen komen. Die zouden ad hoc door de raad van bestuur worden beslist.

<sup>8</sup> Boek van het Rekenhof 2001, Stuk 36 (2001-2002) – Nr. 1, van 9 november 2001, p. 305-309 en 453-457.

### 2.4.3 Wijziging oprichtingsdecreet IWT-Vlaanderen

De Vlaamse regering heeft op 26 januari 2001<sup>9</sup>) de bepalingen met definities en omschrijvingen van actietypes, alsook de meeste bepalingen over de wijziging van het IWT-oprichtingsdecreet, in werking gesteld. Het Rekenhof heeft echter opgemerkt dat artikel 12 (beheersovereenkomst) en een gedeelte van artikel 13 (personeel) nog geen uitvoering hebben gekregen.

De minister stelde in het vooruitzicht van de nakende reorganisatie van de Vlaamse administratie (Beter Bestuurlijk Beleid) ervoor te hebben geopteerd de beheersovereenkomst pas te formaliseren nadat de hertekening van opdrachten en structuur in dit kader zouden zijn afgerond. In afwachting zouden al relevante prestatie-indicatoren worden voorbereid. Het artikel over personeel zou in de fase van voorbereidende uitvoering vertoeven.

### 2.4.4 O&O-besluit

#### *Inhoud van het besluit*

Het O&O-besluit van 5 oktober 2001 regelt ter uitvoering van artikel 5 van het innovatiedecreet de voorwaarden voor steun aan projecten van WTK-ontwikkeling op initiatief van bedrijven (prototype- of ontwikkelingsprojecten, industrieel basisonderzoek en technische haalbaarheidsstudies). Het heft tevens het FIOV-besluit op. Het besluit definieert *prototype/ontwikkeling* en *industrieel basisonderzoek* in nagenoeg dezelfde bewoordingen als die welke de Europese kaderregeling voor O&O hanteert voor *preconcurrentiële ontwikkeling* en *industrieel onderzoek*. De steun voor deze projecten bedraagt respectievelijk 25 % en 50 % van de aanvaarde kosten. Deze percentages kunnen onder bepaalde voorwaarden verhogen tot respectievelijk 50 % en 75 %. Bij gemengde projecten wordt een gewogen gemiddelde berekend. Deze percentages verschillen niet van die in het oude FIOV-besluit<sup>10</sup>). Nieuw is dat een KMO tot maximaal 80 % van de projectkosten een achtergestelde lening kan bekomen als aanvulling op de steun. Het besluit trad in werking op 5 oktober 2001. De steunmaatregel werd aangemeld voor een periode van 10 jaar.

---

<sup>9</sup> Besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2001 ter uitvoering van sommige bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie van IWT-Vlaanderen.

<sup>10</sup> Wel werd de mogelijkheid geschrapt bepaalde projecten van onderzoeksinstellingen te subsidiëren tegen 100 % van de marginale kosten. Het verschil ligt erin dat de definities en toeslagregels werden afgestemd op de Europese O&O-kaderregeling.

### *Delegatieverlening*

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het O&O-besluit de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen de mogelijkheid bood steunbeslissingen over projecten te delegeren aan een specifieke commissie die de raad samenstelt. Bij de opstelling van het innovatiedecreet is de Vlaamse regering echter expliciet niet ingegaan op de vraag van het IWT-Vlaanderen om de raad van bestuur de mogelijkheid te geven specifieke commissies op te richten en er bevoegdheden aan te delegeren. Een uitvoeringsbesluit regelde dus een delegatiemogelijkheid die de decreetgever niet aanvaardde. Daar de subsidiëring van technologisch innovatieve projecten de hoofdtaak van het IWT-Vlaanderen is, kan de raad van bestuur zijn intrinsieke verantwoordelijkheid daarbij bezwaarlijk delegeren. Een commissie kan wel de beslissingen voorbereiden, maar uiteindelijk moet de raad van bestuur de definitieve beslissing nemen, eventueel op geglobaliseerde wijze.

De minister antwoordde dat de delegatie de procedure maximaal moest inkorten, maar dat het IWT-Vlaanderen zich zou conformeren aan de formele formulering van het innovatiedecreet inzake delegatiemogelijkheden en in geen beslissingsdelegatie meer zou voorzien voor specifieke commissies (enkel nog adviesbevoegdheid).

### *Aanvaardbare kosten*

Het ontwerpbesluit werd aangepast aan de bezwaren van de EC tegen het gebruik van forfaits bij de berekening van de aanvaardbare kosten. Bij de concrete invulling van de aanvaardbare kosten heeft het IWT-Vlaanderen echter een kostenmodel goedgekeurd dat sterk aanleunt bij het model uit het ontwerpbesluit dat niet werd aanvaard door de EC. Alhoewel het besluit niet in forfaits voorziet, zal er in praktijk wel mee worden gewerkt. Het IWT-Vlaanderen heeft zich ingedekt door in het kostenmodel te bepalen dat de directe kosten ter staving facturen vergen en moeten voldoen aan de regelgeving van de EC voor O&O-kosten.

Om een minimum aan controle te hebben en om misbruiken te vermijden, is het aangewezen dat het IWT-Vlaanderen niet enkel bij vermoeden van oneigenlijk gebruik overgaat tot controle, maar dat het jaarlijks een percentage dossiers aan een grondige controle onderwerpt op grond van uitgewerkte richtlijnen.

De minister antwoordde dat de controle van de kosten en de controle-richtlijnen zouden worden afgestemd op, onder meer, de bekommernis van de raad van bestuur om een maximale administratieve vereenvoudiging.

### 2.4.5 VIS-besluit

#### *Doelstellingen en inhoud van het besluit*

Het VIS-besluit van 24 mei 2002 ter uitvoering van artikel 6 van het innovatiedecreet bevond zich nog in ontwerpfasen toen het Rekenhof zijn opmerkingen aan de minister richtte. Het besluit beoogt een beter onderbouwd reglementair kader voor de acties van het technologisch innovatiebeleid en een betere stroomlijning, samenwerking en coördinatie van de intermediaire innovatieactoren (samenwerkingsverbanden). Het was de bedoeling de bestaande activiteiten van heterogene actoren, die vaak op ad hoc basis steun ontvingen, in één besluit onder te brengen: KMO-Innovatie Vlaanderen, HOBU-fonds, collectief onderzoek en technologische dienstverlening, clusters en aanverwante initiatieven<sup>(11)</sup>. Het besluit heeft drie activiteitensoorten subsidiabel gemaakt: collectief onderzoek, technologieadvies en technologische dienstverlening. Deze activiteiten kunnen al of niet gecombineerd leiden tot 4 verschillende projecttypes: projecten van collectief onderzoek, projecten van technologieadvies (eventueel in combinatie met innovatiestimulering), projecten van innovatiestimulering die sectorieel of per technologie worden georganiseerd en projecten van innovatiestimulering die subregionaal worden georganiseerd. Voor collectief onderzoek bedraagt de tegemoetkoming maximum 50 % van de aanvaarde projectkosten, voor de andere activiteiten is dat 80 %. De raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen beslist over de projecten volgens de criteria die het besluit heeft gespecificeerd: innovatiepotentieel, kwaliteit, additionaliteit en positieve externaliteiten, en complementariteit. De maatregel trad retroactief in werking vanaf 1 januari 2002 en geldt tot 31 december 2011.

#### *Aanmelding bij de EC*

De Vlaamse regering meldde het VIS-besluit eind 2000 aan bij de EC, die voor concurrentievervalsing vreesde, ook al biedt de VIS-steun bedrijven enkel onrechtstreekse voordelen. De Vlaamse overheid ontkende de mogelijke onrechtstreekse steun niet, maar berekende dat deze steun wegens de doelstelling van ruime kennisdiffusie geldelijk gezien per individueel bedrijf ver onder de minimumsteungrenzen van de *de minimis-regeling* zou liggen<sup>(12)</sup>. Ambtenaren van de EC zouden dit als een aanvaardbare rechtsgrond voor het VIS-besluit beschouwen. Van deze instemming konden echter noch het IWT-Vlaanderen, noch de ad-

---

<sup>11</sup> Innotek, Technologische Innovatiecel Vlaanderen, de technologieagenten van de GOM's, ...

<sup>12</sup> Dit betekent dat het totale bedrag van de steuncomponent aan de beneficiant van de diensten van het innovatiesamenwerkingsverband (een individuele onderneming) niet hoger zou zijn dan 100.000 EUR over een periode van drie jaar. Een dergelijke steun vergt geen aanmelding (EG-verordening Nr. 69/2001).



ministratie een document voorleggen. Daar zij de *de minimis*-regeling expliciet had opgenomen in het VIS-besluit, heeft de Vlaamse regering de aanmelding bij de EC ingetrokken.

### *Budgetraming en uitgavenaanrekening*

De jaarlijkse betalingen voor de diverse projecttypes worden geraamd op 575 miljoen BEF. Zowel voor collectief onderzoek als voor technologische dienstverlening is de raming van de Vlaamse middelen afhankelijk van afspraken met andere gewesten. Het Rekenhof heeft de vraag gesteld of de opzegging van het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 over de collectieve centra deze raming niet in het gedrang bracht (zie verder 2.5.3.). Het wees erop dat het aangewezen is dat er zo snel mogelijk duidelijkheid en zekerheid komt over de inbreng van andere overheden.

De minister heeft geantwoord dat met de andere overheden is afgesproken voor 2002 de modaliteiten en procedure van het samenwerkingsakkoord te hanteren. Voor de daarop volgende jaren zag de minister geen probleem.

Het Rekenhof heeft ook opgemerkt dat het voor een transparante financiële opvolging verkieslijk is voor de aanrekening van alle VIS-projecten één en dezelfde kredietlijn te gebruiken, ook in het beginjaar. De VIS-steun zou in het eerste jaar namelijk op twee kredietlijnen worden aangerekend: de eerste kredietlijn voor *innovatiestimulering*<sup>(13)</sup> en de tweede kredietlijn voor *collectief onderzoek en technologische dienstverlening*<sup>(14)</sup>. De keuze voor het gebruik van de eerste kredietlijn is ingegeven door de algemene begrotingsoptie nieuwe initiatieven van de Vlaamse regering op deze budgettaire lijn op te starten. Vanaf 2003 zou dan nog enkel de tweede kredietlijn worden gebruikt. Het Rekenhof acht het niet aangewezen twee kredietlijnen te gebruiken als alle projecten in de toekomst op één kredietlijn zullen worden aangerekend. Daarenboven is de argumentatie van de Vlaamse regering voor de opsplitsing niet consistent. De minister vond deze kritiek gedeeltelijk terecht. Hij beaamde dat financiering van alle VIS-projecten vanaf eenzelfde budgetlijn de transparantie sterk ten goede zou komen. Dit zou vanaf 2003 zeker het geval zijn. De minister toonde zich dus niet bereid de huidige situatie te wijzigen. Daardoor zullen problemen rijzen bij de opvolging van dossiers die over meer jaren lopen en die van de ene naar de andere budgetlijn verschuiven.

---

<sup>13</sup> Programma 71.3, basisallocatie 99.11, *Vastleggingsmachtiging IWT-Vlaanderen ter ondersteuning van acties van technologische innovatie op initiatief van de Vlaamse regering.*

<sup>14</sup> Programma 71.3, basisallocatie 99.12, *Vastleggingsmachtiging IWT-Vlaanderen voor projecten op initiatief van bedrijven en innovatiesamenwerkingsverbanden.*

De Vlaamse regering wilde de middelen voor de eerste vier jaar innovatiestimulering, geraamd op 800 miljoen BEF, meteen vastleggen op de kredieten 2001. De Inspectie van Financiën wees er echter op dat de tweede oproep *thematische innovatiestimulering* pas in 2002 zou plaatsvinden. De regering nam zich daarom voor een nieuwe vastlegging te nemen op de kredieten 2002 voor de middelen van die oproep (200 miljoen BEF). Daardoor zou een vastlegging van 600 miljoen BEF op de kredieten 2001 hebben volstaan. Toch heeft de Vlaamse regering op 14 december 2001 800 miljoen BEF provisioneel vastgelegd voor de financiering van projecten voortvloeiend uit de VIS-oproepen 2001. Dat is 200 miljoen BEF te veel in vergelijking met de raming. De minister antwoordde dat de bestedingsformulering wijzigde: alle VIS-projecten van de eerste oproep, behalve de projecten ingediend door de collectieve en gelijkgestelde onderzoekscentra in het kader van het samenwerkingsakkoord over de collectieve centra, zouden moeten worden gefinancierd met de vastgelegde 800 miljoen BEF. Het Rekenhof stelde vast dat behalve de initieel voorziene projecten, ook andere projecten op de provisionele vastlegging werden aangerekend, met de bedoeling het vastgelegde bedrag uit te putten.

Bovendien bevatten de oproepen 2001 ook oproepen voor collectief onderzoek en technologische dienstverlening, waarvan de uitgaven, volgens een nota aan de Vlaamse regering van 14 december 2001, ten laste vallen van de tweede kredietlijn. Op deze kredietlijn zijn in 2001 echter geen middelen vastgelegd voor VIS-projecten. De bovengenoemde uitgaven 2001 zullen dus, zeker gedeeltelijk, worden aangerekend op de eerste kredietlijn. Dit compliceert de financiële opvolging nog meer en verhoogt de kans op fouten. De minister herhaalde dat de aanbeveling om alle VIS-projecten op eenzelfde kredietlijn aan te rekenen zou worden gevolgd vanaf 2003. Op 24 mei 2002 heeft de Vlaamse regering inderdaad beslist een gedeelte van de projecten van technologische dienstverlening aan te rekenen op de eerste kredietlijn en een ander gedeelte op de tweede kredietlijn. De aanrekening op de eerste kredietlijn ging in tegen een vroegere beslissing van de Vlaamse regering.

#### *Oproepen tot projectindiening*

De eerste oproepen werden georganiseerd nog vóór de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring had gehecht aan het VIS-besluit en nog vóór advies was gevraagd aan de Raad van State. De Vlaamse regering motiveerde deze handelwijze door te verwijzen naar de langdurige procedurestappen. Het IWT-Vlaanderen keurde eind 2001 en begin 2002 groepen projecten van *thematische innovatiestimulering* en *technologische dienstverlening* voorwaardelijk goed. De definitieve toezegging en de uitbetaling zouden pas plaatsvinden na finale goedkeuring van het VIS-besluit. Dit neemt niet weg dat er nog geen reglementaire basis bestond voor de procedurestart. De minister argumenteerde dat het VIS-besluit door de lange procedure bij de EC niet meer definitief werd goedgekeurd in 2001 en dat potentiële begunstigen daar niet het slachtoffer van mochten zijn. Om bepaalde initiatieven continuïteit te bieden en de nieuwe beleidsopties te realiseren, werd de oproep niet uitgesteld.

Het Rekenhof merkte ook op dat het IWT-Vlaanderen bij de beoordeling van de ingediende projecten de selectieprocedure van het ontwerp van VIS-besluit niet heeft gerespecteerd. Nochtans waren de oproepen gebaseerd op dit besluit. Zo pastte de instelling voor de eerste oproep thematische innovatiestimulering de derde beoordelingsdimensie niet toe. De minister antwoordde dat de derde beoordelingsdimensie vanaf de tweede oproep zou worden geoperationaliseerd.

Ten slotte merkte het Rekenhof op dat maar een derde van projectvoorstellen technologische dienstverlening werd behandeld volgens de VIS-procedure, de rest volgens de procedures voor collectieve centra. Maar ook binnen deze laatste groep kregen niet alle projecten een gelijke behandeling: als de VIS-berekeningsregels in een hoger steunbedrag resulteerden, vonden zij toepassing. De minister antwoordde niet op deze opmerking.

#### **2.4.6 Interfacebesluit**

##### *Inhoud van het besluit*

Ook het interfacebesluit van 13 september 2002 bevond zich nog in de ontwerpfase toen het Rekenhof zijn opmerkingen aan de minister richtte. Dit besluit geeft uitvoering aan artikel 7 van het innovatiedecreet, dat interfaceactiviteiten definieert als: *de bevordering van de samenwerking tussen de universiteit en het bedrijfsleven, de economische valorisatie van het door de universiteit uitgevoerde onderzoek en/of de oprichting van spin-offbedrijven*. Krachtens dit besluit kan het IWT-Vlaanderen binnen de limieten van de begrotingskredieten die de Vlaamse regering jaarlijks vastlegt, subsidies toekennen voor interfaceactiviteiten die uitgaan van universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap en die gericht zijn op technologische innovatie in het Vlaams Gewest<sup>15</sup>. De volgende activiteiten komen voor subsidiëring in aanmerking: de bevordering van de samenwerking tussen de universiteiten en bedrijven, de bevordering van de economische valorisatie van het onderzoek en de bevordering van de oprichting van spin-off bedrijven. De middelen worden tussen de nominatim opgesomde universiteiten verdeeld in functie van hun onderzoekspotentieel. Om een subsidie te bekomen moeten de interfacediensten van de universiteiten een vijfjaarlijks beleidsplan opstellen waarin zij de beleidsdoelstellingen, de beleidsinstrumenten (inclusief personeel), een strategisch actieplan en de beoogde kwantitatieve prestaties en resultaten beschrijven. Het IWT-Vlaanderen beoordeelt deze plannen. De interfacediensten moeten jaarlijks verslag uitbrengen over hun activiteiten, resultaten en middelenaanwending. De prestaties van de interfacediensten zullen vijfjaarlijks worden onderworpen aan een grondige evaluatie, onder meer door externe experts.

---

<sup>15</sup> Deze activiteiten worden al sinds 1998 op ad hoc basis betoelaagd (jaarlijks budget: ongeveer 50 miljoen BEF).

### *Aanmelding bij de Europese Commissie*

Volgens de Vlaamse regering acht de Europese kaderregeling O&O-steun aan universiteiten in principe verenigbaar met de Europese markt, zodat notificatie bij de EC niet nodig is. Het interfacebesluit regelt echter ook de samenwerking van universiteiten met bedrijven en de oprichting van spin-off bedrijven. De vraag rijst of dit aspect geen indirecte steun aan bedrijven inhoudt, die aanmelding bij de EC vergt. Overigens heeft de EC op 12 oktober 1998 voorafgaandelijke aanmelding van elke steuntoekenning op grond van het innovatiedecreet gevraagd.

De minister heeft verwezen naar het VIS-besluit, waarbij de EC ermee instemde dat mogelijke indirecte voordelen voor bedrijven geen voldoende grond vormen voor aanmelding.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat geen officieel document die instemming bevestigt. Bovendien betreft het hier een andere steunmaatregel. De Vlaamse overheid kan niet in de plaats van de EC oordelen over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de Europese markt. Bovendien bevatte het VIS-besluit expliciet de *de minimis*-regeling. Dit is niet het geval voor het interfacebesluit. Ook de Raad van State maakte een voorbehoud over de niet-aanmelding van het interfacebesluit.

De minister bleef in zijn tweede antwoord van oordeel dat het interfacebesluit geen steunmaatregel is in de zin van artikel 87 van het EG-verdrag en bijgevolg niet moet worden aangemeld bij de EC. Het Rekenhof wijst erop dat steunmaatregelen die worden uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de EC onrechtmatig zijn, want in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-verdrag. Bovendien houdt niet-aanmelding risico's in. De EC kan immers, na klacht van een derde of op eigen initiatief, de subsidie of voordelen onderzoeken en ze eventueel kwalificeren als steunmaatregelen die moesten worden aangemeld voor ze werden toegekend. In dit geval kan de EC de Lid-Staat het bevel geven de toegekende steun terug te vorderen.

#### **2.4.7 Aanwending van wetenschappelijk-technologische kennis**

Het innovatiedecreet definieert het activiteitentype *aanwending van wetenschappelijk-technologische kennis* als: *wetenschappelijk-technologische kennis gebruiken om bestaande producten en diensten te verbeteren of nieuwe producten en diensten te ontwikkelen, of om het productieproces, de organisatiemethoden en de commercialisering te vernieuwen*. De EC beklemtoonde echter dat commercialisering en industriële productontwikkeling onder haar O&O-kaderregeling niet voor steun in aanmerking kwamen. Het verdient daarom aanbeveling in het uitvoeringsbesluit te expliciteren dat projecten voor commercialisering of

industriële productontwikkeling niet voor subsidiëring in aanmerking komen.

De minister wijst erop dat het Gewest de aanwending van technisch-wetenschappelijke kennis in de bedrijven nu niet rechtsreeks financieel ondersteunt, maar wel indirect, langs de diensten die de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden leveren. Er zou in geen geval een nieuwe maatregel komen ter ondersteuning van individuele bedrijfsprojecten inzake aanwending van wetenschappelijk-technologische kennis.

#### **2.4.8 Nog te realiseren initiatieven**

Enkele artikelen van het innovatiedecreet die essentieel zijn voor het Vlaamse innovatiebeleid, wachten nog altijd op uitvoering.

##### *Beleidsplan*

Het innovatiedecreet draagt de Vlaamse regering op de voorwaarden voor de opstelling en indiening van het vierjaarlijks beleidsplan te regelen. De Vlaamse Ministers van Innovatie en van Onderwijs hebben een gemeenschappelijke beleidsnota opgesteld, die echter niet voldoet aan de doelstellingen van het horizontaal beleidsplan. Zowel het uitvoeringsbesluit voor het beleidsplan als het beleidsplan zelf, moeten spoedig worden gerealiseerd. Het innovatiedecreet vormt op zich maar een institutioneel kader. Het beleidsplan, de reglementaire besluiten en de beheersovereenkomst zijn de drie belangrijke pijlers die vorm moeten geven aan de Vlaamse innovatiebeleidsprioriteiten.

De minister antwoordde dat het volgens de memorie van toelichting de initiële bedoeling was in een voldoende horizontaal afgestemd beleidsplan te voorzien in het begin van een legislatuurperiode. Hij koos er daarom voor dit ten volle te realiseren bij de volgende legislatuur.

Het Rekenhof repliceerde dat het logisch is dat een beleidsplan bij het begin van een nieuwe legislatuurperiode wordt opgesteld, maar dat die bedoeling niet in de memorie van toelichting bij het innovatiedecreet staat. Om een beleidsplan bij het begin van de volgende legislatuur te kunnen opstellen, is het nodig dat het uitvoeringsbesluit voor het opstellen en indienen van dit plan vóór die datum voorhanden is. Het Rekenhof heeft daarom andermaal aangedrongen op de spoedige uitvaardiging van dit uitvoeringsbesluit.

De minister beloofde uiteindelijk deze aanbeveling ter harte te zullen nemen.

## *Beheersovereenkomst en personeel IWT-Vlaanderen*

De bepalingen over de beheersovereenkomst en het personeel van het IWT-Vlaanderen kregen nog geen uitvoering<sup>16</sup>).

### **2.5 Verwante dossiers**

In het verleden heeft het Rekenhof meermaals opmerkingen gemaakt over het ontbreken van een rechtsgrond voor de toekenning van steun aan bepaalde projecten gefinancierd vanuit de budgetten voor wetenschappelijk-technologisch onderzoek (clusters, HOBU-fonds). In zijn antwoorden verwees de minister regelmatig naar het op til staande innovatiedecreet, dat in een rechtsbasis zou voorzien voor de kwestieuze projecten. In afwachting van het innovatiedecreet en zijn uitvoeringsbesluiten werden ondertussen niettemin nog steeds projecten goedgekeurd zonder reglementaire grondslag. Daarbuiten bestaan er nog een aantal initiatieven die wachten op integratie in een van de uitvoeringsbesluiten van het innovatiedecreet (bv. collectieve centra of KMO-programma).

#### **2.5.1 Clusters**

##### *Inleiding*

Een cluster is een netwerk waaraan bedrijven en instellingen in Vlaanderen vrijwillig en actief deelnemen om synergieën te ontwikkelen, onderling of met de onderwijs- en onderzoekswereld, op een of meer domeinen zoals wetenschappelijk onderzoek, productontwikkeling, technologische opwaardering, opleiding en vorming, productie, commercialisatie en exportpromotie. De Vlaamse regering ondersteunt dergelijke economische netwerken omdat zij ervan uitging dat de mededingingskracht van Vlaamse bedrijven onder meer afhangt van dergelijke synergieën. Daarvoor heeft zij in 1994 het clusterbeleid uitgewerkt. Een overzicht van de toegekende clustersteun is opgenomen als bijlage 2.

Het Rekenhof heeft over de clustersteun een eerste maal opmerkingen gemaakt op 14 mei 1996. De steun kaderde inhoudelijk immers niet in de opdrachten van het IWT of FIOV en de projecten werden gedeeltelijk gesteund tegen hogere percentages dan reglementair toegelaten. Daar clustersteun aldus niet onder het FIOV-besluit kon vallen, vergde hij aanmelding bij de EC, die diende te oordelen over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt. De minister was het met deze zienswijze oneens, maar verwees naar het innovatiedecreet dat in een

---

<sup>16</sup> Zie punt 2.4.3 (wijziging oprichtingsdecreet IWT-Vlaanderen).

definitieve reglementering van het clusterbeleid zou voorzien. Zo gaf de minister impliciet toe dat een reglementaire basis voor clustersteun ontbrak.

Het innovatiedecreet voorziet inderdaad in subsidiëring van activiteiten van wetenschappelijk-technologische kennis die uitgaan van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, instellingen of organisaties (waaronder clusters). Het uitvoeringsbesluit, het VIS-besluit, heeft echter lang op zich laten wachten. Voor de continuïteit van de lopende acties heeft de Vlaamse regering op 17 november 1998 de clustersteun een eerste maal verlengd, met name tot eind 1999. Het Rekenhof heeft opnieuw het gebrek aan een rechtsbasis aangeklaagd.

### *Nieuwe verlengingen van clustersteun*

De Vlaamse regering nam de beslissingen tot verlenging van de clustersteun voor de periodes van 1 januari 2000 tot 30 juni 2001 en van 1 juli 2001 tot 31 december 2001 laattijdig, namelijk op een ogenblik dat de subsidieerbare periode al geruime tijd bezig of bijna afgelopen was.

Aangezien de reglementaire basis voor de clustersteun nog steeds niet voorhanden was, had de Vlaamse regering de toegekende steun bovendien moeten aanmelden bij de EC, wat niet is gebeurd. De clustersteun werd dus onrechtmatig toegekend.

De minister verwees in zijn antwoord naar de kernelementen van vorige antwoorden: clusters zijn onderzoeksinstellingen zonder winstoogmerk<sup>17</sup>, die uitdrukkelijk niet onder artikel 87 van het EG-verdrag vallen. Mocht de steun toch onder dit artikel vallen, dan nog zou hij onder de *de minimis*-regeling vallen. De resultaten van de clusterprojecten komen overigens ten goede van alle leden van de cluster, zoals geregeld in artikel 2.4.b van de kaderregeling.

Het EG-verdrag stipuleert echter dat de EC van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte moet worden gebracht<sup>18</sup>. De communautaire O&O-kaderregeling van 20 december 1995 stelt expliciet dat afzonderlijke gevallen van steunverlening buiten het kader van aangemelde en goedgekeurde O&O-steunregelingen aanmelding vergen, met uitzondering van die in het kader van de *de minimis*-faciliteit. Het is dus de EC die moet oordelen of clusters onderzoeksinstellingen zijn en of clustersteun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Zoals voor het interfacebesluit, is de argumentatie voor de intrekking van de aanmelding van het VIS-besluit, niet zonder meer van toepassing op clustersteun: er is geen officieel document waaruit de instemming van de EC blijkt en de *de minimis*-regeling is niet expliciet van toepassing gemaakt, zoals in het VIS-besluit.

---

<sup>17</sup> Zoals vermeld in artikel 2.3 van de Europese O&O-kaderregeling.

<sup>18</sup> Artikel 88, lid 3.

De minister bleef in zijn tweede antwoord van oordeel dat de clustersteun geen steunmaatregel is in de zin van artikel 87 van het EG-verdrag en bijgevolg niet moet worden aangemeld bij de EC. Het Rekenhof wijst erop dat steunmaatregelen die worden uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de EC onrechtmatig zijn, want in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-verdrag. Bovendien houdt niet-aanmelding risico's in. De EC kan immers, na klacht van een derde of op eigen initiatief, de subsidie of voordelen onderzoeken en ze eventueel kwalificeren als steunmaatregelen die moesten worden aangemeld voor ze werden toegekend. In dit geval kan de EC de Lid-Staat het bevel geven de toegekende steun terug te vorderen.

### *Prestatie-indicatoren*

Sinds 2000 bevatten de convenants met de clusters voor het eerst prestatie-indicatoren. De afdwingbaarheid van dergelijke afspraken is evenwel onvoldoende bij gebrek aan financiële sancties. De minister ging deels met deze opmerking akkoord. Het behalen van de prestatie-indicatoren zou repercussies moeten hebben op de eventuele projectverlenging of tot financiële sancties moeten kunnen leiden. Volgens de minister had deze overweging gespeeld bij de beslissing tot verlenging van de clustersteun. In de toekomst zouden de resultaten van een voorgaand project meespelen bij de beoordeling van nieuwe VIS-steunaanvragen.

De nota waarop de verlenging van de clustersteun steunde, relativeerde echter de voorafgaande tussentijdse evaluatie. In het ondertussen goedgekeurde VIS-besluit, is inderdaad voorzien dat nieuwe projectaanvragen onder meer worden beoordeeld op de resultaten van voorgaande projecten. Het is belangrijk dat de prestatie-indicatoren niet enkel worden gebruikt bij beslissingen over het al dan niet verlengen van steun maar ook bij de beoordeling of het saldo voor de lopende periode volledig mag worden uitbetaald en of er eventueel moet worden teruggevorderd indien de gestelde doelstellingen niet werden bereikt.

### *Vlaams Initiatief voor Productontwikkeling (VIPO)*

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de cluster VIPO om onduidelijke redenen het saldo van de investeringssubsidie mocht aanwenden voor werkingskosten van nieuwe projecten, ondanks de algemene optie dat geen nieuwe initiatieven mochten worden gesubsidieerd.

De minister heeft geantwoord dat de gewijzigde financieringsmodaliteiten (50 % subsidie op de afschrijvingen in plaats van 80 % subsidie op de investeringen) de behoefte aan investeringen plots sterk had doen dalen. Bovendien waren al tal van engagementen genomen ten aanzien van de bedrijven en concrete projecten. De onzekerheid en onduidelijkheid over de verdere VIPO-financiering en haar modaliteiten mochten volgens de minister niet ten koste gaan van de dienstverlening aan de bedrijven. Behoorlijk bestuur eist immers dat aangegane engagementen



worden uitgevoerd. Daarom was het billijk deze conversie goed te keuren.

Het Rekenhof repliceerde dat het niet verwonderlijk was dat het VIPO bij een dergelijke wijziging in de financieringsmodaliteiten zijn financieel plan herzag. Het VIPO kon zijn engagementen blijkbaar niet allemaal realiseren met de beschikbare middelen. Het had dan ook een projectplanning en een betere aangepaste budgettering moeten opmaken. Het is niet de bedoeling van een subsidie tekorten van een begunstigde te financieren, noch dat een begunstigde ongelimiteerd engagementen aangaat waarvoor de overheid achteraf geld moet bijpassen.

De minister beklemtoonde opnieuw het overbruggingskarakter van de financiering. Terwijl hij in zijn eerste antwoord nog stelde dat de genomen engagementen de aanleiding waren om overheidssteun te verkrijgen, beweerde hij in zijn tweede antwoord dat het VIPO geen engagementen heeft aangegaan met bedrijven zonder over de nodige overheidsmiddelen te beschikken. De verlenging van de clustersteun aan het VIPO is dus onvoldoende gemotiveerd.

#### *Cluster Vlaamse Staalplaatproducenten en –verwerkers (Clusta)*

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat 80 % van de werkingskosten van de cluster Clusta wordt gesubsidieerd, terwijl bij andere clusters maar 50 % wordt gesubsidieerd. Het hoge Clusta-percentage zou steunen op het VIS-besluit, dat echter nog niet van kracht was. Bovendien bleek uit de doorlichting van het IWT-Vlaanderen dat voor de verdere subsidiëring van Clusta geen grondige evaluatie plaatsvond, zoals voorzien. Bovendien bleek Clusta nog steeds in hoofdzaak afhankelijk te zijn van overheidsmiddelen, in plaats van autonoom te werken, zoals werd vereist.

De initiële ondersteuning werd volgens de minister gradueel teruggebracht van 100% tot 80 %, het gangbare percentage voor de ondersteuning van de technologische adviseerdiensten verbonden aan de collectieve centra, waarmee de Clusta-activiteiten vergelijkbaar zouden zijn. De voorziene degressie in subsidiëring was er dus wel, maar werd in 1995 te rooskleurig en, bij nader toezien, irrealistisch ingeschat. De minister beweerde voorts dat Clusta beschikte over een grondige audit die aantoonde dat de cluster wel degelijk efficiënt en effectief werkte.

Het Rekenhof repliceerde dat Clusta moet worden behandeld volgens de procedures voor collectieve centra als zijn activiteiten dezelfde zijn. Immers, als er een regeling bestaat voor een bepaald type van projecten, moeten al die projecten volgens dezelfde procedure worden behandeld en kan er geen parallel subsidiestelsel worden opgezet. Zijn de Clusta-activiteiten niet gelijk aan die van collectieve centra, dan is een reglementaire basis vereist of aanmelding bij de EC. Aan geen enkele van deze mogelijkheden is echter voldaan.

De technische doorlichting door het IWT-Vlaanderen stelde letterlijk dat geen grondige evaluatie<sup>19</sup> voorhanden of op korte termijn produceerbaar was. De conclusies van de beperkte doorlichting door het IWT-Vlaanderen bevatten voldoende elementen om de subsidie in vraag te stellen. Een grondige evaluatie zou een correcter, meer gefundeerde beslissing hebben toegelaten over het subsidiepercentage en -bedrag.

De audit waarnaar de minister verwees, dateert van september 1997. Deze audit, uitgevoerd in opdracht van Clusta naar aanleiding van de beslissing over de verlenging van de steun voor de periode 1998-1999, was inderdaad positief. Hij kan echter bezwaarlijk de verlenging van steun vanaf 2000 motiveren, zeker niet als recenter elementen aangeven dat Clusta de opgelegde doelstellingen niet haalt.

De minister bracht in zijn tweede antwoord geen nieuwe elementen aan die het vooruitlopen op een nog niet van kracht zijnde reglementering verantwoordden. De opmerking over de niet actuele evaluatiestudie vond hij ten dele terecht.

#### *Vlaamse Luchtvaartindustriëlen (VLI)*

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de berekening van de subsidie voor de tweede helft van 2001 onduidelijk en niet gemotiveerd was. De minister antwoordde dat de subsidie de cluster tot eind 2001 een minimum aan continuïteit in zijn werking wilde garanderen, overeenkomstig de algemene beleidslijn voor alle clusters. Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat het louter verzekeren van continuïteit als argument niet volstaat om een subsidie verder toe te kennen. Enkel inhoudelijk en financieel goed onderbouwde projecten kunnen subsidies bekomen, ongeacht de algemene beleidslijnen. De antwoorden van de minister bevatten geen elementen die aantoonen dat het project van de VLI hieraan voldeed.

#### **2.5.2 HOBU-fonds**

Sinds 1997 ontvangt het IWT-Vlaanderen jaarlijks een dotatie voor het onderzoek aan hogescholen, het zogenaamde HOBU-fonds. In 2001 bevatte dit fonds 240 miljoen BEF gesplitste vastleggingskredieten en 280,4 miljoen BEF gesplitste ordonnanceringskredieten. Het HOBU-fonds heeft een dubbel doel: projectmatig technologisch onderzoek aan de Vlaamse hogescholen opwaarderen en de verspreiding bevorderen van de technologiekennis langs de hogescholen naar Vlaamse bedrijven, in het bijzonder niet technologiegedreven KMO's. De Vlaamse regering heeft het IWT-Vlaanderen belast met de uitwerking van de modaliteiten en de organisatie van een jaarlijkse oproep tot projectindiening.

---

<sup>19</sup> Met in het bijzonder een inzicht in de globale kosten-batenverhouding van de steun aan Clusta.

De instelling adviseert de projecten en keurt sinds 1999 de portofolio goed<sup>(20)</sup>.

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de HOBU-projecten zonder reglementaire basis 100 % subsidies ontvangen voor de personeels- en werkingskosten en 90 % voor de uitrustingskosten. Noch het FIOV-besluit, noch het VIS-besluit staan dermate hoge percentages toe. Het is overigens onduidelijk of de HOBU-projecten in de toekomst op grond van het VIS-besluit zullen worden gesubsidieerd en langs welk projecttype dit zal gebeuren.

De minister heeft toegegeven dat de steunverlening langs het HOBU-fonds voorsnog een reglementaire basis mist. Daarom precies beslist de Vlaamse regering jaarlijks over de steunmodaliteiten en het steunprincipe, op grond waarvan het IWT-Vlaanderen vervolgens oproept, evalueert en selecteert. De toekomstige HOBU-steunmodaliteiten zullen overigens moeten overeenstemmen met het op stapel staande BAMA-decreet<sup>(21)</sup>. In functie daarvan achtte de minister het inderdaad aangewezen in een reglementair subsidiebesluit te voorzien, met stabielere rechtsbasis.

Uit het antwoord van de minister blijkt dat de HOBU-projecten niet onder het VIS-besluit zullen vallen, maar dat er een apart besluit voor zal komen.

### **2.5.3 Collectieve centra**

Collectieve centra en gelijkgestelde centra<sup>(22)</sup> zijn (sub)sectorieel georganiseerde onderzoeksinstellingen die binnen elke sector een interface tussen wetenschappelijk onderzoek en industriële activiteiten dienen tot stand te brengen. Hun opdracht bestaat erin ten bate van de aangesloten ondernemingen, aandacht te besteden aan het industrieel precompetitief gemeenschappelijk onderzoek en gespecialiseerde acties van technologische dienstverlening te ondersteunen, in het bijzonder voor KMO's. De centra dienen deze opdrachten in tweejarige subsidieerbare projecten te concretiseren.

#### *Collectief onderzoek*

O&O-projecten van collectieve centra komen in aanmerking voor gemeenschappelijke steunverlening vanwege de federale overheid en de

---

<sup>20</sup> Voordien deed de Vlaamse regering dit.

<sup>21</sup> Bachelor-Master-decreet.

<sup>22</sup> Opggericht op grond van de zogenaamde *wet De Grootte* (Regentenbesluit van 30 januari 1947).

gewesten<sup>(23)</sup>. Een samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 regelt de gezamenlijke financiering. Positief geëvalueerde projecten bekomen 25% steun van de federale overheid en 25% van de gewesten. De geweststeun wordt verder opgesplitst volgens een onderlinge verdeelsleutel die verbonden is aan de verdeling van de industriële activiteit van de betrokken sector in elk van de respectieve gewesten. De totale overheidssteun blijft aldus onder de grens van 50 % die de Europese O&O-kaderregeling voor industrieel onderzoek heeft opgelegd. Overleggroepen met federale en gewestvertegenwoordigers (de zogenaamde 4C- en 3C-groepen) staan in voor de organisatie van de samenwerking.

#### *Technologische dienstverlening*

De financiering van de technologische dienstverlening (TAD) door de collectieve en gelijkgestelde centra is een exclusief regionale bevoegdheid. De drie gewesten zijn sinds de portfolio 1991 een gewestelijke overheidssubsidie van 80 % van de reële marginale kosten van de dienstverleningscellen overeengekomen. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat voor dit subsidiepercentage geen juridische basis bestaat. De minister heeft geantwoord dat de Vlaamse regering het percentage heeft goedgekeurd op 11 december 1991. Deze beslissing betrof echter het eerste subsidiebesluit voor de technologische adviseerdiensten van de collectieve centra, daterend van 11 december 1991, dat verwees naar het inmiddels opgeheven FIOV-decreet van 6 mei 1997. Volgens dit decreet mocht de Vlaamse regering beschikken over de FIOV-kredieten voor de bevordering van het toegepast industrieel onderzoek, ongeacht de aard van de ten laste te nemen uitgaven. Een dergelijke algemene bepaling bood de Vlaamse regering een zeer grote discretionaire bevoegdheid inzake steun aan wetenschappelijk onderzoek, zeker bij ontstentenis van een aparte subsidieregeling voor de collectieve centra. Het VIS-besluit heeft intussen wel specifieke subsidieregels voor collectief onderzoek en technologisch advies uitgevaardigd.

#### *Vlaamse subsidiëring*

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de Vlaamse steun aan de collectieve centra. Deze steun vertegenwoordigt 60 à 70 % van de totale interregionale overheidsfinanciering.

*(in BEF)*

<b>Vlaamse financiering</b>	<b>Collectief Onderzoek</b>	<b>TAD</b>	<b>Totaal</b>
<b>2000</b>	91.895.835	97.824.556	189.722.391
<b>2001</b>	88.786.030	102.146.320	190.934.351
<b>Totaal</b>	180.681.865	199.970.876	380.656.742

<sup>23</sup> Bijzondere wet van 8 augustus 1988, artikel 6bis, § 3.

### *Opzegging samenwerkingsakkoord*

Het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 bracht verscheidene problemen mee:

- Ongeacht de jaarlijkse projectindiening en -evaluatie, is de 3C/4C-evaluatieronde bepalend voor de middelentoekening per centrum.
- In de 3C/4C-vergadering heeft elke partij evenveel beslissingsmacht (consensusmodel), terwijl het Vlaams Gewest financieel relatief meer inbrengt dan de andere gewesten.
- Enkel collectieve of gelijkgestelde centra bekomen middelen, terwijl ook andere instanties, zoals de clusters, gelijkaardige activiteiten uitvoeren.
- Voor de financiering van de technologische adviseerdiensten ontbreekt een uitgewerkt juridisch kader. Momenteel geldt een regeling die de 3C-vergadering op 2 oktober 1995 goedkeurde.
- De administratieve procedure is zwaar.

Deze problemen hebben de Vlaamse regering ertoe aangezet het samenwerkingsakkoord op te zeggen. In de toekomst zullen de projecten worden gesubsidieerd op grond van het VIS-besluit.

### **2.5.4 KMO-programma**

#### *Situering*

Het KMO-programma is een nieuw programma dat bestaat uit een hervorming en vereenvoudiging van verscheidene KMO-acties. Het aantal projecttypes verminderde (KMO-innovatieprojecten en drie types van KMO-innovatiestudies) en de subsidievoorwaarden werden gestroomlijnd. De projectselectie en -evaluatie verlopen volgens de modaliteiten van het O&O-besluit van 5 oktober 2001.

#### *Reglementaire basis*

Het KMO-programma verwijst naar het O&O-besluit als rechtsgrond. De Vlaamse regering heeft het programma echter al op 15 december 2000 goedgekeurd, toen het O&O-besluit zich nog in de ontwerpfasen bevond. Bovendien wijzigde het O&O-besluit naderhand nog aanzienlijk. Het Rekenhof heeft dan ook opgemerkt dat het O&O-besluit niet de reglementaire basis voor het KMO-programma kan zijn. De Vlaamse regering heeft zich evenwel ingedekt door voor de *de minimis*-regeling te kiezen als reglementaire basis in afwachting van het van kracht worden van het O&O-besluit.

De minister heeft geantwoord dat het programma ondertussen volwaardig steunt op het O&O-besluit, goedgekeurd door de Vlaamse regering

op 5 oktober 2001. Ook de voorafgaande indekking van de *de minimis*-regeling zou worden gerespecteerd. De minister reageerde niet op de opmerking dat werd vooruitgelopen op een nog niet van kracht zijnde reglementering.

### *Delegaties*

Het programma voorzag in de mogelijkheid de beslissingsbevoegdheid over projectsteun te delegeren aan de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen of een gespecialiseerde commissies die de raad daartoe kon samenstellen overeenkomstig de modaliteiten in het O&O-besluit. Het Rekenhof formuleerde over deze delegatiemogelijkheid eenzelfde opmerking als voor het O&O-besluit. De minister antwoordde dat het IWT-Vlaanderen zich zou schikken naar het innovatiedecreet en geen beslissingsdelegatie aan specifieke commissies te zullen toestaan.

### *Operationalisering*

Op 15 december 2000 heeft de Vlaamse regering 800 miljoen BEF vastgelegd voor het KMO-programma, terwijl de projecten maar konden starten in 2001. De minister wierp tegen dat de provisionele vastlegging voor het KMO-programma plaatsvond overeenkomstig de bepalingen en toelichtingen in het begrotingsdecreet en volgens de praktijk die sedert 1991 werd toegepast voor talrijke impuls- en actieprogramma's.

Het Rekenhof repiceerde dat het niet duidelijk was naar welke bepaling van welk begrotingsdecreet de minister verwees. Het wees erop dat voor andere projecten, bijvoorbeeld de VIS-projecten, de projectoproep wel plaatsvond en de projecten van start gingen in het jaar dat de vastlegging werd genomen. Meer nog, na een opmerking van de Inspectie van Financiën heeft de Vlaamse regering beslist de VIS-oproep 2002 niet in 2001 vast te leggen, maar daarvoor een aparte vastlegging op de kredieten 2002 te nemen. Voor het KMO-programma vond de oproep maar in 2001 plaats, terwijl de vastlegging van 2000 dateert. Een vastlegging vergt concrete projecten. Volgens artikel 54 van het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen, vindt de aanrekening op de vastleggingsmachtiging immers plaats op het ogenblik van het aangaan van de verbintenis.

De minister verwees in zijn tweede antwoord naar zijn toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing van het begrotingsdecreet voor het jaar 2000, waarin sprake was van 800 miljoen BEF voor actieprogramma's en individuele acties ter ondersteuning van de beleidsaccenten op het gebied van technologische innovatie.

Een dergelijke algemene vermelding in een verslag bij de begroting volstaat echter niet om een aanrekening op de vastleggingsmachtiging te verantwoorden.

### 3 Projecten op initiatief van de Vlaamse regering

#### 3.1 Inleiding

De Vlaamse regering heeft het initiatiefrecht het IWT-Vlaanderen opdracht te geven voor bepaalde thema's programma's op te zetten en projecten uit te voeren. Daarbij beschikt zij over een ruime discretionaire bevoegdheid. Wel moet zij steeds de Europese kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling respecteren. Voor deze projecten beschikt het IWT-Vlaanderen over een aparte kredietlijn, naast de kredietlijn voor de steun aan bedrijven op grond van reglementaire besluiten. De Vlaamse regering mocht in 2001 maximaal 1.325.100.000 BEF projecten vastleggen op de eerste kredietlijn. Zij heeft deze machtiging bijna volledig aangewend.

*(in BEF)*

projectbegunstigde	vastlegging	opmerkingen
Innovatieve mediaprojecten VRT	329.496.321	Zie punt 3.3
Investeringsstoelage Proefbedrijf Noorderkempen	31.000.000	Zie punt 3.4
Demonstratieproject OC GIS-Vlaanderen	110.000.000	Zie punt 3.5
VirtUE: a Virtual University for Europe	12.500.000	Zie punt 3.6
Vlaams Huis van de Logistiek In-Ham	10.000.000	Zie punt 3.7
VIS-besluit	3.000.000	Geen opmerkingen.
Verlenging clustersteun	800.000.000	Zie punt 2.4.5
	11.350.000	Zie punt 2.5.1
<b>Totaal</b>	<b>1.307.346.321</b>	

Het Rekenhof heeft deze projecten onderzocht. Het heeft ook het dossier *Flanders' Drive* geactualiseerd, waarvoor inmiddels in totaal 605 miljoen BEF werd vastgelegd.

#### 3.2 Flanders' Drive

Voor het project *Flanders' Drive* werden in 1999 middelen gereserveerd op de vastleggingsmachtiging van het FIOV, dat inmiddels is overgenomen door het IWT-Vlaanderen. Eind 2000 heeft het Rekenhof een aantal opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de principiële goedkeuring van het project (het steunbedrag was weinig of niet onderbouwd met gemotiveerde ramingen, er heerste onduidelijkheid over de kapitaalsinbreng van de NV Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), alsook over de aanwending van de projectsubsidies, er waren problemen met de aanmelding bij de EC en de verkoop van infrastructuur, en er heerste onduidelijkheid over de toekomstige subsidiëring via het VIS-besluit).

Op 6 oktober 2000 heeft de Vlaamse regering de subsidie aan de VZW Flanders' Drive en de NV Vlaams Engineering en Test Centrum (VETC) definitief goedgekeurd. Op 6 juli 2001 heeft zij vervolgens beslist PMV de NV VETC te laten oprichten in opdracht en voor rekening van het Vlaamse Gewest<sup>(24)</sup>. Het project omvat aldus twee onderling verbonden delen: de uitbouw van acties ter ondersteuning van Vlaamse ondernemingen uit de toeleveringssector aan de voertuigindustrie door de VZW Flanders' Drive en de uitbouw en uitbating van het VETC. Een convenant tussen de Vlaamse regering, het IWT-Vlaanderen en de twee begunstigden heeft de doelstellingen en modaliteiten van de steun vastgelegd.

De verdere uitdieping van het project vergde, behalve de vastgelegde 595 miljoen BEF (FIOV-middelen), nog een bijkomende vastlegging van 10 miljoen BEF (IWT-middelen). Daar kwamen nog financiële injecties bij vanwege het EFRO<sup>(25)</sup> (187 miljoen BEF) en het Limburgfonds (80 miljoen BEF). De inbreng uit de privé-sector bestond uit investeringssteun (60 miljoen BEF) en de aankoop van diensten (540 miljoen BEF over 6 jaar).

#### *Aanmelding bij de Europese Commissie*

Informele contacten met de EC zouden hebben uitgewezen dat aanmelding van dit initiatief niet nodig was. Het initiatief situeerde zich bovendien in een EFRO-kader. Dat een deel van dit initiatief EFRO-steun kon bekomen, betekende volgens het Rekenhof echter niet dat het volledige project de goedkeuring van de EC wegdroeg. In geen geval kon het Rekenhof informele uitspraken als officiële goedkeuring door de EC beschouwen. De steunmodaliteiten voor Flanders' Drive waren weliswaar in overeenstemming met het VIS-besluit, maar de Vlaamse regering trok de aanmelding van dit besluit bij de EC in omdat het steunde op de *de minimis*-regeling. De steun voor het project Flanders' Drive overschreed echter het de *de minimis*-plafond, zodat het VIS-besluit niet als reglementaire basis kon gelden. Bij gebrek aan voorafgaandelijke aanmelding bij de EC ontbeert deze ad hoc steun dus een rechtsbasis.

De minister antwoordde dat er in casu, zoals bij het VIS-besluit, geen rechtstreekse steun aan bedrijven plaatsvond en dat het indirecte voordeel voor de bedrijven binnen de Europese de *de minimis*-regeling viel.

De minister stelde zich dus, zoals bij het interfacebesluit en de clusters, andermaal in de plaats van de EC. Alleen de EC zelf kan oordelen over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt<sup>(26)</sup>. De Vlaamse overheid beschikte niet over een officieel document waaruit bleek dat de EC zich akkoord had verklaard met de ar-

---

<sup>24</sup> Aangezien de NV VETC geen gespecialiseerde dochter is van PMV, heeft het Rekenhof geen controlebevoegdheid over de NV VETC.

<sup>25</sup> Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

<sup>26</sup> Zie punten 2.4.6 en 2.5.1.



gumentatie waarmee de Vlaamse regering de aanmelding van het VIS-besluit introk. Overigens ging het hier om een andere steunmaatregel, waarop de *de minimis*-regeling niet expliciet van toepassing werd gemaakt. De argumentatie bij het VIS-besluit kan dus niet zomaar toepassing vinden op andere steunmaatregelen, zoals de steun aan Flanders' Drive.

De minister bleef in zijn tweede antwoord van oordeel dat de subsidie aan Flanders' Drive geen steunmaatregel is in de zin van artikel 87 van het EG-verdrag en bijgevolg niet moet worden aangemeld bij de EC. Het Rekenhof wijst erop dat steunmaatregelen die worden uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de EC onrechtmatig zijn, want in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-verdrag. Bovendien houdt niet-aanmelding risico's in. De EC kan immers, na klacht van een derde of op eigen initiatief, de subsidie of voordelen onderzoeken en ze eventueel kwalificeren als steunmaatregelen die moesten worden aangemeld voor ze werden toegekend. In dit geval kan de EC de Lid-Staat het bevel geven de toegekende steun terug te vorderen.

### *Convenant*

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het convenant meer subsidies toe-kende dan er middelen waren vastgelegd op de vastleggingsmachtiging van het FIOV en het IWT-Vlaanderen. Het resterende bedrag (17 miljoen BEF) zou bijgevolg van het Limburgfonds komen. Het Limburgfonds diende dan wel in het convenant als partij op te treden en het convenant diende te verwijzen naar het oprichtingsdecreet van het Limburgfonds.

De minister antwoordde dat de extra middelen die niet werden vastgelegd, inderdaad uit het Limburgfonds zouden komen. Er zouden daar-over met het Limburgfonds afspraken gemaakt zijn.

Op 1 oktober 2002 stelde een addendum bij het convenant dat het oorspronkelijke convenant verkeerdelijk een maatschappelijk kapitaal van 265 miljoen BEF vermeldde, in plaats van 248 miljoen BEF. De bewering van de minister dat de resterende 17 miljoen BEF uit het Limburgfonds zou komen, is dus achterhaald. Daar het convenant evenveel middelen toekende als waren vastgelegd op het FIOV en het IWT-Vlaanderen, was het Limburgfonds niet als convenantpartij nodig. Het convenant zorgde echter voor een strijdigheid met de statuten die de Vlaamse regering op 6 juli 2001 goedkeurde. Volgens deze statuten bedroeg het maatschappelijk kapitaal immers 265 miljoen BEF (6.569.178 EUR).

De minister beloofde in zijn tweede antwoord het convenant en de statuten van de NV VETC met elkaar in overeenstemming te zullen brengen.

### *Subsidiemechanisme*

De Vlaamse regering bracht de activiteiten van de VZW Flanders' Drive in overeenstemming met het VIS-besluit. Zij paste in het bijzonder de

steunpercentages aan. Het Rekenhof stelde de vraag waarom de VZW niet van bij het begin steun moest aanvragen volgens het VIS-besluit, dat retroactief in werking zou treden vanaf 1 januari 2002. Daardoor zouden Flanders' Drive en de andere Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden een gelijkwaardige behandeling gekregen hebben. Nu had Flanders' Drive de eerste zes jaar geen concurrentie van andere actoren voor het bekomen van overheidssteun. Het convenant voorzag erin dat Flanders' Drive de clusterprojecten ter goedkeuring aan het IWT-Vlaanderen moet voorleggen, terwijl de VZW dit niet moest doen voor projecten van technologische dienstverlening en innovatiestimulering. Een VIS dat steun aanvraagt, dient voor dergelijke projecten daartegen meer gedetailleerde informatie te verstrekken op grond waarvan het IWT-Vlaanderen beslist over de toekenning van de steun.

De minister antwoordde dat de Vlaamse regering beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid inzake steun aan Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden binnen het kader van het beleid tot aanmoediging van technologische innovatie in het bedrijfsleven. Flanders' Drive werd dan ook ten volle ingeschakeld in dit beleid. Het initiatief kon echter niet worden gefinancierd langs het VIS-besluit doordat de steuntoekenning plaatsvond vóór de totstandkoming van het VIS-besluit en doordat het steunvolume te groot was en projectopsplitsing niet opportuun was. Daarom heeft de Vlaamse regering het project in een aparte beslissing goedgekeurd. Deze beleidslijn zou zij volgens de minister ook voor andere omvangrijke Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden hanteren, er daarbij wel op toezien dat de modaliteiten van deze steunverlening met het VIS-besluit overeen zouden stemmen. Na de convenanttermijn zou Flanders' Drive zich wel degelijk kunnen aanmelden in de vorm van deelprojecten bij de VIS-projectmogelijkheden. De eerste steun moet beschouwd worden als een start- of impulsinvestering met strategische waarde.

Het Rekenhof betwistte de ruime discretionaire bevoegdheid terzake. De Vlaamse regering heeft het VIS-besluit immers zelf goedgekeurd en alle partijen moeten zich eraan houden. Als een subsidieregeling bestaat, kan zij gelijkaardige projecten niet ad hoc subsidiëren. Dit zou de gelijkheid van de aanvragers in het gedrang brengen. De minister verzekerde dat de aparte beslissingen de modaliteiten van het VIS-besluit zouden in acht nemen, maar voor VIS-projecten wordt per oproep een maximale enveloppe voorzien, zodat enkel de beste projecten kunnen worden gesubsidieerd. Projecten die buiten deze concurrentie mogen blijven, worden aldus bevoordeeld.

Alhoewel de strekking van de repliek van algemene aard was (geen discretionaire bevoegdheid voor de Vlaamse regering inzake steun aan Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden), ging de minister in zijn tweede antwoord enkel in op het initiatief Flanders' Drive. Het Rekenhof handhaafde bijgevolg zijn standpunt dat (omvangrijke) Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden niet met ad hoc beslissingen kunnen worden gesubsidieerd.

### 3.3 Innovatieve mediaprojecten van de VRT

De beheersovereenkomst draagt de Vlaamse Radio en Televisie (VRT) in de periode 2001-2006 de volgende innovatieve mediaprojecten op:

- proefproject Digitaal Thuisplatform (ontwikkelingsproject);
- MPEG<sup>(27)</sup> voor de Vlaamse audiovisuele sector (onderzoeksprogramma);
- oprichting ASP<sup>(28)</sup> (ontwikkelingsproject).

Ter financiering van deze e-projecten ontvangt de VRT de volgende middelen (in duizenden EUR):

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
alg. e-werking	3.099	3.223	3.347	3.471	3.619	3.768	20.527
Dig. Thuispl.	4.400	0	0	0	0	0	4.400
MPEG	669	1.190	669	0	0	0	2.528
ASP	0	4.958	3.966	10.659	4.958	4.958	29.499
<i>Totaal</i>	<i>8.168</i>	<i>9.371</i>	<i>7.982</i>	<i>14.130</i>	<i>8.577</i>	<i>8.726</i>	<i>56.954</i>

#### *Vastlegging steun en decretale machtiging*

Op 15 december 2000 heeft de Vlaamse regering het project Digitaal Thuisplatform goedgekeurd. Zij legde de middelen ervoor (177,484 miljoen BEF of 4.399.713 EUR) echter maar vast op de IWT-kredieten 2001. Op 24 juli 2001 heeft de Vlaamse regering de overeenkomst Innovatieve Mediaprojecten goedgekeurd en een bedrag van 152.012.321 BEF (3.768.287 EUR) vastgelegd. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat aldus enkel de steun voor 2001 op de vastleggingsmachtiging 2001 van het IWT-Vlaanderen werd vastgelegd (329,5 miljoen BEF of 8.168 duizend EUR). De toegekende steun voor de periode 2002-2006 (48.786 duizend EUR of 1.968 miljoen BEF) is daarenboven niet voor het gehele bedrag decretaal gemachtigd. Het is overigens onduidelijk langs welk financieringskanaal de steunverlening zal plaatsvinden. Ofwel diende de regering het gehele bedrag voor de periode 2002-2006 aan te rekenen op de vastleggingsmachtiging 2001 van het IWT-Vlaanderen, die daarvoor echter ontoereikend was, ofwel diende zij het Vlaams Parlement daarvoor een specifieke voorafgaandelijke machtiging te vragen. De beheersovereenkomst is weliswaar meegedeeld aan het Vlaams Parlement, maar er is enkel een decretale machtiging voor de financiering van de werking e-VRT, niet voor de financiering van de e-VRT-projecten voor de gehele duur van de beheersovereenkomst. Er is dus geen decretale machtiging voor de e-VRT-projecten 2002-2006 (31.358 duizend EUR). De aanpassing van de mediadecreten, aangekondigd in de beheersovereenkomst, kwam maar gedeeltelijk tegemoet aan de vraag van het Rekenhof de financiële verbintenissen voor de hele duur van de beheersovereenkomst vast te leggen. De gecoördineerde mediadecre-

<sup>27</sup> Moving Pictures Experts Group.

<sup>28</sup> Application Service Provider.

ten bevatten immers niet de toegekende bedragen voor de e-VRT-projecten 2001-2006.

De minister beaamde dat de toegekende steun niet voor het gehele bedrag decretaal werd gemachtigd. Voor een transparante financiële opvolging zou de begroting vanaf 2003 een nieuwe, derde kredietlijn afsplitsen van de bestaande IWT-kredietlijn, voor de verdere uitvoering van de engagementen van de Vlaamse Gemeenschap en de VRT met betrekking tot innovatieve mediaprojecten. Het IWT-Vlaanderen zou, overeenkomstig zijn statutaire opdracht, deze middelen verder beheren.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat de minister met een jaarlijkse afsplitsing in de begroting een machtiging kan krijgen voor subsidies die hij in dat jaar toekent. De subsidies aan de VRT zijn echter al volledig toegekend in 2001. De werkwijze die de minister voorstelt, kan dus de ontbrekende machtiging voor de innovatieve mediaprojecten 2002-2006 niet ondervangen.

De minister was in zijn tweede antwoord onterecht van oordeel dat de steun voor de projecten niet voorafgaandelijk decretaal moest zijn gemachtigd. Het feit dat de Vlaamse Gemeenschap zich heeft geëngageerd een subsidie uit te keren, vereist dat het maximaal steunbedrag decretaal is gemachtigd en wordt vastgelegd voor de toekenning ervan. Dat de steun voorwaardelijk is (VRT moet zijn verbintenissen nakomen, enkel werkelijke en aanvaarde kosten worden vergoed, ...) doet geen afbreuk aan deze verplichting.

### *Steunpercentage*

Het steunpercentage voor het project Digitaal Thuisplatform bedraagt 44%. Als onderzoeks- en ontwikkelingsproject zou dit een percentage onder de Europese norm betekenen (50 %). Als prototypeontwikkeling, wat waarschijnlijker is, zou de Europese norm overschreden zijn (25 %). Voor de algemene werking van e-VRT, MPEG (onderzoek) en ASP (ontwikkeling) zou de subsidie de volledige kost van deze projecten dekken. De algemene werking van e-VRT zou betrekking hebben op onderzoek, ontwikkeling en ondersteunende activiteiten. Naar de aard van de gesubsidieerde activiteiten, laat geen enkele reglementering dus toe ze vanuit de kredieten voor wetenschapsbeleid tegen 100 % te betoelagen. Het Rekenhof heeft daarom gevraagd naar de reglementaire basis voor de gehanteerde subsidiepercentages (44% en 100 %).

De minister stelde dat de steun aan het project Digitaal Thuisplatform onder de Europese kaderregeling voor O&O viel, en dus de 50 %-norm. Voor de algemene werking van de e-VRT en de twee andere innovatieve mediaprojecten (MPEG en ASP) verwees hij naar de regels inzake overheidssteun op publieke omroepen. Zij voorzien in 100 % financiering en kunnen volgens het verdrag van Amsterdam worden toestaan mits de financiering wordt verleend voor de vervulling van de publieke opdracht en mits deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat dit het algemeen belang schaadt.

De minister motiveerde niet waarom hij het Digitaal Thuisplatform als onderzoek catalogeerde, en niet als prototypeontwikkeling. Voor de andere projecten leidt de samenlezing van diverse Europese regelgevingen<sup>(29)</sup> volgens het Rekenhof tot de conclusie dat het Verdrag van Amsterdam het protocol over het publieke-omroepstelsel in de Lid-Staten niet heeft ingevoerd als vrijbrief om openbare omroepen ongelimiteerd overheidssteun toe te kennen. Het protocol omschrijft enkel de krijtlijnen waarbinnen staatssteun is toegestaan. Het is echter de EC die oordeelt of aan de gestelde voorwaarden is voldaan. De Lid-Staten kiezen het financieringsmechanisme (volledige overheidsfinanciering of overheidsfinanciering in combinatie met commerciële activiteiten); de EC oordeelt of de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Daartoe moet de Lid-Staat de steun bij de EC aanmelden.

De minister wees in zijn tweede antwoord op de heersende onduidelijkheid over de aanmeldingsplicht voor staatssteun aan openbare omroepen. Juist deze onduidelijkheid versterkt volgens het Rekenhof de stelling dat de steun voor de innovatieve mediaprojecten best wordt aangemeld. Als de EC deze steun niet verenigbaar acht, is ze verboden; acht ze de steun wel verenigbaar, dan is die door de aanmelding reglementair in orde. De Ferring-zaak<sup>(30)</sup> vergroot overigens de kans dat de EC de steun voor de innovatieve mediaprojecten verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt.

### 3.4 Investeringssteun proefbedrijf der Noorderkempen

Op 23 november 2001 heeft de Vlaamse regering de VZW Proefbedrijf der Noorderkempen een investeringssteun van 31 miljoen BEF toegekend. Proefbedrijven konden in het verleden een subsidie bekomen van het FIOV voor de uitvoering van investeringen. Het IWT-Vlaanderen heeft sinds 1 juli 2000 het FIOV overgenomen. Een protocol heeft de overheveling van de FIOV-dossiers naar het IWT-Vlaanderen geregeld. Voor lopende dossiers ten laste van het FIOV waarvan het inhoudelijk beheer door andere diensten dan het IWT-Vlaanderen wordt verzekerd (zoals de steunverlening aan proeftuinen), diende het verdere beheer echter onder de verantwoordelijkheid van deze diensten te blijven. Het IWT-Vlaanderen zou de eventueel nog openstaande betalingsverplichtingen uitvoeren op instructie van de beherende administraties.

---

<sup>29</sup> Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid artikelen 86, 88, lid 3 en 87, lid 3, d); protocol betreffende het publieke omroepstelsel in de Lid-Staten ingevoerd door het Verdrag van Amsterdam; mededeling van de Commissie over de beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk d.d. 14 december 1999 en mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen d.d. 15 november 2001, inzonderheid de artikelen 25, 26, 30, 47 en 60.

<sup>30</sup> Ferring-zaak van 22 november 2001: het Hof van Justitie oordeelde dat voor zover de overheidsfinanciering louter strekt ter compensatie van de netto-kosten van de openbare diensttaak, er geen sprake is van staatssteun. Deze kwalificatie sluit ook automatisch de aanmeldingsplicht uit.

### *Aanrekening*

Het IWT-Vlaanderen adviseerde op een andere kredietlijn in de budgettaire behoeften voor dit dossier te voorzien, omdat het project niet beantwoordde aan de opdrachten van de instelling en de bevoegdheid van de minister, en omdat het protocol niet voorzag in verdere steun aan proeftuinen en -centra. De administratie Land- en Tuinbouw (ALT) stelde dat de investeringstoelage aan het proefbedrijf perfect aansloot bij de geest van de nieuwe VLIF-reglementering<sup>(31)</sup> en gaf een positief advies. Sinds 1 januari 2000 kan op grond van de VLIF-reglementering 10 tot 40% investeringssteun worden toegekend. In principe had het proefbedrijf dus langs de de VLIF-reglementering investeringssteun kunnen bekomen, weliswaar tegen een lager subsidiepercentage. VZW's komen echter niet in aanmerking voor subsidiëring vanuit de VLIF-reglementering. In afwachting van een aanpassing van deze reglementering werd dan ook aanrekening op het IWT-Vlaanderen voorgesteld.

Ondanks de terechte opmerkingen van het IWT-Vlaanderen, heeft de Vlaamse regering beslist de steun voor het Proefbedrijf der Noorderkempen bij wijze van uitzondering vast te leggen op de kredietlijn van het IWT-Vlaanderen om het dossier op een gelijkwaardige manier te kunnen behandelen als de overige dossiers van proeftuinen en -centra. Deze beslissing mist een reglementaire basis. Aangezien het protocol maar toeliet openstaande betalingsverplichtingen van lopende dossiers uit te voeren, mocht na 1 juli 2000 geen nieuwe steun aan proeftuinen en -centra meer worden vastgelegd op de kredietlijn van het IWT-Vlaanderen, maar dienden daarvoor de kredieten van de begroting landbouw te worden aangesproken.

Verwijzend naar een brief van 20 juli 2000 antwoordde de minister dat, in afwijking van het protocol van 17 juli 2000, toch werd beslist de financieringsbehoefte voor de proeftuinen en -centra voor 2000 (ook nieuwe dossiers) op de kredietlijn van het IWT-Vlaanderen in te vullen. Een belangrijke inspanning om alle in 2000 ingediende proefbedrijfdossiers nog voor het jaareinde te beslissen, zou in casu niet geslaagd zijn. De minister beaamde dat de investeringen van proeftuinen aansloten bij de doelstellingen van de nieuwe VLIF-regelgeving, maar dat de huidige regelgeving zich vooralsnog richtte op bedrijven met een economische finaliteit, dus geen VZW's. De wijziging van het VLIF-decreet van 19 juli 2002, gericht op de betoelaging van rechtspersonen met maatschappelijke of sociale doelstelling die een landbouw- of tuinbouwactiviteit uitvoeren, zou thans, zonder vooruit te lopen op de uitvoeringsbesluiten, een opening creëren naar de betoelaging van een bredere doelgroep. Intussen zouden de in 2002 ingediende dossiers op middelen uit de begroting van de ALT kunnen rekenen.

---

<sup>31</sup> Vlaams Landbouwinvesteringsfonds.

De brief waarnaar de minister verwees, betrof een brief van het IWT-Vlaanderen aan de ALT. Uit die brief blijkt niet dat nieuwe dossiers in 2000 ten laste van de kredieten van het IWT-Vlaanderen dienden te vallen. Bovendien kon in onderling overleg met een instelling, niet worden afgeweken van een protocol waaraan de Vlaamse regering haar goedkeuring verleende. Het protocol van 17 juli 2000 liet het IWT-Vlaanderen alleen toe de openstaande betalingsverplichtingen voor proefbedrijven uit te voeren. De investeringstoelage aan het Proefbedrijf der Noorderkempen werd, ondanks de intenties van de minister, pas goedgekeurd op 23 november 2001 en mocht dus niet worden vastgelegd op de middelen van het IWT-Vlaanderen. Het Rekenhof heeft er akte van genomen dat dergelijke dossiers vanaf 2002 zouden worden gefinancierd vanuit de begroting van de ALT.

De minister herhaalde dat de aanrekening van dit dossier op de kredieten van het IWT-Vlaanderen een uitzonderingsmaatregel was om ook dit dossier binnen een aanvaardbare termijn, op een gelijkaardige manier als de overige dossiers 2000, te kunnen afhandelen.

#### *Overeenkomst*

Het Vlaamse Gewest heeft met het Proefbedrijf der Noorderkempen voor de steunverlening een summiere overeenkomst gesloten. Zij verwijst naar de wetgeving op overheidsopdrachten, maar heeft alle kenmerken van een toelagebesluit. Hoewel de investeringen onder meer bestemd zijn voor bijkomende onderzoeksprojecten, liet de overeenkomst na aan te geven welke onderzoeksprojecten de begunstigde moet uitvoeren. Het Rekenhof merkte dan ook op dat subsidies niet bij overeenkomst mogen worden toegekend en dat een subsidiebesluit nauwkeurig de doelstelling en bestemming van de steun moet omschrijven, opdat verificatie nadien mogelijk wordt.

De minister antwoordde dat de erkenning van de proefbedrijven en de inhoud van de onderzoeksprojecten tot voor kort een bevoegdheid was van het Ministerie van Middenstand en Landbouw, Bestuur voor Onderzoek en Ontwikkeling. Investeringssteun was daarentegen een Vlaamse bevoegdheid. De Vlaamse overheid heeft de federale diensten niettemin betrokken bij de besluitvorming over de investeringen, die zodoende steeds op de onderzoeksprojecten zouden zijn afgestemd. Voor de subsidies die de ALT verstreekte, werden de investeringen duidelijk vastgelegd. Door de regionalisering van het Ministerie van Middenstand en Landbouw, werd het Bestuur voor Onderzoek en Ontwikkeling een Vlaamse bevoegdheid. Momenteel worden er meer concrete afspraken gemaakt voor een verdere koppeling tussen de inhoud van de onderzoeksprojecten en de betoelaging van de investeringen.

### **3.5 Innovatieve elektronische informatiediensten**

De Vlaamse regering wilde met een demonstratieproject bij de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) een geo-loket installeren. Dat moest gebruikers toelaten beeldmateriaal, luchtfoto's, satelliet en andere data visueel

te raadplegen. Het OC GIS-Vlaanderen <sup>(32)</sup>, een afdeling van de VLM, was eindverantwoordelijke voor het project, dat bestond uit 3 luiken: de aankoop van beeldmateriaal (60 miljoen BEF), processing van beeldmateriaal en IT-infrastructuur (10 miljoen BEF) en de ontwikkeling van het geo-loket (40 miljoen BEF). Voor de uitvoering van het project zijn twee overheidsopdrachten voor aanneming van diensten uitgeschreven: een algemene offerteaanvraag met Europese bekendmaking voor de realisatie van het geo-loket en een onderhandelingsprocedure met Europese bekendmaking voor de levering van Zeer Hoge Resolutie (ZHR) satellietbeeldmateriaal. Het OC GIS-Vlaanderen fungeerde als aanbestedende overheid. Het IWT-Vlaanderen was projectcoördinator en stond in voor de procedurele en financiële opvolging van het project. De Vlaamse regering heeft het project goedgekeurd op 12 oktober 2001 en daarvoor 110 miljoen BEF vastgelegd op de kredietlijn 2001 van het IWT-Vlaanderen.

#### *Opdracht IWT-Vlaanderen*

De Vlaamse regering wilde het loket volledig met middelen van het IWT-Vlaanderen financieren, maar de VLM zou eigenaar worden van het eindproduct. In feite ging het dus om een financiële transfer van het IWT-Vlaanderen naar de VLM. Het Rekenhof heeft dan ook gevraagd waarom de kredieten niet rechtstreeks op de begroting van de VLM kwamen. De minister antwoordde dat de Vlaamse regering het IWT-Vlaanderen als projectcoördinator aanduidde, omdat maar één instelling een centrale rol in de aanmoediging van technologische innovatie kon spelen. Het Rekenhof repliceerde dat het IWT-Vlaanderen enkel bevoegd was voor de aanmoediging van technologische innovatie in de vorm van onderzoek en ontwikkeling, niet in de vorm van overheidsopdrachten. Volgens het oprichtingsdecreet kan het IWT-Vlaanderen de technologische innovatie op het terrein aanmoedigen door, onder meer, financiële steun aan projecten of activiteiten van instellingen. De volledige financiering en de procedurele en financiële opvolging van een overheidsopdracht die een andere VOI uitschreef - ook al betreft dit een technologisch innovatief project - was voor het Rekenhof echter een te ruime interpretatie. Bovendien had maar een beperkt gedeelte van het project een innovatief karakter (zie verder). De minister ging ook in zijn tweede antwoord niet in op de kern van de zaak, met name dat de volledige financiering van een overheidsopdracht uitgeschreven door een andere overheid, niet past in de statutaire opdracht van het IWT-Vlaanderen.

#### *Technologisch-innovatief karakter van het project*

Het innovatieve karakter van het project was betwistbaar. Enkel het derde deelproject, de ontwikkeling van een geo-loket, had voor steun vanwege het IWT-Vlaanderen in aanmerking kunnen komen, zij het dan dat die steun beperkt moest zijn tot een percentage van de kostprijs van het

---

<sup>32</sup> Ondersteunend Centrum voor het Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen.



project en niet de volledige kostprijs mocht dekken. De minister antwoordde dat de deelprojecten met elkaar verbonden waren. De deelprojecten aankoop van beeldmateriaal en processing van beeldmateriaal en IT-infrastructuur waren op zich niet innovatief, maar waren noodzakelijk om de technologische innovatie te kunnen demonstreren aan de gebruikers. Het Rekenhof repliceerde dat de niet-innovatieve aankoop van het satellietbeeldmateriaal had kunnen worden afgesplitst van de financiering vanuit het IWT-Vlaanderen, aangezien het werd gegund met een aparte overheidsopdracht. Voor de processingopdracht bewees de minister evenmin het innovatieve karakter. Uiteraard waren deze twee projectdelen noodzakelijk voor het gehele project. Dat verantwoordt echter niet de volledige financiering vanuit wetenschapsbeleid. De minister antwoordde overigens niet op de opmerking over het subsidiepercentage.

In zijn tweede antwoord herhaalde de minister dat de innovativiteit van het project niet zozeer vervat zit in elk deel op zich, dan wel in de intelligente combinatie van bepaalde technologieën waarvoor de aankoop van ondersteunend materiaal nodig is. De opmerking over het subsidiepercentage bleef onbeantwoord.

### 3.6 VirtUE: A Virtual University for Europe

De VZW EuroPACE 2000 wilde een Europese virtuele universiteit realiseren. Daarvoor heeft de VZW de Vlaamse overheid een subsidie van 15 miljoen BEF gevraagd<sup>(33)</sup>. Uit de nota aan de Vlaamse regering bleek dat het ging om de implementatie van al bestaande technologieën.

#### *Aanrekening*

in 1998 keurde de Vlaamse regering de overeenkomst voor de uitvoering van het VirtUE-project goed. Deze overeenkomst - die meer kenmerken had van een subsidiebesluit - werd gesloten op 25 juni 1999 voor een looptijd van drie jaar. Wegens wijzigingen in het project, kwam de start ervan pas op 14 juli 2000. De Vlaamse Gemeenschap verbond zich ertoe 15 miljoen BEF vast te leggen op BA 12.01 van PR 11.50 van de begroting 1998 (*allerhande uitgaven met betrekking tot permanente vorming en innovatie*). Een begrotingsruiter droeg deze kredieten jaarlijks over. Nadat in 2000 een voorschot van 2,5 miljoen BEF was uitbetaald, gingen de resterende middelen (12,5 miljoen BEF) verloren doordat de begroting 2001 de begrotingsruiter niet meer bevatte. De Vlaamse regering legde dit bedrag daarom opnieuw vast, ditmaal op de kredietlijn 2001 van het IWT-Vlaanderen. Het project kaderde echter niet in de statutaire opdracht van het IWT-Vlaanderen, dat geen subsidies mocht betalen aan projecten die bestaande technologieën implemen-

---

<sup>33</sup> Ter vergoeding van de personeelskosten van drie medewerkers.

teerden<sup>(34)</sup>. De recente bevoegdheidsuitbreiding van het IWT-Vlaanderen liet volgens het Rekenhof niet toe oude projecten die niet onder de statutaire opdracht van de instelling ressorteerden, te regulariseren. Het project had moeten worden aangerekend op PR 11.50 of een onderwijsprogramma.

Volgens de minister ging het project verder dan de implementatie van bestaande technologieën. Het bevatte immers ook een component ontwikkeling van diensten en hulpmiddelen<sup>(35)</sup>. Dergelijke hulpmiddelen waren niet op de markt beschikbaar. De minister achtte de vergelijking met het initiatief voor de internetaansluitingen in het HOBU en andere onderwijsinstellingen, waar het om mature technologie ging, daarom onterecht.

Het Rekenhof repliceerde dat de ontwikkelingscomponent niet duidelijk bleek uit de nota aan de Vlaamse regering die het project beschreef. De projectomschrijving was trouwens zowel in de nota aan de Vlaamse regering als in de overeenkomst vaag en onoverzichtelijk.

### *Uitbetalingen*

Het verdiende aanbeveling de maximale bedragen van alle schijven in een subsidiebesluit vast te leggen. Subsidies mogen overigens niet met overeenkomsten worden toegekend. Uit de financiële verantwoording voor het eerste werkingsjaar bleek dat de VZW meer personeelsleden had ingezet dan overeengekomen. Daardoor lagen de kosten ruim 50% hoger dan het jaarbudget. De Vlaamse overheid diende er volgens het Rekenhof over te waken dat de opdracht volledig en naar behoren werd uitgevoerd binnen het voorziene budget. De minister verzekerde het Rekenhof dat de Administratie Wetenschap en Innovatie, die het project administratief opvolgt, daarover zou waken.

### **3.7 Vlaams Huis van de Logistiek**

De Vlaamse regering ondersteunde het idee een Vlaams Huis van de Logistiek (VHL) op te zetten. Het VHL diende een zelfstandig opererende organisatie te worden, beheerd door de sector zelf. De beleidsnota *Oprichting van het VHL* omschreef de visie, missie, opdrachten en aanloopperiode. De hoofdopdrachten van het VHL waren enerzijds kennisverspreiding en innovatie en anderzijds promotie. Daarbuiten waren er drie nevenopdrachten: kennisoverdracht, begeleiding van bedrijven en organisatie van een Vlaams logistiek forum. Het financieel plan beschreef de uitgaven en inkomsten 2001-2005. Het ging uit van een aanzienlijke overheidsinbreng. In een aanloopperiode van negen maand voor de officiële opstart, zouden de werkingsmodaliteiten van het

<sup>34</sup> In het verleden heeft het Rekenhof vergelijkbare opmerkingen gemaakt over internetaansluitingen in het HOBU en andere onderwijsinstellingen.

<sup>35</sup> Waaronder de ontwikkeling van communicatietools, een gedistribueerde helpdesk, educatieve modellen, toetsinstrumenten en specifieke internettools (virtuele universiteitsomgeving).

VHL worden verfijnd. In die aanlooperperiode zou de stuurgroep VHL worden opgericht. In afwachting van de VZW VHL, zou de Universiteit Antwerpen (UA) die stuurgroep administreren. Zij zou tijdens de aanlooperperiode als contractant optreden. Op 14 december 2001 heeft de Vlaamse regering het concept van het Vlaams Huis van de Logistiek goedgekeurd en een subsidie van 10.000.000 BEF toegekend. Op 4 maart 2002 heeft de Vlaamse overheid een convenant met de UA gesloten die de modaliteiten van de aanlooperperiode regelde. In de aanlooperperiode was er geen inbreng vanuit de privé-sector, maar verliep de financiering volledig langs het IWT-Vlaanderen.

#### *Subsidiepercentage*

Het convenant verwees onder andere naar de Europese kaderregeling voor O&O. Deze regeling legt maximale steunpercentages op voor diverse types van onderzoek en ontwikkeling, die in bepaalde gevallen kunnen verhogen. Het is evenwel niet duidelijk hoe een subsidiëring tegen 100 % in de aanlooperperiode overeenstemde met de steunpercentages in de Europese kaderregeling.

De minister antwoordde dat steun die de Vlaamse regering op 14 december 2001 heeft beslist, uitsluitend bedoeld was om de voorbereidingen te treffen en een haalbaarheidsstudie uit te werken. Het ging volgens de minister duidelijk niet om het wetenschappelijk onderzoek zoals opgenomen in de communautaire kaderregeling O&O.

Als het project geen wetenschappelijk onderzoek was, vond het Rekenhof het ook zinloos naar de O&O-kaderregeling te verwijzen in het convenant. Meer nog, dit project hoorde dan niet thuis onder wetenschapsbeleid (zie volgend punt). Deze zienswijze wordt bovendien versterkt doordat het programmadecreet bij de begroting 2003 bepaalde dat het VHL een exellentiepool zou zijn die zou worden gefinancierd vanuit het Hermesfonds, dat onder het beleidsdomein economie valt.

De minister beloofde in zijn tweede antwoord de verwijzing naar de communautaire kaderregeling O&O te zullen schrappen. Hoewel de financiering in de toekomst vanuit het beleidsdomein economie zou geschieden, bleef hij van oordeel dat dit project eerder aansluit bij de opdracht van het IWT-Vlaanderen, dat instaat voor de inhoudelijke opvolging van het project.

#### *Link met technologische innovatie – Private inbreng*

De vijf opdrachten van het VHL kunnen niet of nauwelijks worden gekoppeld aan technologische innovatie. Niet-technologische elementen kunnen voor subsidiëring in aanmerking komen als ze essentieel zijn voor een technologisch innovatief project. Wetenschappelijk-technologisch onderzoek en ontwikkeling of creatieve technologietoepassingen moeten echter altijd een wezenlijk deel van het project vormen, wat in casu niet het geval bleek te zijn. De vraag rees bijgevolg in welke mate het VHL in aanmerking kwam voor subsidiëring door het IWT-Vlaanderen. Bovendien stellen de Europese en Vlaamse reglemen-

tering maximale subsidiepercentages. Het VHL zal dan ook private inkomstenbronnen moeten vinden. Ingaand op de opmerking van de Inspectie van Financiën, bevestigde de nota aan de Vlaamse regering dat de inbreng uit de privé-sector duidelijker en omvangrijker diende te worden gespecificeerd. De beslissing tot definitieve opstart van het VHL vergde alleszins garanties voor een effectieve, volwaardige privé-inbreng.

De minister antwoordde dat een grondige evaluatie van het businessplan zou plaatsvinden voor de definitieve goedkeuring en toekenning van de middelen aan de vzw VHL.

#### *Aanmelding bij de Europese Commissie*

Ondersteuning van VZW-activiteiten vergt in principe geen aanmelding bij de EC, tenzij die steun leidt tot indirecte begunstiging van ondernemingen of producties. Zoals bij Flanders' Drive, zijn de uiteindelijke begunstigden de ondernemingen die een beroep doen op het VHL. De ad hoc steun voor de definitieve opstart van het VHL moet bijgevolg worden aangemeld bij de EC vóór de toekenning ervan. De minister heeft ook in dit geval naar het VIS-besluit verwezen. Er zou enkel onrechtstreekse steun voor de bedrijven zijn, die binnen de Europese *de minimis*-regeling zou vallen. Het Rekenhof heeft andermaal gerepliceerd dat de minister zich in de plaats van de EC stelde.

De minister bleef in zijn tweede antwoord van oordeel dat de subsidie aan het VHL geen steunmaatregel is in de zin van artikel 87 van het EG-verdrag en bijgevolg niet moet worden aangemeld bij de EC. Het Rekenhof wijst erop dat steunmaatregelen die worden uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de EC onrechtmatig zijn, want in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-verdrag. Bovendien houdt niet-aanmelding risico's in. De EC kan immers, na klacht van een derde of op eigen initiatief, de subsidie of voordelen onderzoeken en ze eventueel kwalificeren als steunmaatregelen die moesten worden aangemeld voor ze werden toegekend. In dit geval kan de EC de Lid-Staat het bevel geven de toegekende steun terug te vorderen.

#### *Actualisering*

De stuurgroep heeft een aantal meetbare resultaten voorgelegd aan het IWT-Vlaanderen, de Dienst Investeren in Vlaanderen (DIV) en de administratie economie. Deze rapportering, aangepast aan de opmerkingen, vormde de basis voor de beslissing van de Vlaamse regering d.d. 17 januari 2003 de VZW Vlaams Huis van de Logistiek (VHL), die voortaan Vlaams Instituut voor de Logistiek (VIL) zou heten, een subsidie van 11,125 miljoen EUR toe te kennen voor de periode 2003-2007. Daarvoor zouden de kredieten van het Hermesfonds worden aangesproken. De Vlaamse Minister van Economie nam het beheer van het dossier over van de Vlaamse Minister van Innovatie. Het IWT-Vlaanderen diende de werking van het VIL administratief op te volgen. Ter opvolging van de doelmatigheid van de steun sloot de Vlaamse regering met het VIL en

het IWT-Vlaanderen een beheersovereenkomst-convenant. Het IWT-Vlaanderen diende ook de beheersovereenkomst op te volgen. De middelen van het VIL bestaan grotendeels uit subsidies.

De eerste vijf jaar zouden de volgende verdeelsleutels gelden:

	2003	2004	2005	2006	2007
Privé	10	15	20	30	40
Overheid	90	85	80	70	60

Vanaf 2008 zou het VIL moeten kunnen werken zonder structurele overheidsfinanciering. Het zou wel nog een beroep kunnen doen op de bestaande reguliere steunmechanismen. Wegens de substantiële overheidsinbreng heeft de Vlaamse regering opgelegd dat in de bestuursorganen van het VIL vertegenwoordigers van de Vlaamse regering moeten zetelen.

## 4 Conclusie

### 4.1 Innovatiedecreet

Het innovatiedecreet en zijn uitvoeringsbesluiten zijn maar na een lange ontstaansgeschiedenis in werking getreden. In een aantal gevallen heeft de Vlaamse overheid daarom zelfs projecten geïnitieerd voor de reglementaire besluiten van kracht waren (VIS-besluit, KMO-programma). Enkele bepalingen van het innovatiedecreet zijn nog steeds niet in de praktijk gebracht: een uitvoeringsbesluit voor het horizontaal beleidsplan en het beleidsplan zelf ontbreken nog, alsook de beheersovereenkomst met het IWT-Vlaanderen en de bepaling over het personeel van het IWT-Vlaanderen. Nochtans zijn het beleidsplan en de beheersovereenkomst essentieel om de beleidsprioriteiten inzake technologische innovatie gestalte te geven. De Vlaamse regering heeft ook de statutenwijziging van de VITO ingevolge het innovatiedecreet nog niet goedgekeurd.

De opgelegde financiële verantwoording voor projectsubsidies in het kader van het O&O-besluit is beperkt. Hoewel de EC bezwaren had tegen het gebruik van forfaits, staan de interne richtlijnen van het IWT-Vlaanderen dit toe. Voor het VIS-besluit bemoeilijkt de budgettaire aanrekening op twee kredietlijnen de financiële opvolging van de projecten. Vanaf 2003 zou maar één kredietlijn meer worden gebruikt.

Na opmerkingen van het Rekenhof heeft de minister de subsidietoekeningsbevoegdheid van de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen, die was gedelegeerd aan specifieke commissies, hersteld (O&O-besluit, KMO-programma).

De aanmelding van het VIS-besluit bij de EC werd ingetrokken omdat de Vlaamse regering de *de minimis*-regeling van toepassing heeft gemaakt op het VIS-besluit. De Vlaamse regering beschikte daarvoor echter niet

over een officieel akkoord van de EC over de onderliggende argumentatie (de indirecte steun aan bedrijven ligt onder de *de minimis*-grens). Eenzelfde redenering werd ingeroepen voor de niet-aanmelding van het interfacebesluit bij de EC. Ook de clustersteun werd niet aangemeld.

Pas sinds 2000 worden prestatie-indicatoren gebruikt om de activiteiten van de clusters op te volgen. Bovendien is de berekening van de steun voor enkele clusters onduidelijk of ongemotiveerd. Voor de subsidiepercentages die het HOBU-fonds toepast, bestaat geen reglementaire basis.

Met het oog op de nagenoeg volledige aanwending van de eerste kredietlijn, heeft de Vlaamse regering voor het KMO-programma eind 2000 800 miljoen BEF vastgelegd voor een oproep tot projecten die zij maar in 2001 zou doen.

#### **4.2 Initiatieven Vlaamse regering**

In veel gevallen passen de projecten op initiatief van de Vlaamse regering niet in de statutaire opdracht van het IWT-Vlaanderen en hadden deze subsidies op andere beleidsprogramma's moeten worden aangerekend (innovatieve mediaprojecten VRT, investeringstoelage proefbedrijf der Noorderkempen, demonstratieproject OC GIS-Vlaanderen, VirtUE, Vlaams Huis voor de Logistiek).

De Vlaamse regering respecteert bovendien vaak niet de maximale subsidiepercentages die de Europese kaderregeling voor O&O heeft opgelegd (innovatieve mediaprojecten VRT, demonstratieproject OC GIS-Vlaanderen, Vlaams Huis voor de Logistiek). Zij heeft die steun overigens niet aangemeld bij de EC, zodat hij een rechtsbasis mist (Flanders' Drive, innovatieve mediaprojecten VRT, Vlaams Huis voor de Logistiek).

Ten slotte ontbrak een decretale machtiging voor een belangrijk deel van de innovatieve mediaprojecten VRT.

## 5 Aanbevelingen

- Om ten volle uitvoering te geven aan het innovatiedecreet moet de Vlaamse regering het uitvoeringsbesluit voor het horizontaal beleidsplan, het beleidsplan zelf en de beheersovereenkomst met het IWT-Vlaanderen concretiseren en de statutenwijziging van de VITO goedkeuren.
- De Vlaamse regering dient de EC om een officiële goedkeuring te vragen van de redenering die zij heeft toegepast bij de intrekking van de aanmelding van het VIS-besluit en bij diverse andere steunmaatregelen (interfacebesluit, clustersteun, Flanders' Drive en het Huis van de Logistiek). Ook de steun voor de innovatieve mediaprojecten van de VRT en andere ad hoc steun zonder reglementaire basis moet zij aanmelden bij de EC.
- Een aanzienlijk deel van de steun voor de innovatieve mediaprojecten van de VRT vergt nog een decretale machtiging.
- Voor de financiële transparantie is het aangewezen nieuwe initiatieven vanaf het eerste jaar consequent op eenzelfde kredietlijn aan te rekenen.
- De steuntoekenning moet steunen op duidelijke en gemotiveerde berekeningen.
- De Vlaamse regering moet erover waken dat de projecten die ze vastlegt op de kredieten van het IWT-Vlaanderen, kaderen in de statutaire opdracht van de instelling. Bovendien moet zij de maximale steunpercentages van de Europese O&O-kaderregeling respecteren.

**Bijlage 1: Uitvoering van het innovatiedecreet**

Innovatiedecreet		Uitvoeringsbesluiten	
art.	Inhoud	datum	in werking
<b><i>H I : Algemene bepalingen</i></b>			
1-3	Gewestaangelegenheid, Definities	26.01.2001	01.02.2001
<b><i>H II : De Vlaamse regering</i></b>			
4	Beleidsplan	-	-
5	Reglementair besluit O&O-projecten op initiatief van bedrijven (O&O-besluit)	05.10.2001	05.10.2001
6	Reglementair besluit Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden (VIS-besluit)	24.05.2002	01.01.2002
7	Reglementair besluit interfaceactiviteiten van Vlaamse univ. (interfacebesluit)	13.09.2002	01.10.2002
<b><i>H III : Wijzigings- en opheffingsbepalingen</i></b>			
<b><i>Afd. 1 : Het IWT-Vlaanderen</i></b>			
8-9	Wijziging benaming	26.01.2001	01.02.2001
10-11	Doel en opdracht	26.01.2001	01.02.2001
12	Beheersovereenkomst	-	-
13	Bestuur en werking : - Raad van Bestuur - Directiecomité - Voorzitter directiecomité en dir.-generaal - Personeel	26.01.2001 26.01.2001 26.01.2001 -	01.02.2001 01.02.2001 01.02.2001 -
14	Financiële middelen	26.01.2001	01.02.2001
15	Overdracht van de middelen van FIOV	17.07.2000	01.07.2000
16	Toezicht	26.01.2001	01.02.2001
<b><i>Afd. 2 : VITO</i></b>			
17	Kapitaalparticipaties	28.04.2000	01.04.2000
<b><i>Afd. 3 : FIOV</i></b>			
18-19	Overheveling FIOV - IWT-Vlaanderen	17.07.2000	01.07.2000
<b><i>H IV : Slotbepalingen</i></b>			
20	Coördinatie oprichtingsdecreet IWT-Vlaanderen	-	-
21	Vlaamse regering bepaalt datum van inwerkingtreding	zie supra	zie supra



## Bijlage 2: Overzicht toegekende clustersteun

<i>(In BEF)</i>						
Cluster	subsidie 1995-1999	saldo na afrekening 1995-1999	subsidie 2000- 30.06.2001	vastleg. 2000	subsidie 01.07.2001- 31.12.2001	Totale toege- kende steun 1995-2001
<b>VIPO</b>	73.000.000 <u>23.549.015</u> 96.549.015	werk 11.421.300 invest <u>7.523.434</u> saldo 18.944.734 saldo VL 14.000.000	26.675.000	12.675.000	5.600.000	128.824.000
<b>Clusta</b>	85.000.000 <u>85.600.000</u> 170.600.000	23.750.000	72.000.000	48.250.000	-	242.600.000
<b>VKC</b>	150.000.000	13.389.252	12.900.000	-	-	162.900.000
<b>VEI</b>	12.000.000 <u>9.140.000</u> 21.140.000	-	9.000.000	9.000.000	2.250.000	32.390.000
<b>STW</b>	10.000.000 <u>8.221.875</u> 18.221.875	2.690.000	9.068.000	6.378.000	-	27.289.875
<b>MIC</b>	38.156.000	16.236.845	15.846.000	-	-	54.002.000
<b>VRI</b>	11.828.199	3.115.000	3.115.000	-	-	14.943.199
<b>VLI</b>	5.964.975 <u>9.434.925</u> 15.399.900	-	7.076.000	7.076.000	1.500.000	23.975.900
<b>DSP- Valley</b>	4.702.500 <u>1.794.100</u> 6.496.600	500.000	6.000.000	5.500.000	2.000.000	14.496.600
<b>CEPRO</b>	10.000.000	-	-	-	-	10.000.000
<b>FLV</b>	10.000.000	-	7.500.000	7.500.000	-	1.7500.000
<b>Totaal</b>	<b>548.391.589</b>	<b>72.801.000</b>	<b>169.180.000</b>	<b>96.379.000</b>	<b>11.350.000</b>	<b>728.921.568</b>

Omdat de clusters tijdens de periode 1995-1999 minder kosten konden verantwoorden dan begroot, was er eind 1999 nog een vastleggingssaldo, zodat de vastlegging in 2000 ongeveer 73 miljoen lager lag dan het totaal van de toegekende steun voor de periode van 1 januari 2000 tot 30 juni 2001.

## Bijlage 3: Antwoorden van de Vlaamse Minister van Innovatie

### 1 Innovatiedecreet

#### 1.1 *Antwoord van 17 juni 2002*

##### 1. Reeds goedgekeurde uitvoeringsbesluiten

##### 1.1. Het besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000

##### Algemeen

Het oprichtingsdecreet van Vito zal worden opgeheven door het basisdecreet "Beter Bestuurlijk Beleid" zodat de tegenstrijdigheden tussen de gecoördineerde Vito-statuten 2001 en het oprichtingsdecreet verdwijnen. De Vlaamse regering moet de statutenwijziging van Vito nog goedkeuren.

##### Punctueel

1 en 2 en 3). Het nodige wordt gedaan opdat de statutenwijziging van Vito zal worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

4). De nieuwe organisatiestructuur van Vito bestaat inderdaad uit 5 afdelingen, doch er zijn slechts 4 directeurs, t.w. directeur P&O (Personeel en Organisatie), directeur "Meten en Evalueren", directeur "Innoveren en Renoveren", en directeur BMS (Business en Marketingstrategie). Dit sluit dus aan bij en is conform met art. 20 van het decreet stellende dat Vito beschikt over een administratief directeur en maximum drie onderzoeksdirecteurs. De afdeling TAP (Technisch Administratieve Diensten) ressorteert direct onder de afgevaardigd bestuurder.

5). Voor wat de mandaten van directeurs en afgevaardigd bestuurder betreft, houdt de raad van bestuur aan de onverenigbaarheid van het mandaat van onderzoeksdirecteur of administratief directeur met het bekleden van enig ander beroep m.a.w. het betreft hier een voltijdse functie. De uitzonderingen gelden bv. bijkomende mandaten die de werking van Vito ten goede kunnen komen. Deze worden op ad hoc basis beslist door de raad van bestuur.

Eenzelfde redenering geldt voor het mandaat van afgevaardigd bestuurder.

Voor wat de strategische adviesraad betreft is het zo dat de raad van bestuur recent een Strategische Adviesraad (SAR) heeft samengesteld met een vaste kern (6 leden) en variabele leden per jaarlijks te bepalen onderzoeksdomein.

## 1.2. Het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000

Dit besluit heeft betrekking op de afschaffing van het FIOV-fonds en werd reeds in voorafgaandelijke briefwisseling behandeld.

## 1.3. Het besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2001

- a) Het nodige wordt gedaan om dit besluit eerlangs te publiceren in het Belgisch Staatsblad.
- b) De vermelding van 2.000 EUR in het Reglement van Orde is een materiële fout die wordt rechtgezet. De optie van de RVB is wel degelijk dat bestellingen boven de 5.000 EUR (200.000 BEF) de goedkeuring vereisen van het Directiecomité.
- c) Artikel 12 van het innovatiedecreet voorziet in een beheersovereenkomst voor het IWT-Vlaanderen. In het vooruitzicht van de nakende reorganisatie van de Vlaamse Administratie (Beter Bestuurlijk Beleid) wordt echter geopteerd om de beheersovereenkomst pas te formaliseren eens de hertekening van opdrachten en structuur afgerond in dit kader. In afwachting wordt reeds werk gemaakt van voorbereidende werkzaamheden inzake relevante prestatie-indicatoren die in dit verband kunnen benut worden.
- d) Artikel 12 (personeel) is in fase van voorbereidende uitvoering:
  - Een ontwerp van nieuw personeelsstatuut gebaseerd op het APKB is goedgekeurd door de RVB (22/11/01) en werd na akkoord van de voogdij overgemaakt ter behandeling door Ambtenarenzaken.
  - Een voorstel van nieuw personeelsplan werd goedgekeurd door de RVB van 17/01/02 op basis van een proces- en personeelsplanning gebaseerd op de instructies van Ambtenaren zaken van medio 2001. Het voorstel werd na principiële akkoord van de voogdij ter goedkeuring voorgelegd aan Ambtenarenzaken.

## 1.4. Het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2001

1.4.1. Artikel 11 van het O&O-Besluit voorziet in de delegatiemogelijkheid aan het directiecomité of aan een specifieke commissie. Dit was reeds voorzien in het ontwerpbesluit ten tijde van de vorige voogdijminister, tevens ontwerper van het innovatiedecreet zelf. De memorie van toelichting van het innovatiedecreet maakt geen melding van de intentie van de decreetgever om geen delegaties van beslissing vanwege de Raad van Bestuur toe te staan. Wel moet gesteld worden dat het innovatiedecreet in zijn Art. 13 - artikel 10 enkel voorziet in de mogelijkheid om bevoegdheden van de Raad van Bestuur te delegeren naar de voorzitter van het directiecomité en/of de directeur-generaal en/of het directiecomité. 'Specifieke commissies' worden hier dus niet expliciet vermeld. De Raad van Bestuur en de Vlaamse regering gaan in deze vnl. uit van de bekommernis om voor specifieke projecttypes (inzonderheid KMO-projecten) de beslissingsprocedures maximaal te verkorten, rekening houdend met de versnelling van het innovatieproces bij de actoren. Dit is niet altijd compatibel met het maandelijke vergaderritme van de Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur werd tot op heden ook stelselmatig op de hoogte gehouden van de beslissingen van de Specifieke Commissies in het KMO-Programma.

De Raad van Bestuur van het IWT zal zich echter conformeren aan de formele formulering van het innovatiedecreet inzake delegatiemogelijkheden en geen beslissingsdelegatie meer voorzien voor de Specifieke Commissies (enkel advies).

#### 1.4.2. Aanvaardbare kosten

Het O&O-Besluit gaat niet uit van forfaits inzake werkingskosten. De controle van de kosten en de richtlijnen in deze zullen hierop worden afgestemd, tevens rekening houdend met de bekommernis van de Raad van Bestuur van een maximale administratieve vereenvoudiging.

### 2. Nog te realiseren initiatieven

#### 2.1. Beleidsplan

Gegeven de initiële bedoeling hierbij om een voldoende horizontaal afgestemd beleidsplan te voorzien in het begin van een legislatuurperiode (cfr. memorie van toelichting), wordt in de huidige stand van zaken geopteerd om dit ten volle te realiseren bij de volgende legislatuur. De overige prioriteiten inzake het in werking stelling van het innovatiedecreet hebben een volwaardige realisatie ter zake gehinderd. De beleidsnota Wetenschaps- en Technologiebeleid 1999-2004 en de daaropvolgende beleidsbrieven kwamen reeds in belangrijke mate tegemoet aan de verwachtingen van het Vlaams Parlement, inclusief de horizontale beleidsaspecten in deze. Het Vlaams Parlement werd tevens systematisch op de hoogte gesteld van de uitvoering en de besluiten gebaseerd op het innovatiedecreet.

#### 2.2. VIS-Besluit

Het Rekenhof maakte een aantal opmerkingen aangaande het VIS-besluit.

##### 2.2.1. Budgettaire impact

De exacte besteding van de middelen zal inderdaad in functie zijn van de afspraken die kunnen gemaakt worden met de andere Gewesten en de federale overheid. Terzake zijn wel met de andere overheden de nodige afspraken gemaakt om minstens voor de oproep 2002 dezelfde modaliteiten en procedure te hanteren, onverminderd de opzegging van het samenwerkingsakkoord. Gelet op het feit bovendien dat cofinanciering de voornaamste rol speelt bij de financiering van collectieve onderzoeksprojecten, en dat deze projecten gefinancierd worden op de budgetallocatie 99.12 is er in principe geen echt probleem.

Aangaande de aanrekening op twee budgetlijnen is de opmerking van het Rekenhof gedeeltelijk terecht. Het zou de transparantie sterk ten goede komen indien de financiering van alle VIS-projecten vanaf een zelfde budgetlijn zouden gefinancierd worden. Dit zal vanaf 2003 zeker het geval zijn.

De aanrekening van nieuwe initiatieven op de budgetallocatie 99.11 is evenwel niet nieuw. Ook voor de start van het KMO-programma werd een zelfde mechanisme gebruikt.

De opmerking dat projecten technologische dienstverlening worden gecombineerd met innovatiestimulering en dat derhalve deze projecten over twee budgetallocaties dienen gespreid te worden kan weerlegd worden. Er is immers een terminologische verwarring tussen enerzijds projecttypes en steunbare activiteiten. In projecten technologische dienstverlening worden de activiteiten technologisch advies en innovatiestimulering gecombineerd. Het is evenwel slechts één projecttype.

### 2.2.2. Oproep tot de projecten

1. Het Rekenhof merkt op dat de vastlegging van 800 miljoen BEF op de basisallocatie 200 miljoen BEF te hoog zou zijn. Dit is evenwel door geen rekening te houden met de gewijzigde formulering in de besteding. Immers alle projecten van de eerste oproep VIS, behalve de projecten ingediend van de collectieve en gelijkgestelde onderzoekscentra in het kader van het 3C/4C-akkoord, dienen te worden gefinancierd met deze 800 miljoen BEF.  
Uit de praktijk nu in april 2002 blijkt er een overschot te zijn van 50 miljoen BEF. Dit is grotendeels het gevolg van het feit dat er geen collectieve onderzoeksprojecten werden ingediend door niet-collectieve centra.
2. Zoals reeds gesteld, zal de aanbeveling om vanaf 2003 alle VIS-projecten op eenzelfde basisallocatie aan te rekenen worden gevolgd.
3. Het VIS-besluit werd inmiddels definitief goedgekeurd op 17 mei 02. Het feit dat de oproepen toch gelanceerd werden kan wel inhoudelijk gemotiveerd worden. Het Rekenhof heeft immers reeds vele keren bemerkingen gemaakt bij het vroegere clusterbeleid en gevraagd naar een betere juridische onderbouw van de steun aan de clusters. Het VIS-besluit voorziet hierin de oplossing. Dit besluit is principieel goedgekeurd in juli 2000. Normaliter kon men toch verwachten dat het VIS-besluit in 2001 zou worden goedgekeurd. Door de zeer langdurige procedure bij de Europese Commissie, waaruit na meer dan 12 maand bleek dat een aanmelding niet nodig was, heeft de goedkeuring ervan grote vertraging opgelopen. De potentiële begunstigden kunnen evenwel niet het slachtoffer worden van dergelijke administratieve procedures.  
Om potentieel continuïteit te bieden aan bepaalde initiatieven kon een oproep niet langer uitgesteld te worden.  
Bovendien werd het tijd om de nieuwe beleidsopties, zijnde de beëindiging van het clusterbeleid en de start van de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden, ook in de praktijk te realiseren.
4. De derde beoordelingsdimensie zal vanaf de tweede oproep geoperationaliseerd zijn. Immers, de beleidsopties inzake stimulering van projecten in het kader van duurzame ontwikkeling krijgt nu ook vorm. Dit wordt voorgelegd aan de Vlaamse regering op 3 mei 2002.
5. De overeenkomsten met de begunstigden zullen ten vroegste ingaan op 1 januari 2002.

6. De derde beoordelingsdimensie zal geïmplementeerd worden vanaf de volgende oproep (mei 2002 voor de tweede oproep inzake projecten van Thematische Innovatiestimulering).

### 2.3. Interface-Besluit

- a) Het ontwerp van reglementair besluit werd op 3 mei ll. goedgekeurd door de V.R. Dit reglementair besluit zal de voorafgaande jaarlijkse 'ad hoc besluiten' vervangen. Na het advies van de Raad van State zal dit besluit operationeel moeten zijn voor de steun van het academiejaar 2002-2003.  
Er wordt rekening gehouden met de opmerkingen van het Rekenhof (Aanhef; Protocol).
- b) Aanmelding bij de Europese Commissie  
Zoals voor het VIS-Besluit, waarbij de Europese Commissie instemde met het gegeven dat mogelijke indirecte voordelen voor bedrijven geen voldoende grond vormen voor aanmelding, is dit evenmin het geval voor het Interface-besluit.

### 2.4. Beheersovereenkomst met het IWT-Vlaanderen

Hierbij wordt verwezen naar het punt 1.3. c).

### 3. Aanwending van wetenschappelijk-technologische kennis

De aanwending van technisch-wetenschappelijke kennis wordt inderdaad niet in werking gesteld via artikel 5 van het innovatiedecreet. Dit behandelt de basis voor het O&O-besluit.

Verder is de opmerking terecht dat projecten van onderzoek, ontwikkeling en aanwending van de technisch-wetenschappelijke kennis, uitgevoerd door de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden zelf moeilijk kunnen, gelet op het niet-commercieel karakter van het VIS.

De steun die aan de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden wordt gegeven, in het bijzonder technologisch advies en innovatiestimulering, is er natuurlijk wel op gericht om het innovatieproces in de bedrijven te initiëren, te ondersteunen en te begeleiden. De aanwending van technisch-wetenschappelijk kennis in de bedrijven wordt derhalve niet rechtstreeks financieel ondersteund, dan wel indirect via de diensten geleverd door de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden. Er is dus wel degelijk een operationalisering van het begrip aanwending van technisch-wetenschappelijk kennis, doch op een indirecte wijze, zonder rechtstreekse bedrijfssteun.

Er wordt alleszins niet voorzien in een nieuwe maatregel tot steun aan individuele bedrijfsprojecten inzake 'aanwending van technisch-wetenschappelijke kennis'.

#### 4. Verwante dossiers

##### 4.1. Clusters

###### 1. Aanmelding bij de Europese Commissie

Deze opmerking werd reeds meerdere malen gemaakt door het Rekenhof. In bijlage vindt u de kernelementen van het reeds verstrekte antwoord terug (cfr. Brief verstuurd in juni 2000).

- clusters dienen te worden beschouwd als onderzoekinstellingen zonder winstoogmerk zoals vermeld in artikel 2.3 van de bovenvermelde kaderregeling. Deze VZW's zijn geen commerciële industriële onderzoekinstellingen maar houden zich bezig met de ondersteuning van ondernemingen op het gebied van O&O zoals marktonderzoek, toepassing van onderzoek en haalbaarheidsonderzoeken
- deze onderzoekinstellingen vallen uitdrukkelijk niet onder artikel 92 van het EG verdrag. Indien de toegekende steun toch onder artikel 92 zou vallen, quod non, dan nog valt de steun beneden de minimis-regeling (principe dat inmiddels werd goedgekeurd door de diensten van de Europese Commissie tijdens de procedure van aanmelding van het VIS-besluit)
- de resultaten van de clusterprojecten komen ten goede van alle leden van de cluster, zoals geregeld in artikel 2.4 b) van de kaderregeling.

###### 2. Prestatie-indicatoren

Het Rekenhof heeft vragen bij de waarde van de prestatie-indicatoren opgenomen in de addenda bij de clusterconvenanten. Dit is ten dele terecht. De repercussie van het al of niet behalen van prestatie-indicatoren zou een belangrijker gegeven moeten worden bij de al of niet verlenging van een project. In ernstige gevallen van afwijking van het oorspronkelijk doel zelfs een financiële sanctie.

Dit is ook gebeurd. Bij de verlenging van de verschillende clusterinitiatieven werden de verschillende indicatoren voor monitoring van de verschillende clusters in kaart gebracht. Voor de meeste waren er echter geen aanwijzingen om geen continuïteit in financiering te voorzien.

Naar de toekomst toe, en reeds van toepassing bij de beoordeling van de projecten in de eerste oproep VIS, zal de beoordeling van de track record van de verschillende initiatieven wel een belangrijk element vormen. Dit is immers voorzien in het ontwerp VIS-besluit. Een belangrijk selectie criterium voor de selectie van de projecten is immers 'resultaten van een voorafgaand project', zowel bij de kwaliteit van uitvoering, als naar innovatiepotentieel toe. Om de resultaten uit het verleden te kunnen beoordelen, werd in de rapportering het systeem van opvolgingsindicatoren veralgemeend. Conform de principes van doelmatigheid werden indicatoren ingevoerd op niveau van:

- Bereik (globaal, naar bedrijven, naar KMO's, relatief ten opzichte doelgroep)
- Volume prestaties (absoluut, % per prestatie categorie, % per bedrijfstype)

- Tijdsbesteding (absoluut, % per prestatiecategorie, % per bedrijfstype)
- Aantal doorverwijzingen, kwaliteit van de doorverwijzing
- Aantal initiatieven netwerking, kwaliteit van netwerking (overeenkomstig de indicatoren die in de betreffende netwerken gehanteerd worden)
- Klanttevredenheid

Deze algemene indicatoren zijn van toepassing op iedere actie. Daarnaast kunnen nog een aantal zeer specifieke indicatoren opgelegd worden, op maat van het individueel project zelf. Deze indicatoren worden contractueel vastgelegd.

Een afschrift van de status van deze algemene en specifieke indicatoren dient viermaandelijks aan het IWT-Vlaanderen te worden overgemaakt (boordtabel) en vormt een belangrijk gegeven van de opvolging en evaluatie van een project.

Het opstellen en opleggen van deze indicatoren kan vanaf 2002 voor het eerst ten gronde worden ingevoerd. De ervaring die werd opgedaan tijdens de jaren 2000 en 2001 bij de clusters kan nu te volle benut worden. Dit kon ook niet eerder gebeuren.

De doelstellingen van de clusters waren weliswaar reeds geruime tijd bekend. Maar de omzetting van doelstellingen naar een concreet, meetbaar en vooral evenwichtig set van indicatoren is allesbehalve evident. Bovendien dienden deze addenda te worden opgesteld in een periode van onzekerheid. Immers, er werd steeds rekening gehouden dat het VIS-besluit toch zou kunnen geoperationaliseerd worden. Door het lange doorlooptraject o.m. als gevolg van de procedure bij de EC bleek dit niet het geval te kunnen zijn.

### 3. VIPO

Het rekenhof heeft vragen bij de omzetting van investeringsmiddelen naar werkingsmiddelen binnen de VIPO overeenkomst. Vooreerst dient opgemerkt dat deze vraag onafhankelijk werd behandeld van de vraag tot financiering van de middelen voor de periode 1 januari 2000 tot 30 juni 2001.

Ten gronde werd duidelijk, gelet op de andere financieringsmodaliteiten dan oorspronkelijk voorzien voor de ondersteuning van investeringen (50% subsidie op de afschrijvingen in plaats van 80% subsidie op investering) dat de behoefte aan investering plots sterk verminderd was. Bovendien waren er reeds heel wat engagementen genomen ten aanzien van de bedrijven om concrete projecten uit te voeren. De onzekerheid en onduidelijkheid van verdere financiering van VIPO, in het bijzonder de modaliteiten, kon niet ten koste gaan van de dienstverlening aan de bedrijven zelf. Behoorlijk bestuur maakt toch dat deze aangegane engagementen dienen uitgevoerd te worden. Het was derhalve billijk deze conversie goed te keuren. Engagementen die nog niet bekrachtigd waren, of nieuwe engagementen door VIPO aan de bedrijven werden niet toegelaten. Er is derhalve ook geen sprake van uitbreiding van actie.



#### 4. Clusta

Het rekenhof heeft een dubbele bemerking bij de clusterfinanciering van Clusta

- a) het subsidiepercentage
- b) de verdere subsidiëring als dusdanig

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de financiering van de activiteiten van Clusta werd gestart in 1995, een beslissing van mijn voorganger, Luc Van Den Brande.

De convenant tussen de Vlaamse regering en Clusta voorzag in de eerste twee jaar een ondersteuning van 100%. Een dergelijke ondersteuning was niet langer tolereerbaar. Vandaar dat de beslissing werd genomen om Clusta verder te financieren, maar aan een subsidiëringpercentage van 80%. Dit percentage van 80% was gebaseerd op de gangbare ondersteuning van de technologische adviseerdiensten verbonden aan de collectieve centra. De activiteiten die Clusta uitoefent zijn immers sterk vergelijkbaar met deze technologische adviseerdiensten. Bemerkt verder dat het opleggen aan Clusta om 20% van de middelen via eigen inkomsten te verwerven een grote uitdaging is voor Clusta. De subsidiëringgraad bedroeg in 1998 nog steeds ongeveer 90 %. De voorziene degressie in subsidiëring is er wel, maar werd in 1995 al te rooskleurig en bij nader toezien zelfs irrealistisch ingeschat.

Bovendien dient de verdere financiering van Clusta wel als behoorlijk bestuur te worden aanzien. Immers de boodschap die aan alle clusters was en werd gegeven, was dat een overbruggingsfinanciering zou worden gegeven tot het VIS-besluit operationeel zou zijn. Er was geen enkele indicatie om voor Clusta voor deze stelling af te wijken. In het kader van de continuïteit werd dan ook beslist om de convenant van Clusta te verlengen, zonder evenwel uitbreidingen in activiteitsvolume toe te staan. Terloops kan opgemerkt dat Clusta beschikt over een grondige audit uitgevoerd door Prof De Backer verbonden aan de Vlerick Management School Leuven Gent, welk aantoont dat Clusta wel degelijk efficiënt en effectief werkt. De opmerking dat er geen grondige evaluatie is gebeurd, is dan ook niet volledig terecht.

#### 5. VLI

De materiële fout bij de berekening van de subsidie aan de VLI is terecht, maar heeft slechts beperkte consequenties.

De subsidie van 1.500.000 BEF diende om de cluster VLI een minimum aan continuïteit inzake werking te garanderen tot eind 2001, conform de algemene beleidslijn geldig voor alle clusters.

#### 4.2. HOBU-fonds

De steunverlening binnen het HOBU-fonds heeft vooralsnog geen reglementaire basis, onder de vorm van een reglementair besluit. Het is daarom dat de modaliteiten en het principe tot steun jaarlijks door de V.R. wordt beslist. Op basis hiervan kan telkenmale een oproep tot indiening van projecten en een evaluatie en selectie worden doorgevoerd door het IWT.

Het HOBU-fonds dient overigens in relatie met het op stapel zijnde 'BAMA-decreet' worden geëvalueerd wat zijn eventuele toekomstige modaliteiten betreft. In functie hiervan is het inderdaad aangewezen om in een reglementair subsidiebesluit te voorzien, met een grotere stabiliteit inzake rechtsbasis.

Wat de gehanteerde subsidiepercentages betreft, dient rekening te worden gehouden met de dubbele finaliteit van het programma. Enerzijds de finaliteit van kennisdiffusie naar ondernemingen en inzonderheid KMO's (te vergelijken met finaliteiten van projecttypes in het VIS-Besluit). Anderzijds is er de finaliteit van versteviging van de kennisbasis bij de hogescholen zelf die uiteindelijk de kwaliteit van het opleidingsniveau moet ten goede komen. Dezelfde finaliteit vormt de rationale voor de steun aan fundamenteel onderzoek (100 %) bij de universiteiten. Een kwalitatief hoogstaand onderwijs impliceert de ruggesteun van kwalitatief hoogstaand universitair onderzoek. Die dubbele finaliteit voor het HOBU-fonds verschilt met de enkelvoudige finaliteit binnen het VIS-kader. De hogescholen genieten bovendien niet over dezelfde omvang van industriële ruggesteun.

4.3. De beslissing om 80 % steun toe te kennen aan technologische adviseerdiensten werd genomen door de drie Gewesten in 1991. Voorheen was de federale overheid, in het bijzonder het IWONL bevoegd voor, voor de toekenning van steun aan projecten van de collectieve centra. In 1991 is bij de overdracht van deze bevoegdheid naar de Gewesten, in het bijzonder wat de financiering van de projecten technologische dienstverlening betreft, in consensus door de drie Gewesten, beslist om 80 % steun toe te kennen voor deze projecten toe te kennen. Dit principe werd bovendien goedgekeurd door de Vlaamse regering bij de toekenning van de steun aan de projecten technologische dienstverlening. (MCWB/PV/1991/11 punt 2 en VR/PV/ 43 punt 6, notulen van de Vlaamse Executieve van 11 december 1991).

#### 4.4. KMO-Programma

##### 4.4.1. Reglementaire basis

Het Programma is ondertussen volwaardig gebaseerd op het O&O-Besluit, goedgekeurd door de VR op 5 oktober 2001. Ook de voorafgaande indekking van de de minimis-regeling wordt gerespecteerd.

##### 4.4.2. Delegaties

Hierbij wordt verwezen naar het punt 1.4.1.

4.4.3. De provisionele vastlegging voor het KMO-Programma op 15/12/00 gebeurde conform de bepalingen en toelichtingen vermeld in het Begrotingsdecreet en zoals ook in het verleden toegepast voor talrijke impuls- en actieprogramma's sedert 1991.

## 1.2 **Antwoord van 22 april 2003**

In antwoord op de brief van het Rekenhof waarin wordt ingegaan op de gegeven argumentatie bij de opmerkingen van het Rekenhof over de implementatie van het Innovatiedecreet van 18 mei 1999 wens ik het volgende mee te delen:

### 1. Het besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000

De door het Rekenhof voorgestelde tekstuele wijzigingen in verband met de onverenigbaarheid van de mandaten van directeur en afgevaardigd bestuurder met het bekleden van enig ander beroep, zullen bij de volgende wijziging van de statuten effectief in die zin worden doorgevoerd. De goedkeuring ervan door de Vlaamse regering is voorzien in juni 2003.

### 2. Het besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2001

De opmerking van het Hof dat artikel 2, 6° van het uitvoeringsbesluit verkeerdelijk verwijst naar artikel 1 in plaats van artikel 14 van het innovatiedecreet is terecht. Het betreft een materiële fout die bij de eerstvolgende gelegenheid wordt rechtgezet.

### 3. Beleidsplan

Het voorziene Beleidsplan in het innovatiedecreet zou inderdaad bij de aanvang van een nieuwe legislatuur moeten opgesteld worden. Het omvat niet enkel de beleidsintenties binnen het domein van "Wetenschappen en Technologische innovatie", maar ook de meer horizontale, geïntegreerde beleidsaspecten inzake het innovatiebeleid binnen de overige beleidsdomeinen.

De suggestie van het Rekenhof om ter zake minstens een uitvoeringsbesluit uit te werken zal ter harte worden genomen.

### 4. Interfacebesluit

Voor de algemene opmerking inzake de aanmelding van de financiering van het interfacebesluit bij de Europese Commissie, wordt verwezen naar het antwoord op de brief van het Rekenhof i.v.m. de statutaire opdracht van het IWT: Vastleggingen 2001 (N12 - 2.125.545 B 9 van 26 februari 2003).

### 5. Clusters

Voor de algemene opmerking inzake de aanmelding van de financiering van de clusters bij de Europese Commissie, wordt verwezen naar het antwoord op de brief van het Rekenhof i.v.m. de statutaire opdracht van het IWT: Vastleggingen 2001 (N12 — 2.125.545 B 9 van 26 februari 2003).

### 5.1. Vlaams Initiatief voor Productontwikkeling (VIPO)

Het Rekenhof stelt via zijn opmerkingen dat VIPO:

- zijn financieringsplan heeft herzien in functie van de beslissingen voor de financiering van de clusters 2001;
- reeds engagementen zou zijn aangegaan inzake overheidsmiddelen zonder dat hiervoor enige goedkeuring bestond.

Dit is onterecht. VIPO heeft steeds gehandeld in volledige transparantie en in nauw overleg met IWT-Vlaanderen. Het probleem is ten dele gevolg van het uitblijven van het VIS-besluit. Nog belangrijker evenwel was de start van het KMO-programma midden 2001, welke een reëel alternatief vormde voor de ondersteuning van de noden van de bedrijven op het vlak van innovatiestudies, de kern van VIPO-activiteiten.

Een van de belangrijke uitdagingen voor het initiëren van VIPO-achtige programma's is het winnen van vertrouwen van de KMO's. De opbouw van dit vertrouwen is dan ook een langdurig proces. Vanaf 1999 was het orderboekje van VIPO dan ook gevuld. Aangezien het initiatief inspeelde op de noden van de KMO's was er geen enkele reden om de verdere intake van projecten te verminderen, ondanks de onzekere toekomst qua financiering vanaf dat moment. Het is vanuit deze logica, namelijk de ondersteuning van innovatie in KMO's, dat de Vlaamse regering de nodige overgangsmodaliteiten heeft voorzien, zodat de actoren, zowel de KMO's alsook de partners van VIPO, in 2001 zich op relatief geleidelijke wijze hebben kunnen aanpassen aan het nieuwe KMO-programma. De vereenvoudiging en transparantie van deze nieuwe schema's worden nu door iedereen erkend.

VIPO heeft echter op geen enkel moment een formeel engagement aangegaan met bedrijven, zonder dat daartoe de nodige overheidsmiddelen waren voorzien. Alle projecten die reeds in het orderboekje waren opgenomen zijn slechts uitgevoerd en formeel toegekend na de beslissing tot het toekennen van extra steun. Om echter de nodige continuïteit in werking ten aanzien van de KMO's, kon niet anders gewerkt worden dan dat de financiering potentieel nog een tijd zou doorgaan. Indien dit niet de beleidslijn was geweest, had men uit voorzichtigheidsoverwegingen reeds vanaf 1999 de VIPO-activiteiten moeten stop zetten. Dit zou jammer geweest zijn, in het bijzonder en het meest voor de KMO's zelf.

### 5.2. Vlaamse Staalplaatproducenten

De opmerkingen over CLUSTA hebben betrekking op de gelijke behandeling van CLUSTA met analoge projecten, in het bijzonder de adviseerdiensten van de collectieve centra.

Zoals ook opgemerkt werd, was dit expliciet de bedoeling om de activiteiten van CLUSTA gelijk te stellen. CLUSTA kan in 2001 nog niet in de oproep technologische adviseerdiensten worden opgenomen daar de oproep verliep in 3C/4C context. Hierbij werden enkel de projecten van de collectieve en gelijkgestelde centra gebaseerd op de Wet De Grootte toegelaten. Van zodra de VIS-context operationeel werd, is de clusterovereenkomst beëindigd en diende CLUSTA projecten in te dienen in de VIS-oproepen, wat ook is gebeurd.

Teneinde reeds bij de laatste verlenging van de clusterovereenkomst rekening te houden met de nieuwe context werd dan ook de financieringsmodaliteit van CLUSTA gelijkgesteld met de technologische adviesdiensten van de collectieve centra.

De technische opmerking dat de evaluatiestudie die werd aangehaald niet volledig actueel was in 2001 is ten dele terecht. Deze vormde echter niet de echte basis voor de verlenging van de steun. De echte reden is dat de output van Clusta voldeed aan de verwachtingen opgenomen in de overeenkomst (zie ook opmerkingen bij VLI). Anderzijds dient wel gesteld dat wanneer de klanten hun tevredenheid hebben uitgedrukt over de diensten van CLUSTA, twee jaar later, bij een uitgebreid en verbeterd dienstenpakket het toch wel onwaarschijnlijk zou zijn dat de tevredenheid plots zou zijn gedaald.

### 5.3. Vlaamse Luchtvaartindustriëlen (VLI)

Het Rekenhof laat impliciet veronderstellen dat VLI op een analoge wijze presteerde als CEPRO. Dit is onterecht. De CEPRO-financiering werd beëindigd omdat de output van CEPRO niet beantwoordde aan de verwachtingen die waren afgesproken in die overeenkomst. CEPRO diende een haalbaarheidssituatie uit te voeren, maar deze studie werd niet gefinaliseerd. In de plaats daarvan werden wel andere activiteiten uitgevoerd, die wel in de lijn lagen van de globale missie van CEPRO.

Wat VLI betreft, dient te worden gesteld dat de afgesproken output wel werd geleverd, ook al was deze in meer kwalitatieve termen opgesteld. Dit was trouwens voor alle clusters het geval.

Zoals reeds meegedeeld, was het verstrekken van de gevraagde output voldoende om de clusterfinanciering te verlengen. Een uitgebreide effectanalyse zou niet in verhouding gestaan hebben ten opzichte van de vraagstelling op dat moment. Enkel voor CLUSTA waren immers effectresultaten bekend.

Gegeven deze beleidslijn was er dan ook geen reden of aanleiding om VLI geen verlenging van clustersteun toe te kennen.

Van zodra het VIS-Besluit operationeel werd kon VLI in competitie worden geplaatst met andere initiatieven en diende het initiatief VIS-projecten in te dienen, wat ook is gebeurd.

### 6. KMO-programma

Reeds in mijn toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing van het Begrotingsdecreet voor het jaar 2000 (Stuk 19 - A (1999-2000) - Nr.3-J, blz.7-8) was expliciet sprake van de 800 miljoen frank bestemd voor actieprogramma's en individuele acties ter ondersteuning van de beleidsaccenten op het gebied van technologische innovatie.

Het KMO-programma dat in eerste instantie bedoeld was voor een veruimd KMO publiek ter vervanging van een reeks vroegere steunmaatregelen zoals KIV, MKB, KMO-Innovatieprojecten en KMO-haikbaarheidsstudies, moest inzake implementatie, in termen van indieningsmogelijkheden van projecten, bij voorkeur gelijklopen met de operationalisering van het O&O-financieringsbesluit voorzien tegen het einde van februari 2002. In die zin werd naar - analogie met vorige impuls- en actieprogramma's en mede met het oog op een maximale benutting van de voorziene vastleggingsmiddelen in 2001 - gekozen voor de techniek van provisionele vastleggingen.

## **2 Projecten op initiatief van de Vlaamse regering**

### **2.1 Antwoord van 3 oktober 2002**

#### **1. Flanders Drive**

Ten aanzien van de steun aan de vzw Flanders Drive heeft het Rekenhof ten gronde volgende opmerkingen:

- de reden waarom geen aanmelding bij de Europese Commissie is gebeurd;
- de interactie van het Limburgfonds in de steun;
- de inschakeling van Flanders Drive in het beleid van de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden.

Wat het eerste punt betreft, dient te worden opgemerkt dat de aanmelding bij de diensten van de Europese Commissie van Flanders Drive hoogstwaarschijnlijk tot dezelfde langdurige procedure met generlei toegevoegde waarde dan tijdsvertraging aanleiding zou hebben gegeven dan de aanmelding van het VIS-besluit zelf. Immers de filosofie is identiek. Ook in dit dossier is er geen sprake van rechtstreekse steun aan de bedrijven. Er is enkel steun aan de collectiviteit Flanders Drive. Indirect is er natuurlijk wel een voordeel voor de bedrijven. Dit individueel voordeel is echter van die orde dat dit ruimschoots binnen de Europese de-minimis-regeling valt. De hoge ondersteuning van Flanders Drive doet geen afbreuk aan dit gegeven. Het betekent enkel dat er meer adviseurs ter beschikking staan van een grotere groep van bedrijven. Individueel gezien zal per prestatie het voordeel voor ieder bedrijf afzonderlijk relatief beperkt blijven. Er zal worden op toegezien dat de opgelegde prestatie-indicatoren worden nageleefd, zodat een voldoende ruime doelgroep wordt bereikt en slechts een beperkt aantal prestaties gaan naar een individueel bedrijf op zich. Dit is een taak voor IWT-Vlaanderen in zijn monitoringopdracht.

Wat de interactie met de steun uit het Limburgfonds betreft kan bevestigd worden dat de extra middelen die niet zijn vastgelegd bij de beslissingen van de Vlaamse regering inderdaad uit het Limburgfonds zullen komen. Er zijn hieromtrent met het Limburgfonds de nodige afspraken gemaakt opdat dit correct zou verlopen.

Wat de inschakeling van Flanders Drive in het beleid van de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden betreft dient opgemerkt dat de Vlaamse regering over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt inzake steun aan Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden binnen het kader van het beleid tot aanmoediging van technologische innovatie in het bedrijfsleven. Flanders Drive wordt dan ook ten volle ingeschakeld in dit beleid.

Het initiatief kon echter niet gefinancierd worden via het VIS-besluit.

Vooreerst omdat de beslissing om steun toe te kennen aan Flanders Drive werd genomen vóór het totstandkomen van het VIS-besluit. Ook is het steunvolume te groot om via dit mechanisme gesteund te worden. Gelet op het feit dat dit initiatief ook best een geheel blijft en niet wordt opgedeeld in verschillende kleine stukjes die potentieel wel via het VIS-besluit zouden kunnen gesteund worden, kon dit waardevolle initiatief niet anders dan als een geheel via een aparte beslissing van de Vlaamse regering worden goedgekeurd.

Dit is trouwens een beleidslijn die ook ten opzichte van andere waardevolle initiatieven zal gehanteerd worden. Meer omvangrijke Vlaamse samenwerkingsverbanden kunnen enkel steun krijgen via een aparte beslissing van de Vlaamse regering. Hierbij wordt er wel op toegezien dat de modaliteiten die aan deze steunverlening zijn verbonden volledig conform zijn met het VIS-besluit. Het Rekenhof stelt trouwens zelf vast dat de activiteiten van Flanders Drive in lijn zijn gebracht met de strekking van het VIS-besluit waarbij in het bijzonder de steunpercentages zijn aangepast aan de daarin voorziene tarieven.

Op termijn (d.w.z. na de convenantstermijn) zal Flanders Drive zich wel degelijk kunnen aanmelden onder de vorm van deelprojecten bij de onderscheiden steunkanalen (o.m. de VIS-projectmogelijkheden). De eerste steunvorm moet aanzien worden als een start- of impulsinvestering met strategische waarde.

## 2. Innovatieve Mediaprojecten van de VRT

2.1 Wat de budgettaire inpasbaarheid van de middelen voor de e-VRT projecten betreft wordt terecht opgemerkt dat de toegekende steun voor de periode 2002 - 2006 niet voor het gehele bedrag decretaal werd gemachtigd.

Vandaar dat mede met het oog op een transparante financiële opvolging vanaf de begroting 2003 door middel van een afsplitsing van de bestaande IWT-kredietlijn ter ondersteuning van acties van technologische innovatie (Pr. 71.3 – b.a. 99.11 en 41.01) een nieuwe - derde - kredietlijn wordt voorzien waarmee de verdere uitvoering van de engagementen van de Vlaamse gemeenschap en de VRT met betrekking tot innovatieve mediaprojecten kan verzekerd worden.

Het IWT-Vlaanderen blijft, overeenkomstig zijn statutaire opdracht, verder belast met het beheer van deze middelen.

2.2 Verder heeft het Rekenhof vragen bij de gehanteerde subsidiepercentages (44% en 100%) vanuit de kredieten wetenschapsbeleid.

Bij de steunpercentages dient het onderscheid gemaakt tussen:

- de steunverlening volgens de Europese kaderregeling inzake overheidssteun voor onderzoek en ontwikkeling waarbij wordt uitgegaan van de 50% steunnorm. De steunverlening aan het project "Digitaal Thuisplatform" valt onder deze algemene Europese norm;
- en de regels inzake overheidssteun op publieke omroepen. Zij voorzien in een 100% financiering en kunnen volgens het verdrag van Amsterdam toegelaten worden mits de financiering wordt verleend voor het vervullen van de publieke opdracht en mits deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het algemeen belang wordt geschaad.
- Zoals voor de financiering van de algemene werking van de e-VRT worden de kosten voor de uitvoering van de twee andere innovatieve mediaprojecten (MPEG en ASP) gedekt op basis van dit steunregime.

### 3. Investeringsstoelage Proefbedrijf der Noorderkempen

#### 3.1. Aanrekening

Na de opheffing van het FIOV werd in afwijking van het protocol van 17 juli 2000, op 20/07/00 beslist de financieringsbehoeften voor de proeftuinen en -centra voor 2000 (ook nieuwe dossiers) in te vullen via het IWT op de nieuwe (vervangende) kredietlijn PR.7 1.3 - b.a. 99.11 'Dotatie aan het IWT-Vlaanderen voor acties van technologische innovatie op initiatief van de Vlaamse regering' (zie brief van 20/7/00 in bijlage).

Vanaf het begrotingsjaar 2001 zou dit voor het IWT niet verder mogelijk zijn (brief van 20/07/00) om redenen dat:

- de betrokken steun niet beantwoordt aan de opdrachten van het zogenaamde Innovatiedecreet van 18 mei 1999,
- het protocol goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17/07/00 ingevolge de afschaffing van het FIOV-fonds niet voorziet in de verdere steun aan de betrokken proeftuinen en -centra,
- de minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media, bevoegd voor het krediet pr.71.3.-b.a.99.11, niet inhoudelijk verantwoordelijk is voor de steun aan proeftuinen en -centra.

Er werd dan ook een belangrijke inspanning geleverd om alle dossiers van de proeftuinen en -centra ingediend in 2000 nog voor het jaareinde te beslissen.

Het Proefbedrijf der Noorderkempen te Hoogstraten-Meerle bleef als enige dossier dat in 2000 werd ingediend onbeslist. Het onderzoek van het dossier dat werd ingediend op 24 oktober 2000 voor een totaal bedrag van 62.000.000 BEF, kon slechts afgerond worden in december 2000.

Ten einde dit dossier op een gelijkaardige manier te kunnen behandelen als de overige dossiers van proeftuinen en -centra ingediend in 2000 en dit binnen een aanvaardbare analoge termijn, drong zich op om bij wijze



van uitzondering dit ene dossier toch nog vast te leggen op de begroting van het IWT (zie brief in bijlage).

De investeringen voorwerp uitmakend van de proeftuinen en -centra in het algemeen en van het Proefbedrijf der Noorderkempen in het bijzonder sluiten inderdaad aan bij de objectieven van de nieuwe VLIF-regelgeving. De nieuwe VLIF-regelgeving richt zich vooralsnog op bedrijven met een economische finaliteit, wat niet het geval is voor VZW's die proeftuinen en -centra's als vennootschapsvorm kennen. Proefbedrijven hebben veelal een voorbeeldfunctie o.m. inzake de introductie (testen/demonstratie) van nieuwe milieuvriendelijke technieken. Dientengevolge is het niet relevant inzake steun de proefbedrijven te vergelijken met economisch gerichte landbouwbedrijven. Proeftuinen en -centra dienen qua techniek trouwens voor te blijven op de producenten en kunnen de investeringen door hun aard (beperkte oppervlakte, rassenproeven met kleine percelen), maar vooral gezien de doelstellingen van de proefbedrijven nooit rendabiliseren zoals gespecialiseerde land- of tuinbouwbedrijven.

De recente wijziging van het VLIF-decreet dd. 19 juli 2002 gericht op de betoelaging van rechtspersonen met maatschappelijke of sociale doelstelling die een landbouw- of tuinbouwactiviteit hebben, maakt thans, zonder vooruit te lopen op de uitvoeringsbesluiten, een opening naar de betoelaging van een bredere doelgroep.

Intussen worden de dossiers ingediend in 2002 wel bediend met middelen voorzien op de begroting van de ALT.

### 3.2. Overeenkomst

De erkenning van de proeftuinen en -centra en de inhoud van de onderzoeksprojecten, was tot voor kort de bevoegdheid van het Ministerie van Middenstand en Landbouw, Bestuur voor Onderzoek en Ontwikkeling, terwijl de steun aan de investeringen een Vlaamse bevoegdheid betrof. Dit neemt niet weg dat de federale diensten ook betrokken werden bij de besluitvorming over de investeringen o.v.v. adviesverlening in het kader van een samenwerking tussen de buitendienst van het Bestuur voor Onderzoek en Ontwikkeling en deze van de ALT. De investeringen zijn dus steeds afgestemd op de onderzoeksprojecten.

De subsidies door de ALT verstrekt, betreffen vooralsnog een investeringssteun waarbij de investeringen duidelijk vastgelegd worden. Door de regionalisering van het Ministerie van Middenstand en Landbouw werd het Bestuur voor Onderzoek en Ontwikkeling Vlaamse bevoegdheid. Momenteel worden er meer concrete afspraken gemaakt voor een verdere koppeling tussen de inhoud van de onderzoeksprojecten en de betoelaging van de investeringen.

#### 4. Demonstratieproject Innovatieve Electronische Informatiediensten

##### 4.1 Statutaire opdracht IWT-Vlaanderen

###### 4.1.1. Opzet van het project

Het feit dat de benodigde kredieten niet rechtstreeks werden ingeschreven op de begroting van de VLM heeft in algemene zin betrekking op het feit dat één instelling, met name het IWT-Vlaanderen, op het terrein voor de Vlaamse regering een centrale rol speelt in de aanmoediging van het technologische innovatiegebeuren. Dit verklaart o.m. de aanduiding van het IWT-Vlaanderen als projectcoördinator belast met de procedurele en financiële opvolging van het project.

###### 4.1.2. Technologisch-innovatief karakter van het project

Aankoop beeldmateriaal:

Het innovatief karakter van de opdracht zit niet in de aankoop van het satellietbeeldmateriaal op zich maar wel in de combinatie van beide opdrachten (verwerven beeldmateriaal én innovatief gebruik ervan binnen een geoloket) m.a.w. zonder Zeer Hoge Resolutiesatellietbeelden heeft een innovatief geoloket voor het ontsluiten van deze beelden geen zin.

Het gebruik van ZHR-beelden binnen een geoloket dat gebiedsdekkend voor Vlaanderen werkt stelt bijzondere technologische uitdagingen: interactie en integratie tussen de verschillende componenten in de architectuur (geografische databank en geoloket); oplossen van performantieproblemen gelet op de zeer grote datavolumes die over het net moeten gestuurd worden (speciale compressietechnieken), on-line dynamische ZHR-datamanipulatie (interactief instelbare transparantie van de ZHR-rasterlagen), gedifferentieerde weergave van multispectrale beelden (bandencombinaties, histogramstretching, contrast enhancement,...) on-the-fly projectie-transformatie,...

Processing van beeldmateriaal en IT-infrastructuur:

Om de doelstelling van het project te realiseren dienen de bekomen resultaten via het elektronisch netwerk breed opengesteld te worden. Daartoe is IT-infrastructuur nodig en dienen de ZHR-beelden een reeks verwerkingsprocessen te doorlopen. Aankoop van een server en data-processing door het OC GIS-Vlaanderen zijn noodzakelijk om de technologische innovatie te kunnen demonstreren aan de gebruikers.

##### 4.2. Vlaams innovatiebeleid

###### 4.2.1. Vlaamse ondernemingen

Zoals hogervermeld (cfr.punt 1: Flanders Drive), kon ook dit waardevol initiatief beter niet in kleinere stukjes worden opgedeeld maar best als één project worden behandeld en via een aparte beslissing door de Vlaamse regering worden gesteund. De Vlaamse regering was hierbij van oordeel dat dit project niet zozeer als een onderzoeksproject met

steun voor de verdere ontwikkeling van de GIS- technologie moest worden beschouwd maar eerder als een specifieke actie gericht op het implementeren van rijpe spits technologie in een operationele omgeving.

#### 4.2.2. Ondersteunende rol van de overheid

Volgens het Rekenhof heeft de overheid met zijn steun aan dit project geen ondersteunende maar een sturende rol vervuld.

De overheid heeft bij zijn steunverlening inderdaad bepaald welke de doelstelling is van het project, de doelgroep waarvoor het geoloket in de eerste plaats wordt ontwikkeld, het ZHR-beeldmateriaal dat moet gebruikt worden, het aanbieden van een internet-GIS. In die zin is de overheid inderdaad sturend opgetreden.

De uitvoerder heeft evenwel een zeer grote vrijheid in het technologisch invullen van de ontwikkeling van het geoloket. De overheid heeft alleen de minimale specificaties vastgelegd in het bestek. Het is aan de uitvoerder om een innovatief voorstel te doen. In die zin vervult de overheid enkel een ondersteunende rol.

#### 4.3 Aanrekening

Wat de budgettaire aanrekening betreft zal bij de uitvoering van het project uiteraard rekening worden gehouden met de bestaande voorschriften van het ESR 95 classificatiesysteem.

### 5. VirtUE: A Virtual University for Europe

#### 5.1 Aanrekening

Wat de nieuwe vastlegging op het Programma 71.3 b.a. 99.11 van 2001 betreft, wil het Rekenhof vernemen hoe dit project kadert in de statutaire opdracht van het IWT-Vlaanderen. Zij wijst erop dat het IWT ten tijde van de goedkeuring en van de start van het project niet bevoegd was om subsidies te betalen aan projecten die bestaande technologieën implementeren.

Hierbij dient evenwel opgemerkt dat dit project verder gaat dan het implementeren van bestaande technologieën. Het bevat immers ook een component "ontwikkeling van diensten en hulpmiddelen, waaronder de ontwikkeling van communicatietools, een gedistribueerde helpdesk, de ontwikkeling van educatieve modellen, de ontwikkeling en ondersteuning bij gebruik van toetsinstrumenten en de ontwikkeling van specifieke Internet tools (virtuele universiteitsomgeving)". Dergelijke hulpmiddelen zijn niet op de markt beschikbaar en dienen verder ontwikkeld te worden vooraleer ze kunnen worden geïmplementeerd. In die zin wordt dan ook ten onrechte dit project vergeleken met het initiatief voor de internetaansluitingen in het HOBU en andere onderwijsinstellingen waarbij het wel gaat om mature technologie.

## 5.2 Goedkeuringen

Het Rekenhof merkt op dat de door de Administratie Wetenschap en Innovatie gevraagde vastlegging op 24/08/01 werd genomen zonder goedkeuring vanwege de minister. Het bleek inderdaad dat de formele goedkeuring door de minister niet bij het vastleggingsdossier was gevoegd en door een vergetelheid ook niet tijdig was nagestuurd. Deze fout werd inmiddels rechtgezet.

## 5.3 Uitbetalingen

Tenslotte maakt het Rekenhof de opmerking dat de kosten voor het eerste werkjaar ruim 50% hoger liggen het jaarbudget. Bij deze kan ik u verzekeren dat de diensten van de Administratie Wetenschap en Innovatie die belast zijn met de administratieve opvolging van het project erover zullen waken dat de opdracht volledig en naar behoren wordt uitgevoerd binnen het voorziene budget.

## 6. Vlaams Huis van de Logistiek

Het Rekenhof maakt de volgende bemerkingen aangaande de financiering van het Vlaams Huis van de Logistiek:

- het toegepast steunpercentage;
- de link met technologische innovatie;
- de inbreng van de private sector;
- de aanmelding bij de Europese commissie.

### 6.1 Steunpercentage

Vooreerst dient opgemerkt dat de steun die de Vlaamse regering op 14 december 2001 heeft beslist uitsluitend bedoeld was om de nodige voorbereidingen te treffen en de haalbaarheidsstudie uit te werken om tot de oprichting van een Vlaams Huis van de Logistiek te komen. Dit betreft dus duidelijk geen wetenschappelijk onderzoek zoals opgenomen in de communautaire kaderregeling Staatssteun voor Onderzoek en Ontwikkeling. Indien men zich zou baseren op deze kaderregeling, dan zou een 100% financiering alleen mogelijk geweest zijn indien het project zou worden uitgevoerd door hogeronderwijsinstellingen of openbare onderzoekscentra zonder winstoogmerk. De universiteit Antwerpen, contractant en begunstigde van de steun, voldoet aan deze definitie.

### 6.2 Link met technologische innovatie

De overige opmerkingen (link met technologische innovatie, inbreng van de private sector) zijn commentaren op het business plan van het Huis van de Logistiek. Voor de definitieve goedkeuring en toekenning van de middelen aan de vzw Vlaams Huis van de Logistiek zal een evaluatie ten gronde van het business plan worden uitgevoerd. Het spreekt voor zich dat de door het Hof aangehaalde elementen mede in dit verband onderzocht zullen worden. Pas na het beëindigen van deze evaluatie zal een definitieve beslissing genomen worden over de budgettaire impact en de precieze budgettaire allocatie van de middelen.

### 6.3 Private inbreng

Aangaande de aanmelding bij de Europese commissie delen wij de visie van het Rekenhof niet. Er dient te worden opgemerkt dat de aanmelding bij de diensten van de Europese Commissie van het definitieve business plan van het Vlaams Huis van de Logistiek hoogst waarschijnlijk tot dezelfde langdurige procedure met generlei toegevoegde waarde aanleiding zou geven als de saga met de aanmelding van het VIS-besluit. Immers de filosofie is identiek. Ook in dit dossier is geen sprake van rechtstreekse financiële steun aan bedrijven. Er is enkel steun aan de collectiviteit van de logistieke sector. Dit is overigens ook een richtlijn die werd meegegeven aan het personeel belast met de opmaak van het definitieve business plan. Er dient voornamelijk gestreefd te worden naar de opbouw van generieke kennis, toegankelijk voor alle actoren actief in de logistieke sector. Indirect zal er natuurlijk wel een voordeel uit volgen voor de bedrijven. Dit individueel voordeel is echter zo beperkt dat dit ruimschoots binnen de Europese de-minimis-regeling valt. Voor de opbouw van kennis waarmee bedrijven een competitief voordeel kunnen opbouwen, zal een beroep moeten gedaan worden op reguliere steunmechanismen zoals het IWT-Vlaanderen, Export Vlaanderen, de Dienst Investeren Vlaanderen, het VIZO ...

### 2.2 *Antwoord van 22 april 2003*

In antwoord op de brief van het Rekenhof waarin wordt ingegaan op de gegeven argumentatie bij de opmerkingen van het Rekenhof over de statutaire opdracht van IWT Vlaanderen m.b.t. de vastleggingen 2001 wens ik het volgende mee te delen:

Inleiding: aanmelding bij de Europese Commissie

Het Rekenhof heeft in zijn brief van 26 februari 2003 verschillende keren bedenkingen gemaakt bij de procedure voor de aanmelding van beleidsmaatregelen (Flanders' Drive, interfacebesluit, ...) bij de Europese Commissie. Het Rekenhof houdt het standpunt aan dat elk van deze maatregelen dient aangemeld bij de Commissie, of ten minste dient de vraag gesteld aan de Commissie of deze maatregel dient aangemeld te worden.

Wij willen ons standpunt verduidelijken, gebaseerd op praktische ervaring.

In het kader van het VIS-Besluit is inderdaad de procedure uitgetest bij de Europese Commissie, met betrekking tot het voorleggen van de prejudiciële vraag of een subsidiemaatregel al dan niet bij de Commissie dient aangemeld te worden.

Deze procedure heeft geleid:

- 1) tot een verwarring bij de diensten van de Commissie zelf die blijkbaar met dergelijke vragen niet kunnen omgaan. Een beleidsmaatregel wordt aangemeld of wordt niet aangemeld. Een procedure voor het stellen van de vraag of een maatregel dient aangemeld te worden, blijkt in de praktijk niet te werken.
- 2) tot een onnodige vertraging in actie; voor het VIS-Besluit is hiermee minstens een jaar verloren gegaan. Dit heeft geleid tot een situatie waarbij een oproep tot het indienen van projecten diende te gebeuren zonder definitieve goedkeuring van het legaal kader.
- 3) het was op verzoek van de diensten van de Europese Commissie zelf dat wij de formele aanmelding van het VIS-besluit ook formeel hebben teruggetrokken. Dit teneinde onnodige verdere procedure- inspanningen en -tijd te vermijden.

De stelling van het Rekenhof dat elke maatregel dan moet aangemeld worden, zou leiden tot onwerkbaar toestanden, o.m. bij de Europese Commissie zelf. Daarenboven, voorziet de kaderregeling O&O expliciet uitzonderingen van steunmaatregelen die niet moeten aangemeld worden. Evenzo is 'de minimis' verordening een aanvaardbare juridische basis voor het nemen van steunmaatregelen.

Tenslotte willen wij in deze inleidende paragraaf nogmaals inhoudelijk de motivering hernemen waarom deze maatregelen niet dienen aangemeld te worden.

- 1) Het betreft hier in geen van de vermelde maatregelen directe steun aan bedrijven. Derhalve is er geen voorwerp van gevaar voor verstoring van het mededingingsbeleid op Europees vlak.
- 2) In geval er toch enig indirect voordeel zou zijn voor bedrijven, dan moet dit onder de limieten van de minimis-regeling blijven.
- 3) Het komt de Lid-Staten toe om zelf te oordelen of een maatregel valt onder de meldingsplicht. Uiteraard kan de EC steeds optreden en informatie inwinnen over initiatieven en acties die ten onrechte niet zouden zijn aangemeld, al dan niet als gevolg van een formele klacht. Dit alles veronderstelt uiteraard dat de Vlaamse regering steeds met de nodige zorgvuldigheid dient te argumenteren waarom een actie of programma al dan niet aanmelding behoeft bij de EC. Hier zal met meer aandacht over gewaakt worden.

## 1. FLANDERS' DRIVE

### 1.1. Aanmelding bij de Europese Commissie

Zie inleidende tekst hieromtrent.

### 1.2. Maatschappelijk kapitaal van de NV VETC

Door de goedkeuring van het addendum met de aanpassing van het steunbedrag 248 mln BEF i.p.v. 265 miljoen BEF werd, met akkoord van alle partijen, een materiële fout rechtgezet die in de oorspronkelijke conventen was vastgesteld. Het feit dat hiermee wordt afgeweken van het bedrag zoals vermeld in het ontwerp van statuten van de NV VETC is

een aangelegenheid die bij de eerst volgende gelegenheid eveneens op punt zal worden gesteld.

### 1.3. Behandeling volgens VIS-besluit

Het Rekenhof houdt de stelling aan dat het initiatief Flanders Drive een project had moeten zijn dat moest ingediend worden binnen het reglementair kader van het VIS-besluit.

Deze argumentatie kan niet gevolgd worden. Hoewel in de cluster Flanders Drive activiteiten gefinancierd worden gelijkaardig aan de activiteiten die door het VIS-besluit bij de Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden ondersteund worden, is Flanders Drive geen VIS-project zonder meer en wel om de volgende redenen:

1. Flanders Drive is bij uitstek een onderdeel van een groter geheel, omwille van o.m. de band met VETC NV (een initiatief dat duidelijk de VIS-context overstijgt)
2. Flanders Drive is ook een project binnen het EFRO-kader  
Bovendien werd de eerste principiële beslissing van de Vlaamse regering om het FD-initiatief te steunen (inclusief budgettaire vastlegging) nog door de vorige Vlaamse regering genomen. Dus geruime tijd vóór het formele kader van het VIS-Besluit. Het initiatiefrecht van de Vlaamse regering werd in deze volgens de geldende mogelijkheden ingevuld. In de toelichting bij de begroting en de beleidsbrief van minister Dirk Van Mechelen is steeds de steun aan Flanders Drive expliciet opgenomen. De steun aan dit initiatief is dus in volledige transparantie gebeurd en met instemming van het Vlaams parlement. Dat de overeenkomst met Flanders Drive finaal rekening houdt met de steunmodaliteiten voorzien in het VIS-besluit maakt dat er geen vorm van bevoordeling is ten opzichte van andere gelijkaardige initiatieven.

## 2. INNOVATIEVE MEDIAPROJECTEN VAN DE VRT

### 2.1. Vastlegging van de toegekende steun – decretale machtiging

Alleen de algemene middelen voor de werking van e-VRT zijn vaste en zekere uitgaven gedurende de looptijd van de nieuwe beheersovereenkomst 2002-2006. Derhalve en op voorwaarde dat de VRT zijn verbintenissen terzake, vastgelegd in de beheersovereenkomst, naleeft, werden alleen die algemene middelen decretaal aan de VRT gegarandeerd en in artikel 16 van de gecoördineerde mediadecreten opgenomen.

De steun aan de e-VRT projecten daarentegen, zoals ook bepaald in artikel 3.3 van de overeenkomst tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest dd. 1 augustus 2001, wordt afgerekend op de werkelijk gemaakte en door de Vlaamse regering goedgekeurde projectkosten, op grond van de rapporteringsbepalingen, vastgesteld in artikel 6 van diezelfde overeenkomst. De VRT dient inderdaad conform genoemd artikel 6 van die overeenkomst geregeld verslag uit te brengen aan de Minister bevoegd voor Media Innovatie over de voortgang van de e-VRT projecten. De Minister laat zich in zijn beoordeling over de e-VRT projecten daarbij bijstaan door een opvolgingscomité dat hij daartoe heeft aangesteld. Decretaal gegarandeerde bedragen voor

de uitvoering van de e-VRT projecten kon om die reden vanzelfsprekend niet.

## 2.2. Steunpercentage

Hoewel het onderscheid wordt gemaakt tussen de Europese kaderregeling en de regels inzake overheidssteun op publieke omroepen kan worden opgemerkt dat de kwalificatie in deze niet ter zake dienend is omdat alle innovatieprojecten van de VRT waaronder het Digitaal Thuisplatform, deel uitmaken van de openbare omroepopdracht van de VRT. Derhalve zijn op alle innovatieve mediaprojecten, met inbegrip van het Digitaal Thuisplatform de regels toepasselijk betreffende de financiering van de openbare omroepen.

In zijn brief van 26 februari jl. lijkt het Rekenhof zich akkoord te kunnen verklaren met de redenering dat deze projecten tot de openbare omroepopdracht van de VRT behoren conform de beheersovereenkomst 2002-2007 en dat het de Lid-Staten zelf van de Europese Unie toekomt te beslissen over de wijze waarop de openbare omroepopdracht wordt gefinancierd (volledige overheidsfinanciering of overheidsfinanciering in combinatie met inkomsten uit commerciële activiteiten). Het Rekenhof stelt daarbij echter wel dat het de Europese Commissie toekomt na te gaan of de overheidssteun aan de openbare omroepen verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Het is om die reden van mening dat de steun moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Wat dit laatste punt betreft wens ik het volgende mee te delen:

Reeds geruime tijd heerst de grootste onduidelijkheid over het al dan niet verschuldigd zijn tot de aanmelding van de overheidsfinanciering ter compensatie van de openbare omroepopdracht. Het Protocol van Amsterdam, dat een bindend onderdeel uitmaakt van het EG-Verdrag, werd geschreven met artikel 87 EG in het achterhoofd, zij het om te benadrukken dat de financiering van de openbare omroep geen staatssteun vormt. Het Protocol bevestigt in essentie de destijds heersende mening dat de publieke financiering van de openbare omroep geen staatssteun is in de betekenis van het Verdrag wanneer deze financiering toegekend is aan omroeporganisaties voor de uitvoering van de publieke opdracht die hen is opgelegd door de Lid-Staten<sup>3637</sup>. Zowel tijdens de informele Raad van Ministers voor culturele en audiovisuele zaken van Galway

<sup>36</sup> Zie o.a. Werktekst Europese Commissie DG IV "Vers la société de l'information: lignes directrices pour les aides d'Etat en faveur des arts et de la culture, concernant plus particulièrement le secteur audiovisuel" zoals besproken met de Lid-Staten tijdens de hoorzitting van 4 juli 1995; Steunmaatregelen NN141/95 "Staatssteun voor de financiering van de Portugese openbare televisie" P.B. 1997, C 67/7.

<sup>37</sup> Zie toespraak M.A. WAGNER, "Competition, regulation, state aid and the impact of liberalization" tijdens het "Seminar on Liberalization and Public Service Broadcasting" (London, 15 oktober 1999) ([www.ebu.ch/home\\_5html](http://www.ebu.ch/home_5html)).



(september 1996) als Maastricht (april 1997) werd benadrukt dat de financiering van de openbare omroep geen staatssteun vormt<sup>38</sup>. De revolutionaire uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg in de FFSA-zaak<sup>39</sup> waarbij voor het eerst compenserende voordelen (in casu belastingsvoordelen) voor de uitoefening van een openbare diensttaak als staatssteun werden beschouwd, kwam er nadat er tussen de Lid-Staten een politieke consensus was bereikt over het punt dat de financiering van de openbare omroep niet als staatssteun moest worden beschouwd. Het arrest heeft de redactie van het protocol van Amsterdam (dat werd goedgekeurd door de Europese Raad in juni 1997) dan ook niet beïnvloed. In haar non-paper over het ontwerp-protocol (mei 1997) was de Commissie zelf trouwens nog overtuigd van het idee dat de financiering van de openbare omroep geen staatssteun vormt voor zover deze strekt ter compensatie van de netto-meerkost van de openbare omroep. Pas naderhand is er een kentering gekomen in het beleid van de Commissie waardoor elke vorm van overheidsfinanciering quasi automatisch als staatssteun in de zin van artikel 87 EG werd beschouwd<sup>40</sup>. Daarbij werd de uitzonderingsbepaling van artikel 86, lid 2 EG meermaals gebruikt ter rechtvaardiging van de verleende/voorgenomen staatssteun. Ook voor de rechtvaardiging van de financiering van de openbare omroep heeft de Commissie soelaas gezocht in deze bepaling<sup>41</sup>. Tegelijkertijd is ook het protocol uitgegroeid tot een interpretatie van artikel 86, lid 2, EG met alle (procedurele) gevolgen van dien.

Op 22 november 2001, dus kort na de publicatie van de mededeling omtrent “de toepassing van de regels inzake overheidssteun op publieke omroepen<sup>42</sup>, heeft het Hof van Justitie evenwel in de Ferringzaak<sup>43</sup> weerom de stelling verdedigd dat voor zover de overheidsfinanciering louter strekt ter compensering van de netto-kost van de openbare diensttaak, er geen sprake is van staatssteun. Een kwalificatie die ook automatisch de aanmeldingsplicht van artikel 88, lid 3, EG uitsluit. Dit

---

<sup>38</sup> Vandaar dat door de Lid-Staten beslist werd geen gebruik te maken van de door 89 EG (ex artikel 94 EG) geboden mogelijkheid om een Verordening vast te stellen voor de toepassing van artikel 87 EG (ex artikel 92 EG), maar dat gekozen werd voor het inlassen van een protocol bij het nieuwe Verdrag.

<sup>39</sup> Ger. 27 februari 1997, T- 106/95, FFSA e.a. / Commissie, Jur., 1997,II-229

<sup>40</sup> De kwalificatie als “nieuwe” steunmaatregel veronderstelt een voorafgaande aanmelding en naleving van een uitkeringsverbod.

<sup>41</sup> Staatssteunmaatregelen NN70/98 “Staatssteun voor de openbare televisiekanalen ‘Kinderkanal en Phoenix’, P.B., 1999, C238/3; Staatssteunmaatregelen NN 88/98 “Financiering van een 24 uur op 24, reclamevrije nieuwszender met licentievergoeding door BBC, P.B., 2000, C78/6; Mededeling omtrent “de toepassing van de regels inzake overheidssteun op publieke omroepen”, P.B., 2001, C 320/4.

<sup>42</sup> P.B., 2001, C320/4.

<sup>43</sup> H.v.J. 22 november 2001, C-53/00, Ferring SA t. ACOSS, n.n.g.

item staat trouwens ook centraal in twee andere soortgelijke zaken die momenteel nog hangende zijn bij het Hof van Justitie. De Commissie heeft reeds aangegeven dat zij deze uitspraken zal afwachten vooraleer een standpunt in te nemen op dit punt.

Het is trouwens niet omdat een ex ante controle niet vereist is dat de Commissie geen controle zou kunnen uitoefenen op de verleende compensatie aan de openbare Omroep. De Commissie kan immers op klacht of op eigen initiatief – naar aanleiding bv. van de informatie verkregen van de Lid-Staten overeenkomstig de transparantierichtlijn – een onderzoek starten naar de al dan niet “overcompensatie” van de openbare diensttaak.

### 3. INVESTERINGSTOELAGE PROEFBEDRIJF DER NOORDER-KEMPEN

Vermits het dossier Proefbedrijf der Noorderkempen deel uitmaakte van een globaal pakket van projectaanvragen waarvan alleen de behandeling van voormeld dossier niet voor het jaareinde van 2000 kon worden afgerond, moest een vervolgtraject worden voorzien waarbij:

- in eerste instantie door collega DUA mijn akkoord werd gevraagd om in samenspraak met het IWT bij wijze van uitzondering dit dossier op de begroting van het IWT 2001 te laten goedkeuren;
- vervolgens werd het dossier op initiatief van ons beiden ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voorgelegd met de nodige toelichting omtrent de voorgestelde financieringswijze.

Op 23 november 2001 hechtte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan het project en het voorstel van financiering via de IWT-kredietlijn Vlaamse regering op het Pr. 71.3 - b.a. 99.11 en 41.02 (VR/2001/23.11/DOC.1094).

Zoals reeds eerder gemeld was de beslissing om na de opheffing van het FIOV de financieringsbehoeften voor de proeftuinen en -centra voor 2000 via het IWT, op de nieuwe (vervangende) kredietlijn van het Pr. 71.3 – b.a. 99.11 in te vullen een uitzonderingsmaatregel teneinde ook dit dossier binnen een aanvaardbare termijn, op een gelijkaardige manier als de overige dossiers van 2000 te kunnen afhandelen. Nadien werden alle hierop volgende dossiers gefinancierd met middelen voorzien op de begroting van de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT).

### 4. DEMONSTRATIEPROJECT INNOVATIEVE ELECTRONISCHE INFORMATIEDIENSTEN

#### 4.1. Opzet van het project

Het Rekenhof meent dat IWT-Vlaanderen niet de geschikte instantie zou zijn voor de opvolging van dit project gegeven zijn decretale bevoegdheden. De Vlaamse regering heeft de mogelijkheid om innovatie te ondersteunen van de kredietlijn 71.3 b.a. 99.11 zoals voorzien in de Vlaamse begroting, goedgekeurd door het Vlaams parlement. IWT-Vlaanderen staat in voor het financieel beheer van alle projecten die op deze kredietlijn worden gefinancierd. Er is geen enkele reden om dit

voor het vermelde project 'Demonstratieproject Innovatieve Electronische Informatiediensten' niet te doen.

#### 4.2. Technisch-innovatief karakter van het project

De innovativiteit van het project zit niet zozeer vevat in elk deel op zich, dan wel in de intelligente combinatie van bepaalde technologieën. Het gebruik van Zeer Hoge Resolutiebeelden binnen een geoloket voor Vlaanderen stelt bijzondere technologische uitdagingen, in het bijzonder op een aantal ICT-vlakken (datacompressie, algorithmes, beeldverwerkingstechnieken, enz.). Dat daarvoor ondersteunend materiaal dient aangekocht te worden is op zich niet nieuw voor een onderzoeksproject. Voor de uitvoering van onderzoek is nu eenmaal uitrusting nodig.

Aangezien er hier geen enkele vorm van aspecten van mededinging betrokken zijn, is er ook reden om rekening te houden met kaderregeling inzake staatssteun. Wie, behalve de overheid, zou voor een dergelijk initiatief wensen in te staan voor eventuele cofinanciering.

#### 4.3. Vlaams innovatiebeleid – Vlaamse ondernemingen

De bedoeling is hier niet ondernemingen te ondersteunen, maar een tool te ontwikkelen ten dienste van de Vlaamse overheid zelf. Wie deze tool ontwikkelt is hierbij indifferent. Aangezien de Vlaamse overheid voor 100% financiert, is zij dus ook volledig eigendom van de eindresultaten en heeft zij ook het volledige gebruiksrecht over de ontwikkelde instrumenten. Elke andere constructie zou inderdaad aanvechtbaar zijn vanuit het standpunt van de belastingsbetaler.

### 5. VLAAMS HUIS VAN DE LOGISTIEK

#### 5.1. Subsidiepercentage

Het Rekenhof betwist de stelling dat de opstartstudie voor het Vlaams huis van de Logistiek, nu Vlaams instituut van de Logistiek genoemd, onder de noemer van het wetenschapsbeleid valt.

Hiervoor worden twee stellingen aangebracht:

- 1) de verwijzing naar de communautaire kaderregeling O&O.  
Deze opmerking is wellicht terecht, maar is echter van puur logistieke aard. De verwijzing in de aanhef zal dan ook worden geschrapt.
- 2) de financiering vanuit het Hermesfonds.  
De wijziging in financieringsbron van het Vlaams Instituut voor de Logistiek is niet gegrond op inhoudelijke motieven, maar is van begrotingstechnische aard. De hoofddoelstelling van het VIL is en blijft het stimuleren van innovatie in de logistieke sector. Het sluit derhalve het nauwste aan bij het technologisch innovatiebeleid. IWT-Vlaanderen werd door de Vlaamse regering trouwens als enige instantie belast met de verdere opvolging van dit initiatief, niet de administratie Economie.

Ten gronde blijft de verantwoording voor de steun, zowel voor de opstartstudie als voor de steun in de periode 2003-2008 ongewijzigd. De

Vlaamse regering is bevoegd alle maatregelen te nemen die innovatie stimuleren, in het bijzonder in de logistieke sector, waar structureel reeds weinig innovatie gebeurt. Wat het subsidiepercentage betreft, getuigt op het feit dat het voorwerp een haalbaarheidsstudie betrof uitgevoerd door onafhankelijke experts en waarvoor de universiteit Antwerpen de begunstigde was, is er dan ook geen juridisch bezwaar om deze studie geheel te financieren.