



Advies

Projecten collectief O&O en collectieve kennisverspreiding

Brussel, 26 februari 2018

Adviesvraag: Besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van steun aan projecten van collectief onderzoek en ontwikkeling en collectieve kennisverspreiding

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

Ontvangst adviesvraag: 29 januari 2018

Adviestermijn: 30 dagen

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

Goedkeuring raad: 26 februari 2018

Contactpersoon: Tim Buyse - tbuyse@serv.be



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

contactpersoon

Tim Buyse
tbuyse@serv.be

ons kenmerk

SERV_20180226_projecten_collectief_OO_BR_tb

Brussel

26 februari 2018

Projecten collectief onderzoek en ontwikkeling en collectieve kennisverspreiding

Mijnheer de minister

Het ontwerpbesluit tot regeling van steun aan projecten van collectief O&O en collectieve kennisverspreiding werd opgemaakt teneinde in de toekomst steunverlening aan collectieve activiteiten te verzekeren, en dit wegens het eindige karakter van het bestaande VIS-besluit van 20 juli 2006.

De Vlaamse Regering opteert ervoor om een nieuw besluit in het leven te roepen, waarbij enerzijds organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding in aanmerking komen voor steun voor projectfinanciering voor de uitvoering van niet-economische activiteiten, en dit conform de kaderregeling, en anderzijds ook Vlaamse overheidsorganisaties subsidiegerechtigd kunnen zijn, conform de regeling DAB.

Ondanks de legitieme doelstelling om collectief O&O en collectieve kennisverspreiding te stimuleren, wordt, behoudens het aflopen van het VIS-besluit, geen afdoende motivatie voor de creatie van dit nieuwe besluit aangereikt. Een evaluatie van de behaalde resultaten en de opgedane ervaringen uit de toepassing van het afgelopen VIS-besluit had daartoe een waardevolle aanzet geweest. Aanvullend meent de SERV, vanuit de essentiële invalshoek van collectief O&O, enerzijds dat het ontwerpbesluit gekenmerkt wordt door een te vage en mogelijk te ruime afbakening van de doelgroep en anderzijds dat de uitbreiding van het toepassingsgebied naar overheidsorganisaties en innovatieprojecten algemeen belang binnen dit ontwerpbesluit eerder buiten de scope van het besluit valt.

In dit advies gaat de SERV dieper in op deze en enkele kleinere andere bedenkingen en doet de raad een aantal artikelsgewijze voorstellen tot aanpassing en punctuele voorstellen ter verbetering van de teksten.



Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter



Inhoud

Inhoud	5
Advies	6
1 Algemene beoordeling positief, maar evaluatie ontbreekt	6
2 Inhoudelijke opmerkingen	7
2.1 Onduidelijkheid en onvoldoende motivatie van beleidskeuzes	7
2.2 Een doorstart voor het VIS-besluit?	7
2.3 Te ruime, onduidelijke doelgroep	8
2.4 Toepassingsgebied	9
2.5 Steunintensiteit	9
2.6 Definities	10
2.7 Toegang tot de projectresultaten	10
2.8 Beoordelingscriteria	11



Advies

1 Algemene beoordeling positief, maar evaluatie ontbreekt

Het ontwerpbesluit tot regeling van steun aan projecten van collectief O&O en collectieve kennisverspreiding werd opgemaakt teneinde in de toekomst steunverlening aan collectieve activiteiten te verzekeren, en dit wegens het eindige karakter van het bestaande VIS-besluit van 20 juli 2006.

De Vlaamse Regering opteert ervoor om een nieuw besluit in het leven te roepen, waarbij enerzijds organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding in aanmerking komen voor steun voor projectfinanciering voor de uitvoering van niet-economische activiteiten, en dit conform de kaderregeling, en anderzijds ook Vlaamse overheidsorganisaties subsidiegerechtigd kunnen zijn, conform de regeling DAB.

De SERV erkent de nood aan en meerwaarde van collectief onderzoek en de verspreiding van de resultaten ervan naar minder innovatieve ondernemingen en kmo's. De SERV mist in de voorliggende documenten echter een echte motivatie om de beleidsacties die onder het oude VIS-besluit vorm kregen, door het nieuwe ontwerpbesluit te continueren. Ook de in voorliggend ontwerpbesluit voorziene uitbreiding van de doelgroep richting overheidsorganisaties wordt niet duidelijk gesitueerd, noch gemotiveerd. Een diepgaande evaluatie van het VIS-besluit en de bijhorende beleidsacties naar opgeleverde impact en outcome, zou een dergelijke bestendinging ongetwijfeld kunnen motiveren, maar ontbreekt. De conclusies, inzichten en *lessons learned* uit een dergelijke evaluatie zouden ook kunnen helpen om de klijtlijnen voorzien in dit nieuwe besluit scherper uit te tekenen en de (beleidsinitiatieven gericht op de) ondersteuning van collectief O&O en kennisverspreiding te optimaliseren.

De SERV gaat hierna dieper in op bovenstaande bemerkingen en doet bijkomende aanbevelingen rond de volgende deelaspecten m.b.t. voorliggend ontwerpbesluit:

- de continuering van de verschillende VIS-projecttypes binnen het nieuwe beleidskader
- de doelgroep van de steun en de aflijning ervan
- de uitbreiding naar activiteiten van overheidsorganisaties
- de voorziene steunpercentages
- de definities
- de toegang tot de projectresultaten
- de beoordelingscriteria

In het vervolg van dit advies doet de raad ook een aantal voorstellen tot artikelsgewijze aanpassingen en enkele punctuele voorstellen ter verbetering van de teksten.



2 Inhoudelijke opmerkingen

2.1 Onduidelijkheid en onvoldoende motivatie van beleidskeuzes

Zoals eerder aangehaald mist de SERV in voorliggende documenten een afdoende en duidelijk gefundeerde motivatie voor de continuering van de steun die eerder werd toegekend op basis van het VIS-besluit. De SERV meent dat een evaluatie van de VIS-activiteiten en –projecttypes en de *lessons learned* die daaruit naar voor hadden kunnen komen, de continuering van het VIS-besluit had kunnen rechtvaardigen en een waardevolle basis hadden kunnen vormen voor het vormgeven van het nieuwe besluit en de bijhorende beoogde steunverlening en beleidsinitiatieven.

2.2 Een doorstart voor het VIS-besluit?

Onder het VIS-besluit werd een spectrum van projecttypes gefinancierd: VIS-trajecten voor innovatievolgers (type A), projecten collectief onderzoek en kennisverspreiding (type B), steun aan innovatieplatformen (type C), collectieve projecten binnen de speerpuntclusters (type D). De projecttypes A en C kunnen vandaag, of in de nabije toekomst door een nog uit te werken programma kennisdelingsnetwerken, steunen op het clusterbesluit van 4 maart 2016, waardoor hun continuïteit verzekerd is door inbedding bij erkende clusters.

Er stelt zich evenwel mogelijks een continuïteitsprobleem voor collectieve projecten uitgevoerd binnen speerpuntclusters (type D) en projecten van collectief onderzoek en collectieve kennisverspreiding (type B). Voorliggend ontwerpbesluit biedt daarom een oplossing voor projecten type B, terwijl voor projecten type D een combinatie van twee kaders noodzakelijk blijkt: het clusterbesluit én voorliggend ontwerpbesluit. Dit laatste komt de duidelijkheid en transparantie als motivatie voor een toegewezen besluit door de Vlaamse Regering, waarvan sprake op p. 8 van de nota, evenwel niet ten goede.

De SERV vraagt zich af of voor collectief onderzoek dat zich specifiek in het kader van internationale netwerken situeert (cf. projecttype B binnen het VIS-besluit), voorliggend ontwerpbesluit afdoend is en er geen bijkomende specifieke regeling wenselijk zou zijn binnen het voorliggend besluit die m.n. specifiek gericht wordt op – het CORNET- of gelijkaardige – internationale programma's. Dergelijke programma's vereisen namelijk internationale samenwerking, een criterium dat niet is opgenomen in art. 25 van het ontwerpbesluit, en laten ook een samenwerking toe tussen ondernemingen zonder de tussenkomst van een organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding vereist is.

Wat projecttype A voor innovatievolgers betreft, merkt de SERV tot slot op dat er in de nota aan de Vlaamse Regering sprake is om in de toekomst het clusterbesluit uit te breiden met een luik 'kennisdelingsnetwerken'. De SERV vindt het positief dat er aandacht wordt besteed aan de problematiek van innovatievolgers en pleit ervoor om op korte termijn duidelijkheid te scheppen over volgende kwesties: is het de bedoeling deze kennisdelingsnetwerken als derde clustertype te hanteren, of zullen ze vorm kunnen krijgen onder het clustertype 'innovatieve bedrijfsnetwerken'? Hoe wordt de focus op de innovatievolgers scherp gesteld? ...



2.3 Te ruime, onduidelijke doelgroep

De precieze doelgroep van dit besluit – organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding alsook overheidsorganisaties – wordt wel zeer ruim omschreven en is volgens de SERV onduidelijk en onvoldoende afgebakend. Ze omvat alle Vlaamse organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding en dus collectieve centra, universiteiten en hogescholen, strategische onderzoekscentra, speerpuntclusters, (lokale) overheden en allerhande overheidsorganisaties ... De SERV vraagt om deze doelgroep duidelijker te omschrijven en af te lijnen in de nota aan de Vlaamse Regering (cf. infra), alsook in de tekst van het besluit (i.e. art 4). Ook wat onder de term 'overheidsorganisaties' omvat wordt, is onvoldoende gespecificeerd en kan dus zeer ruim geïnterpreteerd worden, wat ongetwijfeld niet de bedoeling van de Regering is.

Zo blijft art. 4 voor de SERV te onduidelijk in de definiëring en afbakening van de doelgroep. De SERV vraagt in dit artikel een duidelijkere en exhaustievere beschrijving en bepaling van de precieze doelgroep en van de mogelijke organisaties die door voorliggend ontwerpbesluit worden gevisieerd, en dit op zodanige wijze dat verwarring en (mis)interpretatie vermeden wordt. De kwaliteit van de huidige tekst voldoet hier (nog) niet aan. De SERV uitte reeds een gelijkaardige bekommernis bij het ICON-besluit in zijn advies van 6 november 2017¹.

Wat artikel 4 betreft, heeft de SERV volgende vragen ter verduidelijking:

- Art. 4, §1, 1°: behoren onder deze definitie enkel de negen met bijzonder statuut wettelijk erkende collectieve centra (CWOBKN, OCCN, WTCB, OCW, Sirris, Centexbel, TCHN, CBM, WTOCD), of ook de 5 overige met vrij lidmaatschap (CRM, CoRI, BIL, Laborelec, Tecnolec)?
- Art. 4, §1, 3°: door de toevoeging van de verwijzing naar 'elke andere organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding met een vestiging in het Vlaams Gewest' wordt de initiële zinsnede 'een Vlaamse universiteit, een Vlaamse hogeschool of' overbodig. Beter zou zijn de definitie van 'Vlaamse organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding' te definiëren als *'een organisatie voor onderzoek en kennisverspreiding met een vestiging in het Vlaamse Gewest of een organisatie gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met een publieke opdracht in Vlaanderen met het oog op versterking van het economisch weefsel op het vlak van samenwerking, netwerking en kennisverwerving'*
- In het algemeen kan de vraag gesteld worden of de onder 1°, 4° en 5° vermelde organisaties niet onder 2° en 3° gedekt worden. Ook de omschrijving onder §2, tweede lid wordt hierdoor verwarrend.
- In art. 4 §2, 3° lid wordt aan het Hermes Beslissingscomité de bevoegdheid toegekend om organisaties te erkennen als gelijkgesteld met collectieve centra. De SERV vraagt naar de motivering voor deze keuze, aangezien ze tot een verdere verruiming van de doelgroep kan leiden en tot rechtsonzekerheid, terwijl de collectieve centra toch duidelijk door de wet gedefinieerd en geïdentificeerd worden.

De SERV wil ook waarschuwen dat, mede ingegeven door een erg ruime scope in voorliggend ontwerpbesluit, de mogelijkheid ontstaat dat actoren via verschillende kanalen overheidssteun voor dezelfde of gelijkaardige activiteiten appliceren. Er moet volgens de raad vermeden worden dat via dit steunmechanisme aanvullende financiering voor de algemene werking van deze

¹ SERV (2017) Advies ontwerpbesluit consortia O&O-projecten, Brussel, 6 november.



actoren wordt verworven of dubbele financiering door de overheid plaatsvindt. De voorziene middelen dienen effectief te worden ingezet voor (tijdelijke) projecten van collectief O&O en collectieve kennisverspreiding.

Gerelateerd vraagt de SERV dat op basis van voorliggend besluit geen additionele structurele financiering wordt gecreëerd voor nieuwe langdurige samenwerkingsstructuren. Gegeven de ruime omschrijving van de doelgroep, lijkt ook dit een realistisch risico te zijn.

2.4 Toepassingsgebied

De SERV vraagt in eerste instantie dat in art. 2, 1° de woorden 'en eventueel' worden geschrapt en vervangen door de woorden 'en/of', en dit zowel in de zinsnede 'de resultaten hebben een aantoonbare economische *en eventueel* ook maatschappelijke meerwaarde' als in de zinsnede 'in het bijzonder kmo's, *en eventueel* non-profitorganisaties'.

De in art. 2, 2° expliciete uitbreiding van het toepassingsgebied naar overheidsorganisaties is voor de SERV opmerkelijk, in bijzonder gegeven de aard van de geviseerde activiteiten, zijnde collectief onderzoek en collectieve kennisverspreiding. Door het opnemen van overheidsorganisaties als subsidiegerechtigde dient er nauwlettend op te worden toegezien en gewaakt dat de betrokken organisaties effectief acties opzetten die voor de ruimere samenleving zinvol en waardevol zijn, en de voorziene steun niet leidt tot alternatieve financiering van de reguliere activiteiten/taken van de betrokken overheidsorganisaties. Dit laatste geldt trouwens bij uitbreiding voor alle steungerechtigde organisaties. De SERV meent dat de verruiming naar bepaalde innovatie-acties van overheidsorganisaties beter in een apart besluit of een ander bestaand kader specifiek op die doelgroep gericht zou worden geregeld.

Bovendien wordt de voorziene uitbreiding van het toepassingsgebied naar innovatieprojecten algemeen belang volgens de SERV onvoldoende gemotiveerd en geargumenteed. De link met collectieve innovatie-activiteiten en kennisverspreiding naar een grote groep spelers (in bijzonder kmo's en innovatievolgers) lijkt daarbij enigszins verdwenen.. Precies omwille hiervan vindt de SERV het essentieel om een gefundeerde argumentatie en beschrijving op te nemen van het type acties en de specifieke overheidsorganisaties die men viseert (cf. supra). Een dergelijke gefundeerde argumentatie en beschrijving ontbreken vooralsnog.

2.5 Steunintensiteit

In art. 7, 2^{de} lid vraagt de SERV een duidelijkere omschrijving toe te voegen van wat wordt beschouwd als 'onrechtstreekse steun voor ondernemingen'.

In art. 8 stelt de SERV voor om de woorden 'van de kaderregeling' toe te voegen aan het eind van het tweede lid.

De SERV begrijpt de keuze van de Vlaamse Regering om in art. 9 van het besluit te verwijzen naar de maximale steunpercentages voorzien in de kaderregeling. Ingegeven door een maximale afstemming van de reële noden en effectieve betrokkenheid en engagement van de betrokken bedrijven waarvoor de activiteiten worden opgezet, vraagt de SERV om in de uitwerking en operationalisering van de steunmaatregelen die beroep doen op voorliggend ontwerpbesluit, en net zoals bij het huidige VIS-kader, voor lagere steunpercentages te opteren en een cofinanciering te voorzien, bijvoorbeeld door maximale afstemming met het clusterbeleidskader (cf. supra). Merk op dat een dergelijke cofinanciering ook in geval van steun aan initiatieven van



overheidsorganisaties kan opgelegd worden als bijkomende garantie dat de aanvragers inspelen op een reële behoefte en vraag van een groep van geëngageerde spelers..

Tot slot wat de steunintensiteit betreft, meent de SERV dat het opportuun is om een artikel toe te voegen aan het besluit waarin wordt gesteld dat de toekenning van steun voor kosten die reeds gedekt zijn door een andere vorm van steun van de Vlaamse overheid alleen mogelijk is voor zover de maximale steunpercentages vermeld in voorliggend besluit niet worden overschreden.

2.6 Definities

De SERV oordeelt dat de in het voorontwerp gehanteerde definities niet allemaal even eenduidig zijn, vaak verwarrend overkomen en best geharmoniseerd worden met andere Vlaamse regelgeving, in het bijzonder de eerder aangepaste besluiten inzake steun voor onderzoek en ontwikkeling en het Vlaamse bestuursdecreet.

Het voorontwerp definieert in art. 1 een projectconsortium als een samenwerkingsverband van meer dan één uitvoerder. In het recente ontwerpbesluit inzake consortia van ondernemingen voor O&O werd een consortium gedefinieerd als een samenwerking tussen minstens 3 niet-verbonden ondernemingen. Het lijkt aangewezen deze definities op elkaar af te stemmen.

Verder zou in art. 1 ook de definitie van 'organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding' en een verwijzing naar de kaderregeling daarbij, ter volledigheid moeten toegevoegd worden. Dit is te verkiezen aangezien in deze organisaties in voorliggend ontwerpbesluit pas in art. 4 worden gedefinieerd, terwijl ze al in art. 2 vermeld worden. Meer algemeen kan de vraag gesteld worden waarom de definities in art. 4 niet integraal worden opgenomen in art. 1, uiteraard mits inachtnaam van de aanbevelingen uit bovenstaande paragraaf 2.3.

De definitie van een 'Vlaamse overheidsorganisatie' in art. 1, 13° van het ontwerpbesluit is erg ruim en omvat in zijn huidige vorm ook onder meer lokale overheden. Het voorontwerp van bestuursdecreet poogt om de toepassingsgebieden van de decreten die erin zijn opgenomen te harmoniseren, en dit door een duidelijke definiëring van de begrippen Vlaamse overheid, lokale overheden en privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak en milieu-instanties, en externe overheden. De SERV vraagt dat de definities in voorliggend ontwerpbesluit worden geharmoniseerd met het bestuursdecreet en dat in de nota aan de Vlaamse Regering bij wijze van voorbeeld de bedoelde organisaties worden aangeduid.

2.7 Toegang tot de projectresultaten

Op p. 5 meldt de nota aan de Vlaamse Regering dat de projectresultaten zo breed mogelijk dienen verspreid te worden met het oog op innovatieve toepassingen bij bedrijven. *De toegang tot de projectresultaten staat open voor alle geïnteresseerde bedrijven.* De SERV vraagt zich af hoe deze laatste stelling, alsook het begrip 'doelgroepbedrijven' gedefinieerd worden? Mag elk bedrijf toegang tot de resultaten eisen, of moet men hiervoor een bijdrage leveren of betrokken zijn bij het project? Is een ex-ante bijdrage of ex-post vergoeding vereist om deel uit te maken van de valorisatiegroep?



2.8 Beoordelingscriteria

Wat de beoordelingscriteria in art. 25 betreft , pleit de SERV ervoor om in concreto de volgende aspecten meer expliciet op te nemen:

- complementariteit met bestaande en lopende collectieve initiatieven,
- innovatief en vernieuwend karakter van het initiatief,
- beoogd bereik van het project, zowel kwantitatief als kwalitatief,
- track record van de aanvrager in het succesvol verhogen van de innovatiegraad bij de betrokken ondernemingen.