



## Advies

# Consortia O&O-projecten

Brussel, 6 november 2017

Adviesvraag: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende steunverlening O&O-projecten consortia van ondernemingen

Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Ontvangst adviesvraag: 12 oktober 2017

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 6 november 2017

Contactpersoon: Tim Buyse - [tbuyse@serv.be](mailto:tbuyse@serv.be)



De heer Philippe MUYTERS  
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport  
Martelaarsplein 7  
1000 BRUSSEL

**contactpersoon**

Tim Buyse  
tbuuse@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_20171106\_Consortia\_O&O\_BR\_tb

**Brussel**

6 november 2017

## Consortia O&O-projecten

Mijnheer de minister

De Vlaamse Regering heeft op 12 mei een definitieve goedkeuring gegeven aan drie nieuwe besluiten ter vervanging van het O&O-besluit van 12 december 2008. Voor O&O-projecten uitgevoerd door ondernemingen met als doel een samenwerkingsverband aan te gaan met onderzoeksorganisaties, wordt nu een vierde ontwerpbesluit voorgesteld.

De SERV gaf op 6 maart 2017 advies over de ontwerpbesluiten voor steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek, ontwikkeling en innovatie in overeenstemming met de Europese kaderregeling. Daarbij werd benadrukt dat het voor de sociale partners cruciaal is reeds vandaag te anticiperen met de uitrol van een systematische evaluatieaanpak en werd de Vlaamse Regering ook opgeroepen snel werk te maken van de concrete operationalisering van de stroomlijning van het instrumentarium. Het spreekt vanzelf dat beide aandachtspunten ook nu nog gelden. Wat betreft de operationalisering van het gestroomlijnd instrumentarium wordt er alvast vooruitgang geboekt doch verdere concrete stappen zijn nodig op vlak van monitoring en evaluatie. De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid in elk geval op transparante wijze en van bij de start informatie verstrekt inzake haar monitoring- en evaluatieaanpak van het economisch en innovatie instrumentarium.

De SERV erkent dat een specifiek steuninstrument waarbij precies door de samenwerking van verschillende ondernemingen en onderzoeksorganisaties, kennisopbouw beoogd wordt, beantwoordt aan een reële behoefte uit de markt/het veld en ondersteunt van daaruit het voorstel van de Vlaamse Regering. Naast enkele artikelsgewijze bemerkingen, vraagt de SERV in dit advies echter vooral naar meer duidelijkheid in zowel de beoogde doelstelling en finaliteit van het ontwerpbesluit als wat betreft het beslissingsproces, de budgettaire implicaties en de gehanteerde definities.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Ann Vermorgen  
voorzitter

# Inhoud

<b>Inhoud</b>	.....	<b>5</b>
<b>Advies</b>	.....	<b>6</b>
<b>1 Duidelijkheid zoek op verschillende vlakken</b>	.....	<b>6</b>
1.1 Finaliteit en doelstelling	.....	6
1.2 Semantiek en definities	.....	7
1.3 Beslissingsproces	.....	8
1.4 Budgettaire implicaties	.....	9
<b>2 Andere specifieke opmerkingen</b>	.....	<b>9</b>
<b>3 Afsluitende bemerkingen</b>	.....	<b>10</b>

## Advies

De Vlaamse Regering heeft op 12 mei een definitieve goedkeuring gegeven aan drie nieuwe besluiten ter vervanging van het O&O-besluit van 12 december 2008. Voor O&O-projecten uitgevoerd door ondernemingen met als doel een samenwerkingsverband aan te gaan met onderzoeksorganisaties, wordt nu een vierde ontwerpbesluit voorgesteld.

De SERV gaf op 6 maart 2017 advies over de ontwerpbesluiten voor steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek, ontwikkeling en innovatie in overeenstemming met de Europese kaderregeling. Daarbij werd benadrukt dat het voor de sociale partners cruciaal is reeds vandaag te anticiperen met de uitrol van een systematische evaluatieaanpak en werd de Vlaamse Regering ook opgeroepen snel werk te maken van de concrete operationalisering van de stroomlijning van het instrumentarium. Het spreekt vanzelf dat beide aandachtspunten ook nu nog gelden. Wat betreft de operationalisering van het gestroomlijnd instrumentarium wordt er alvast vooruitgang geboekt doch verdere concrete stappen zijn nodig op vlak van monitoring en evaluatie. De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid in elk geval op transparante wijze en van bij de start informatie verstrekt inzake haar monitoring- en evaluatieaanpak van het economisch en innovatie instrumentarium.

De SERV erkent dat een specifiek steuninstrument waarbij precies door de samenwerking van verschillende ondernemingen en onderzoeksorganisaties, kennisopbouw beoogd wordt, beantwoordt aan een reële behoefte uit de markt/het veld en ondersteunt van daaruit het voorstel van de Vlaamse Regering. Naast enkele artikelsgewijze bemerkingen, vraagt de SERV in dit advies echter vooral naar meer duidelijkheid in zowel de beoogde doelstelling en finaliteit van het ontwerpbesluit als wat betreft het beslissingsproces, de budgettaire implicaties en de gehanteerde definities.

## 1 Duidelijkheid zoek op verschillende vlakken

### 1.1 Finaliteit en doelstelling

Het is voor de SERV op basis van de verwarrende formulering en onduidelijke terminologie gehanteerd in voorliggende teksten onvoldoende duidelijk wat de finaal beoogde doelstelling is van het ontwerpbesluit voor steun aan consortia van ondernemingen voor projecten van onderzoek en ontwikkeling ingebed in een ruimer samenwerkingsverband met onderzoeksorganisaties.

Zo erkent de Vlaamse Regering enerzijds dat er in voorliggend ontwerpbesluit activiteiten voorkomen die ook in één van de drie andere O&O-besluiten voorkomen. Anderzijds en tegelijkertijd zou er evenwel geen overlap zijn met de eerder goedgekeurde besluiten omwille van een *duidelijk verschil in finaliteit*, nl. de integratie in een samenwerkingsverband. Deze finaliteit wordt vervolgens omschreven als ‘kennisopbouw die het gamma van een individueel bedrijf overstijgt en gericht is op een samenwerking tussen bedrijven en onderzoeksorganisaties’ en verder als de realisatie van ‘systeemeffecten in een innovatie-ecosysteem’. In de motivering wordt verder gesteld dat de steun enkel voorzien wordt voor projecten gericht op samenwerking met onderzoeksorganisaties. De projecten beogen daarbij “kennisopbouw die gericht is op een samenwerking [...] met onderlinge kennisuitwisseling.” Dergelijke aanduidingen zijn voor de SERV te wollig, concretiseren niet voldoende de beoogde doelstelling en roepen bijgevolg allerlei

vragen op, zoals wat betreft de beoogde finaliteit van de toe te kennen steun. Zit de finaliteit in het stimuleren en realiseren van een samenwerking, dan wel in het opbouwen van nieuwe kennis door het laten samenwerken van verschillende partijen (met aanvullende expertise, kennis, knowhow, middelen...)? Wat de Vlaamse Regering precies beoogd te realiseren aan systeemeffecten in een innovatie-ecosysteem, verdient eveneens verdere verduidelijking.

Een apart besluit lijkt evenwel niet onlogisch vanwege (i) de specifieke focus op een geïntegreerd en op elkaar afgestemd bedrijfsruik dat focust op de latere innovatiefases met een samenwerkingsverband met een of meerdere onderzoeksorganisaties dat focust op de vroegere innovatiefases en (ii) het feit dat deze integratie zich ook moet vertalen in specifieke voorwaarden en modaliteiten inzake evaluatie en selectie van de projectvoorstellen. De SERV stelt dan ook voor deze specifieke redenering als argumentatie op te nemen in de nota aan de Vlaamse Regering.

## 1.2 Semantiek en definities

Op semantisch vlak worden bepaalde definities in het ontwerpbesluit onvoldoende omschreven en omgezet naar de Vlaamse context. Zo wordt voor het concept 'onderzoeksorganisatie' enkel verwezen naar de algemene groepsvrijstellingsverordening waarin deze 'organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding' erg ruim worden gedefinieerd. Toegepast op Vlaanderen vallen bijgevolg zowat alle strategische onderzoekscentra, universiteiten en hogescholen, en eventueel zelfs de collectieve centra en speerpuntclusters onder deze definitie. Ook de nota aan de Vlaamse Regering is op dit vlak onduidelijk en gebruikt de noties 'kennisinstellingen' en 'onderzoeksorganisaties' door elkaar. De SERV vraagt dat wordt geconcretiseerd welke Vlaamse onderzoeksorganisaties geïdentificeerd worden in het ontwerpbesluit/de nota aan de Vlaamse Regering en vraagt, meer algemeen, naar duidelijkheid in de toegepaste definities en de vertaling ervan naar de Vlaamse context. Evenzeer is het wenselijk om van meet af aan duidelijkheid te scheppen – meer bepaald in de nota aan de Vlaamse Regering – over wat onder de termen 'consortium', 'samenwerkingsverband' en 'innovatie-ecosysteem' precies verstaan moet worden.

Gerelateerd hieraan denkt de SERV dat bij een dergelijke ruime toepassing van de definitie van 'onderzoeksorganisatie' een (ongewenste?) incentive wordt gecreëerd om vanuit deze organisaties massaal van het steuninstrument gebruik te maken – bijvoorbeeld als contractant in een samenwerkingsverband – en overheidsmiddelen bedoeld voor steun aan bedrijven te dirigeren richting de onderzoekswereld. De vraag stelt zich of de Vlaamse Regering effectief beoogd dat een deel van de subsidiestroom aan het bedrijfsconsortium doorstroomt naar de onderzoeksorganisaties. Deze mogelijkheid, expliciet opgenomen in artikel 15, tweede lid, van het ontwerpbesluit, kan bovendien mogelijk perverse effecten inhouden aangezien de onderzoeksorganisatie waarmee het bedrijfsconsortium een samenwerking opzet zowel rechter als partij wordt bij de aanvra(a)g(en) van de O&O-steun (cfr. infra).

Artikel 6 van het voorliggende ontwerpbesluit bevat de bepaling dat het beslissingscomité van het Hermesfonds op basis van het besluit steun kan toekennen aan ondernemingen voor O&O-projecten of haalbaarheidsstudies. Verder in dit artikel wordt expliciet verwezen naar haalbaarheidsstudies ter voorbereiding van O&O-activiteiten. Tegelijk meldt de nota aan de Vlaamse Regering (p. 7) echter dat juist *niet* wordt vooropgesteld om haalbaarheidsstudies op zich te steunen, maar dat enkel elementen van haalbaarheid kunnen worden opgenomen in een ruimer project. De SERV vraagt dat over dit aspect meer duidelijkheid wordt gecreëerd in het ontwerpbesluit en meent dat een haalbaarheidsstudie op zich voldoende kan zijn om in

aanmerking te kunnen komen voor steun op basis van voorliggend ontwerpbesluit. Alleszins verdient het aanbeveling om in artikel 1, 13° de definitie van O&O-project uit te breiden door de toevoeging van “en haalbaarheidsstudies”. Wat haalbaarheidsstudies betreft, gaf de SERV in zijn advies van 6 maart 2017 trouwens aan dat er duidelijke afspraken nodig zijn omtrent de projecten en de potentiële steun, zodat eventuele willekeur bij de toekenning vermeden wordt. Het lijkt in elk geval aangewezen ook op dit vlak verduidelijking te geven in het ontwerpbesluit.

### 1.3 Beslissingsproces

Naast de onduidelijkheid inzake beoogde finaliteit en het toepassingsgebied van het besluit, is ook het beslissingsproces van de steunaanvragen voor de sociale partners onvoldoende helder. Zo wordt in afdeling 5 van het ontwerpadvies voorzien in een voorafgaande preselectie. Het ontwerpbesluit verduidelijkt echter niet (i) in welke situatie een preselectie opportuun is en (ii) wat de procedures en beoordelingscriteria zijn die bij dergelijke preselectie gehanteerd worden.

Daarnaast stipuleert het ontwerpbesluit dat het beslissingscomité bij het Hermesfonds de ingediende steunaanvraag beoordeelt op basis van (i) de dimensies voor steun aan bedrijfsprojecten voor O&O-projecten en haalbaarheidsstudies in het algemeen en (ii) de kwaliteit van het samenwerkingsverband dat ze willen aangaan. Tegelijk wordt dit beslissingscomité, aldus de nota aan de Vlaamse Regering, ook betrokken bij de doorlichting van de aanvraag van het project ingediend door de onderzoeksorganisaties.

- Indien gefinancierd via het SBO-kanaal ligt de beslissing tot steuntoekenning bij het beslissingscomité. Hier stelt zich bijgevolg geen probleem. Op basis van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 (art. 6, §1, 1°) stelt zich hier in principe geen bevoegdheidsprobleem, zij het niet dat in de praktijk het beslissingscomité van het Hermesfonds – sinds de overheveling van de SBO-instrumenten naar het FWO – momenteel geen SBO-projecten meer evalueert en goedkeurt.
- Indien gefinancierd vanuit de dotatie van een SOC wordt de beslissingen door het onderzoekscentrum genomen *op basis van* een advies uitgebracht door het beslissingscomité van het Hermesfonds. De SERV vraagt zich af welk belang aan dit advies van het beslissingscomité bij het Hermesfonds moet gehecht worden. Is het advies *pro forma* of wordt het onderzoekscentrum effectief gebonden door het uitgebrachte advies? En wat gebeurt er in geval van een negatief advies over het luik samenwerking met onderzoeksorganisaties? Gegeven dat de kwaliteit van het samenwerkingsverband één beoordelingsdimensie bij de evaluatie van de steunaanvraag, lijkt het aannemelijk dat ook de steun aan het bedrijfsconsortium in geval van een negatief advies over dit luik ook wordt geweigerd. Een probleem kan zich stellen wanneer een SOC niet enkel moet oordelen over het eigen project maar ook partij is in het bedrijfsproject (bijvoorbeeld omdat het onderzoekscentrum ook contractant is en dus als opdrachtnemer bijdraagt aan de projectuitvoering van het consortium).

De nota aan de Vlaamse Regering stelt vervolgens dat de activiteiten van de ondernemingen enerzijds en die van de onderzoeksorganisaties anderzijds beide bijdragen aan een groter gemeenschappelijk doel, maar toch twee gescheiden componenten blijven met een apart werkplan, projectdoelstelling en budget. Het is voor de SERV echter cruciaal en essentieel dat beide componenten in het samenwerkingsproject, en dus in bijzonder de bijhorende onderzoeksagenda's, zoveel mogelijk parallel lopen en op elkaar zijn afgestemd. Daarvoor is, aldus de sociale partners, een verduidelijking nodig wat betreft verwachte looptijd en timing van



beide componenten binnen het samenwerkingsverband. Uiteraard zal er wellicht een duidelijk verschil in type activiteiten zijn waarbij de onderzoeksorganisatie zich voornamelijk richt naar de vroege innovatiefases (lagere TRL-niveaus) terwijl het bedrijfsconsortium zich op de latere innovatiefases focust.

## 1.4 Budgettaire implicaties

De nota aan de Vlaamse Regering stelt vast dat de budgettaire omvang van de activiteiten waarvoor het huidige ontwerpbesluit continuïteit biedt, in 2015 en 2016 respectievelijk 23 en 21 miljoen euro bedroeg. Op basis daarvan wordt de steun geraamd op een grootteorde van 25 miljoen euro op jaarbasis. De SERV waarschuwt dat door de ruime toepasbaarheid van het voorliggende ontwerpbesluit (onder meer in de hand gewerkt door een mogelijk zeer ruime definitie van het begrip onderzoeksorganisaties) het vereiste budget wel eens zeer snel zou kunnen oplopen.

Artikel 26 stelt daarom dat indien de budgettaire mogelijkheden in verhouding tot het volume aanvragen ongewenste verdringingseffecten veroorzaken, het beslissingscomité bij het Hermesfonds jaarlijks een maximaal steunvolume per onderneming kan opleggen. De SERV kan zich niet vinden in deze bepaling en stelt voor een maximum totaalbudget te voorzien voor projecten die vallen binnen het toepassingsgebied van dit besluit, eerder dan een maximaal steunvolume per individuele onderneming. Een dergelijke jaarlijkse budgetvastlegging wordt immers binnen het Hermesfonds – in casu in de schoot van het beslissingscomité van het Hermesfonds – ook vooropgesteld voor de steuninstrumenten die op de 3 andere besluiten zijn gebaseerd.

Het ontwerpbesluit stelt tevens dat een selectiviteitsstelsel gehanteerd zal worden dat op basis van de beschikbare begroting en de verwachte instroom een drempelwaarde bepaald waaraan een project minimaal moet voldoen om steun te krijgen, die algemeen voor alle aanvragen geldt. Wanneer het vereiste budget, als gevolg van een grotere instroom van dossiers, toch groter zou zijn dan wat voorafgaandelijk werd vastgelegd, mag er voor de SERV in ieder geval niet worden ingeteerd op de middelen gereserveerd voor steun aan individuele bedrijfsprojecten.

Wat betreft de steun voor de financiering van de gekoppelde projecten van de onderzoeksorganisaties, wordt gesteld dat deze gedekt wordt door de dotatie toegekend aan de strategische organisaties (bij uitbreiding ook andere onderzoeksorganisaties?), maar dat ook het financieringskanaal voor het strategisch basisonderzoek in Vlaanderen hiervoor kan ingezet worden. De SERV vraagt zich af of bijgevolg de SBO-instrumenten die recent vanuit het IWT werden overgedragen aan het FWO hiervoor ingezet zullen worden, dan wel dat men binnen VLAIO hiervoor een nieuw en afzonderlijk SBO-kanaal wil opzetten.

## 2 Andere specifieke opmerkingen

- De SERV vraagt dat de steunpercentages in artikel 6 van het ontwerpbesluit worden geëxpliciteerd of op zijn minst worden toegevoegd in de nota aan de Vlaamse Regering.
- De SERV kan zich moeilijk vinden in de logica uit de nota aan de Vlaamse Regering waarin wordt gesteld dat de rechten van de resultaten van de onderzoeksorganisaties volledig bij de onderzoeksorganisaties zelf liggen. Het lijkt namelijk vanzelfsprekend dat iedereen die participeert – en dus bijdraagt – in een gezamenlijk project ook vrije toegang krijgt tot (het

gebruik van) de resultaten van, en eventuele intellectuele eigendom resulterend uit, het project, en dit binnen de mogelijkheden geboden door de Europese kaderregeling (punt 28). De SERV vraagt om de nota in deze zin aan te passen en een bepaling hieromtrent op te nemen in het ontwerpbesluit. Concrete steuninstrumenten die op basis van dit besluit opgezet worden, dienen deze vrije en ruime toegang tot en gebruik van de resultaten dan ook mogelijk te voorzien.

- Artikel 8 stipuleert dat het beslissingscomité bij het Hermesfonds een verbod van cumulatie van steun voor dezelfde investeringen of kosten kan opleggen. De SERV meent dat het besluit of de nota aan de Vlaamse Regering best verder verduidelijkt in welke omstandigheden een cumul wel kan en wanneer niet.
- Artikel 35 stelt dat de steun in een aantal gevallen kan teruggevorderd worden. Deze mogelijkheid van terugvordering is echter niet expliciet opgenomen in artikel 34 waar de maatregelen worden opgesomd die het beslissingscomité bij het Hermesfonds kan nemen wanneer de steunvoorwaarden niet werden nageleefd. Bijgevolg lijkt het voor de sociale partners dan ook wenselijk dat ook de mogelijkheid tot terugvordering van de steun wordt vermeld in artikel 34. Daarnaast zou in artikel 34 bij de verwijzing naar het decreet van 21 december 2001 ook het specifieke artikel (41ter §2) moeten worden opgenomen. Tot slot vinden de sociale partners een periode van 10 jaar waarbinnen de terugvordering kan gebeuren, te lang en stellen zij voor deze periode in te korten (tot bijvoorbeeld 5 jaar).

### 3 Afsluitende bemerkingen

De nota aan de Vlaamse Regering meldt dat het voorstel van ontwerpbesluit werd besproken met de leden van het beslissingscomité van het Hermesfonds op 29 september 2016. De SERV benadrukt dat deze vaststelling niet klopt.

Tot slot wenst de SERV de beperkte lees- en verstaanbaarheid van de nota aan de Vlaamse Regering aan te kaarten. De SERV vraagt dat de Vlaamse Regering en haar administratie voldoende aandacht hebben voor de begrijpbaarheid van soortgelijke nota's in de toekomst.