



Beter Bestuurlijk Beleid

**DE SPECIFICERING VAN AGENTSCHAPPEN ALS
VLAAMSE WETENSCHAPPELIJKE INSTELLING**

De specificering van agentschappen als Vlaamse Wetenschappelijke instelling

1. Situering

De Vlaamse regering heeft beslist (cf. een aantal voorontwerpen van oprichtingsbesluit en/of –decreet) om agentschappen op te richten die beleidsgericht, wetenschappelijk onderzoek als missie hebben en daaruit hun bestaansreden putten.

Het is evenwel aangewezen dat agentschappen¹ met in hoofdzaak beleidsgericht, wetenschappelijk onderzoek als missie en taken en die de Vlaamse overheid in het kader van het kaderdecreet BB daartoe opricht, ook als dusdanig, nl. als Vlaamse Wetenschappelijke instelling, herkenbaar zijn. Wil men daarenboven dat het overheidsonderzoek van hoge kwaliteit is en dat de betreffende agentschappen hooggekwalificeerd wetenschappelijk personeel kunnen aantrekken, dan is het van belang dat zij zich kunnen inpassen in nationale en internationale onderzoeksnetwerken en dat zij ook kunnen deelnemen aan (inter)nationale onderzoeksprogramma's. Het specificeren van een agentschap als Vlaamse Wetenschappelijke instelling is daarbij een eerste vereiste om de visibiliteit als zodanig te bewerkstelligen en zal tevens de herkenbaarheid van het agentschap als volwaardige wetenschappelijke partner verhogen. De specificering van een agentschap als Vlaamse wetenschappelijke instelling zal het bovendien mogelijk maken om vanuit het beleid inzake wetenschappen en technologische innovatie, deze groep van agentschappen als een afzonderlijke doelgroep te benaderen wanneer bepaalde beleidsmaatregelen worden getroffen.

Een erkenning van agentschappen als Vlaamse wetenschappelijke instelling is dan ook overeenkomstig het advies van de Administratie Wetenschap en Innovatie belangrijk en verantwoord². De Administratie Wetenschap en Innovatie voert momenteel een onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid voor de opmaak van een basisdecreet voor het domein Wetenschap en Innovatie, waarin ook de decretale verankering van bepaalde gehanteerde begrippen en definities aan bod zouden komen. Hieronder valt ook het onderzoek naar de nood aan een definiëring van en het uitwerken van erkenningscriteria voor 'Vlaamse onderzoekscentra', waar Vlaamse wetenschappelijke instelling zoals hoger omschreven, slechts een onderdeel van zullen uitmaken.

In dit verband dient duidelijk gesteld dat deze specificering als 'Vlaamse Wetenschappelijke instelling' geen bijkomende categorie van verzelfstandigde agentschappen inhoudt. Het aantal mogelijke vormen van verzelfstandiging in het nieuwe organisatiemodel blijft, conform het kaderdecreet BB, beperkt tot vier generieke basisvormen IVA, IVArp, EVA pu, EVA pr.

In het vooruitzicht van een eventuele, toekomstige politieke goedkeuring van een dergelijke decretale regelgeving inzake erkenning van wetenschappelijke instellingen is ook binnen de mogelijkheden van het kaderdecreet BB een specificering van agentschappen als Vlaamse wetenschappelijke instelling op basis van een aantal criteria een opportuniteit. Deze criteria kunnen later geïntegreerd worden binnen een toekomstig basisdecreet voor het domein Wetenschap en Innovatie.

¹ Volgens de principes van het kaderdecreet BB behoort de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek in beginsel tot taken van verzelfstandigde agentschappen. Het is evenwel niet uitgesloten dat delen van departementen, die eveneens in hoofdzaak belast worden met beleidsgericht, wetenschappelijk onderzoek, ook als zodanig gespecificeerd moeten kunnen worden. Dit aspect kan in voorkomend geval mee geëvalueerd worden in het bestek van de globale consolidatie.

² Vlaamse wetenschappelijke instellingen zoals hierboven omschreven zijn te beschouwen als een geëigend overheidsinstrument dat te onderscheiden is van andere instrumenten m.b.t het voeren van wetenschappelijk onderzoek, zoals bijvoorbeeld het wetenschappelijk onderzoek geconcentreerd bij de Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek en bij andere organisaties die als (hoofd-)activiteit het wetenschappelijk onderzoek hebben en die een permanente en structurele band hebben met de Vlaamse Gemeenschap. Het onderscheid wordt aangegeven in de criteria om agentschappen te specificeren al Vlaamse Wetenschappelijke instelling (zie punt 2 hierna).

2. Criteria om agentschappen te specificeren als Vlaamse Wetenschappelijke instelling

De Vlaamse overheid kan beslissen om in het kader van BBB aan een agentschap in de betreffende oprichtings-, omvormings- of machtigingsdecreten of –besluiten de specificering van Vlaamse Wetenschappelijke instelling toe te voegen, mits op cumulatieve wijze wordt beantwoord aan de hiernavolgende criteria. Dit kan betrekking hebben op IVA's en EVA's³.

De specificering heeft als doel dat de betreffende agentschappen zich in (inter)nationale netwerken van wetenschappers volwaardig kunnen positioneren als een instelling waarvan de hoofdtaken beleidsgericht, wetenschappelijk onderzoek betreffen. De hiernavolgende criteria zijn een waarborg dat de werkzaamheden van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen beleidsgericht zijn, relevant zijn voor de beleidsthema's behartigd door het betrokken beleidsdomein en bepaald, opgevolgd en gecontroleerd worden door de functioneel bevoegde minister.

1. *De missie en de taken van een Vlaamse Wetenschappelijke instelling betreffen in hoofdzaak het verrichten van beleidsgericht, wetenschappelijk onderzoek, al dan niet m.i.v. wetenschappelijke dienstverlening⁴.*

Onder wetenschappelijk onderzoek wordt hier verstaan alle wetenschappelijke en technologische activiteiten met als doel kennis te genereren of kennis aan te wenden voor de ontwikkeling van nieuwe producten, processen of diensten.

Onder wetenschappelijke diensten wordt hier verstaan activiteiten die betrekking hebben op de valorisatie of bekendmaking van de resultaten van het onderzoek met inbegrip van de bekendmaking aan het grote publiek, het beheer en de valorisatie van wetenschappelijk patrimonium, het optreden als onafhankelijk referentielaboratorium, het uitvoeren van routineanalyses, studies, en dergelijke m.i.v. het formuleren van conclusies.

2. *De uitgevoerde onderzoeksactiviteiten en de geleverde wetenschappelijke diensten zijn relevant voor beleidsthema's van de Vlaamse overheid, behartigd door het betrokken beleidsdomein en worden bij voorkeur door eigen diensten uitgevoerd.*

De toetsing van de beleidsrelevantie is een zaak van zowel de functioneel bevoegde minister als van de collega bevoegd voor wetenschapsbeleid. Bij de argumentatie aangaande de beleidsrelevantie behoort eveneens de argumentatie waaruit blijkt dat het te voeren, onderzoek en c.q. afgeleide dienstverlening best door de diensten van de Vlaamse overheid zelf kan worden uitgevoerd.

De argumenten voor het organiseren van onderzoek en wetenschappelijke dienstverlening door de overheid zelf en waar tevens op cumulatieve wijze aan dient te worden beantwoord zijn de volgende.

De uitgevoerde onderzoeksactiviteiten en de geleverde wetenschappelijke diensten :

- moeten permanent beschikbaar zijn voor de overheid en hebben dus nood aan een structurele organisatie, mede met het oog op lange termijn kennisontwikkeling (opbouw wetenschappelijk patrimonium);

³ In voorkomend geval kan dit ook betrekking hebben op delen van departementen (zie voetnoot 1).

⁴ Om het beleidsgericht, wetenschappelijk onderzoek te kunnen uitvoeren dient er voldoende wetenschappelijke expertise (kwalitatief en kwantitatief) aanwezig te zijn in het agentschap. Zowel de entiteit als haar uitvoeringsgerichte taken en opdrachten moeten een voldoende kritische massa hebben om over te gaan tot oprichting van een agentschap.

- moeten uitgevoerd worden in de grootst mogelijke onafhankelijkheid wat onderzoeksmethodiek betreft, buiten de beïnvloeding van politieke aard of van belanghebbende actoren uit de markt;
- dragen bij tot de opbouw van voor Vlaanderen unieke expertise, onderzoeksinfrastructuur of wetenschappelijk patrimonium.

3. *De bepaling, de aansturing, opvolging en controle van het onderzoek (het onderzoeksprogramma) gebeurt door de functioneel bevoegde minister.*

Het politieke niveau bepaalt het onderzoeksprogramma en de modaliteiten waaraan het onderzoek dient te voldoen. Het politieke niveau komt echter niet tussen in de hantering van de onderzoeksmethoden en in de onderzoeksresultaten. Op dit vlak is het eigen aan wetenschappelijk onderzoek dat dit in de grootst mogelijke onafhankelijkheid t.o.v. het politieke niveau en belanghebbende actoren kan uitgevoerd worden.

In het kader van het kaderdecreet BB is de oprichting van Vlaamse wetenschappelijke instellingen onderworpen aan de algemene criteria inzake verzelfstandiging. De (aan)sturing, opvolging en toezicht gebeurt door de functioneel bevoegde minister. De bepaling van de output (met zowel kwantiteits- als kwaliteitsaspecten) die een organisatie dient te realiseren en de (financiële en personele) middelen (input) die hiervoor worden ter beschikking gesteld, maakt het voorwerp uit van de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en het agentschap. De onderzoeksprogramma's vormen bijgevolg een integraal onderdeel van de beheersovereenkomsten.

3. Procedure voor de specificering van agentschappen als Vlaamse Wetenschappelijke instelling

In de oprichtingsbesluiten en/of -decreten van Vlaamse wetenschappelijke instellingen, wordt in de missie en de taken duidelijk aangegeven dat deze in hoofdzaak het verrichten van beleidsgericht, wetenschappelijk onderzoek en zo mogelijk daarvan afgeleide wetenschappelijke dienstverlening, betreffen.

Het voldoen aan de vooropgestelde criteria wordt verder in de memorie van toelichting inhoudelijk gearchitmeerd (door de veranderingsmanagers en de bevoegde minister). Bij de goedkeuring van het betreffend decreet/besluit kan het Vlaams Parlement/de Vlaamse regering per ingediend voorstel beslissen of een agentschap als Vlaamse wetenschappelijke instelling kan worden gespecificeerd. Als dusdanig betreffen Vlaamse wetenschappelijke instellingen in principe geen limitatieve lijst.

4. Samenwerking met en opdrachten voor derden

Hoewel de aansturing van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen zoals hierboven aangegeven zaak is van de Vlaamse overheid, kunnen deze agentschappen actief deelnemen aan inter(nationale) onderzoeksprogramma's, evenals aan (inter)nationale samenwerkingsverbanden, voor zover dit hun hoofdtaken enerzijds ten goede komt en anderzijds er niet door in het gedrang worden gebracht. Dezelfde benadering kan mutatis mutandis worden aangenomen t.a.v. het uitvoeren van opdrachten voor derden (zoals nu reeds het geval is door de meeste van de huidige wetenschappelijke instellingen), op voorwaarde dat, primo deze opdrachten eveneens op geen enkele wijze hun hoofdtaken hypothekeren of in het gedrang brengen en secundo de uitvoering ervan gebeurt in overeenstemming met de Europese regelgeving terzake (inzonderheid degene betreffende de éénheidsmarkt en de mededinging). In het bijzonder betekent dit o.m. dat bij het leveren van diensten aan derden de prijsbepaling aan marktvoorwaarden dient te gebeuren (de volle kost moet doorgerekend worden, niet enkel de additionele kost). Elke vorm van overheidssubsidie dient terzake

te worden uitgesloten. N.b.: de nadere uitwerking van de problematiek inzake(kost)prijsbepaling is relatief complex en technisch en kan desgevallend het voorwerp uitmaken van een specifiek onderzoek, mede rekening houdend met de praktijken terzake in de sector.

Met derden wordt bedoeld zowel de andere rechtspersonen/instanties van de Vlaamse overheid, (inter)gemeentelijke, provinciale, federale en Europese overheden/instanties en internationale/multilaterale organisatie als de vrije markt (private sector). Hierbij kan opgemerkt worden dat wanneer de dienstverlening steunt op een reglementaire basis zoals een wet, decreet of reglementaire bepaling er geen sprake is van een opdracht voor derden en de Europese regels betreffende de éénheidsmarkt en de mededinging (en de wetgeving overheidsopdrachten) niet van toepassing zijn.

Samenwerkingsverbanden en /of dienstverlening voor derden zorgt voor een supplementaire kwaliteitsbewaking en deskundigheidsontwikkeling en laat toe alle kansen te benutten om de best mogelijke kwaliteit te leveren voor de haar toegewezen opdrachten. Naast overheden is het dus ook mogelijk dat de vrije markt beroep kan doen op de overheid, als de overheid aan de beste voorwaarden diensten kan leveren, in acht genomen dat het leveren van diensten aan deze derden in totaal slechts een klein en facultatief onderdeel uitmaakt van de werkzaamheden van het agentschap en aansluit bij en kadert in de missie en de taakstelling van het agentschap. Daarbij is het van essentieel belang dat onafhankelijkheid ten aanzien van deze derden gegarandeerd blijft. In het bijzonder dient er over te worden gewaakt dat het uitvoeren van het overeengekomen eigen onderzoeksprogramma ten allen tijde prevaleert op het onderzoek voor derden en onder geen beding hierdoor in het gedrang kan komen.

5. Randproblemen van de huidige wetenschappelijke instellingen na inwerktreding van BBB

5.1. Het statuut van het wetenschappelijk personeel

In het op 4/7/03 principieel goedgekeurde voorontwerp van Raamstatuut wordt in een overgangsfase, tot de inwerktreding van een rechtspositie in toepassing van het vernieuwd loopbaan- en beloningsbeleid, voor de bepalingen van de administratieve loopbaan en het geldelijk statuut vastgehouden aan de betreffende bepalingen zoals opgenomen in het VPS (Vlaams Personeelsstatuut), het PSWI (Personeelsstatuut Vlaamse Wetenschappelijke Instellingen) en het stambesluit voor de Vlaamse openbare instellingen. In het raamstatuut wordt vervolgens per voorziene entiteit de rechtspositie vastgelegd (bijlage 2 van het voorontwerp) die van toepassing is op het personeel van de betreffende entiteit. Dit betekent dat er geopteerd is om in de overgangssituatie slechts één rechtspositie van toepassing te maken op een entiteit. In een entiteit met overwegend wetenschappelijk personeel werd gekozen voor de toepassing van het personeelsstatuut van de wetenschappelijke instellingen.

In het kader van het vernieuwd belonings- en verloningsbeleid is de positie en het statuut van wetenschappelijk personeel een bijzonder aandachtspunt.

5.2. Eigen Vermogens (financieel-budgettair beheer)

Wat betreft het financieel-budgettair beheer kan verwezen worden naar de beoogde algemene BBB-doelstelling om in soepele en zoveel als mogelijk gelijkgeschakelde werkingsmodaliteiten voor alle entiteiten te voorzien, zodat men terzake in het nieuwe organisatiemodel geen gebruik meer moet maken van specifieke/uitzonderlijke budgettaire beheersvormen (zoals bv. de "Eigen Vermogens", DAB's, budgettaire VOI's type A, ...). Deze algemene doelstelling moet in beginsel haar concrete

vertaling krijgen in het comptabiliteitsdecreet (thans nog in ontwerp) en de uitvoeringsbesluiten daarvan, alsook in andere relevante regelgeving (begrotingsdecreten, programmadecreten, ...). Deze doelstelling krijgt evenwel ook reeds een vertaling door de mogelijkheid tot kwalificatie van sommige ontvangsten als "toegewezen ontvangsten" in het oprichtingsdecreet van een agentschap. In de (aangepaste) generieke bepaling inzake financiële middelen voor IVA's met rechtspersoonlijkheid en publiekrechtelijk vormgegeven EVA's (cf. mailbericht van bijzonder commissaris Leo Victor dd. 22/10/2003 aan alle veranderingsmanagers), wordt tegemoet gekomen aan de behoefte om te kunnen beschikken over toegewezen ontvangsten. Ingeval de toewijzing dezelfde middelen omvat als de huidige "eigen ontvangsten" zal het toekomstige regime van toegewezen ontvangsten daardoor evenwaardig zijn aan het huidige regime, met dien verstande dat bovendien ook het liquiditeitsrisico voor de VWI's sterk wordt gereduceerd. Er zullen concrete voorstellen voor toegewezen ontvangsten kunnen ingediend worden, waarbij duidelijk moet omschreven worden over welke ontvangsten het precies gaat en welke bestemming eraan mag gegeven worden. Deze voorstellen inzake toegewezen ontvangsten moeten in de memorie van toelichting degelijk beargumenteerd worden, waarbij tevens moet aangetoond worden dat de budgettaire behoeften direct bepaald worden door de aard van de activiteit en van de eruit voortvloeiende ontvangsten.

5.3. Overdracht van personeel (inzonderheid personeel met contract op eigen vermogen)

Artikel 35 van het kaderdecreet BB beoogt via een 'verzamel'besluit van de Vlaamse regering, dat decretaal bekrachtigd wordt, in een gecoördineerde regeling voor de overdracht van personeel, goederen, rechten en verplichtingen van de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, aan de departementen, de intern en de extern verzelfstandigde agentschappen, met het oog op de uitoefening van de hun toegewezen taken. Daarin zal bijzondere aandacht moeten geschonken worden aan het personeel van de eigen vermogens waarbij de overdracht van dat personeel op een treffelijke wijze dient te worden geregeld.