

Reguleringsimpactanalyse voor

ontwerpbesluiten voor steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek, ontwikkeling en innovatie in overeenstemming met de Europese kaderregeling

1 Gegevens van het advies

1.1 Gegevens van de regelgeving

nummer taal- en wetgevingstechnisch advies	nr. 2016/397, 2016/398 en 2016/399
bevoegde minister(s) van de regelgeving	De heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Innovatie en Sport
RIA	RIA

1.2 Gegevens van de aanvrager

e-mailadres	maarten.sileghem@vlaio.be
organisatie	Vlaamse Overheid
beleidsdomein	Economie, Wetenschap en Innovatie
entiteit	Agentschap Innovatie en Ondernemen

2 Titel en fase



De nota met titel 'ontwerpbesluiten voor steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek, ontwikkeling en innovatie in overeenstemming met de Europese kaderregeling' voorziet een principiële goedkeuring voor 3 ontwerpbesluiten.

Deze besluiten hebben tot doel continuïteit te beiden na het einde van de Europese goedkeuring voor de huidige Vlaamse regelgeving en nieuwe modaliteiten voor steun geboden door de nieuwe Europese kaderregeling op te nemen in de Vlaamse regelgeving.

In de beslissing van de Vlaamse regering van 22 mei 2015 (VR 2015 2205.DOC.0497/1), waarbij het bestaande Vlaamse besluit aangepast werd om in overeenstemming te blijven met de Europese kaderregeling, was reeds voorzien om op een later stadium een vernieuwd financieringsbesluit op te starten om ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die de nieuwe kaderregeling biedt. De huidige nota omvat de invulling van deze intentie.

3 Samenvatting

De huidige nota voorziet drie financieringsbesluiten voor steun aan onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) in het bedrijfsleven. Deze bieden continuïteit voor de steun die vandaag toegekend wordt aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) waarvoor de goedkeuring door Europa eindigt in oktober 2017. Aangezien de Europese kaderregeling inmiddels gewijzigd is voorzien deze besluiten ook een aantal verruiming om maximaal gebruik te maken van de vernieuwde mogelijkheden die de nieuwe kaderregeling biedt.

Het besluit waarmee vandaag steun toegekend wordt (O&O-besluit) is vandaag reeds zeer ruim, het opnemen van extra steunmodaliteiten geeft een verbreding en verlenging van het steunbaar traject. Daarom wordt voorgesteld om, in combinatie met het opnemen van nieuwe elementen, de totaliteit aan steunmodaliteiten niet langer in één ruim besluit op te nemen maar op te delen in drie besluiten met een duidelijke inhoudelijke focus. Zo'n focus is belangrijk in functie van het toenemend belang dat gehecht wordt aan de analyse van effecten en het stimulerend effect in functie van duidelijk gedefinieerde doelstellingen. Dit is niet evident bij één breed besluit dat voor diverse toepassingen ingezet wordt en kan veel beter benaderd worden in specifieke besluiten elk met een duidelijke focus.

Er wordt geopteerd voor een opdeling op basis van duidelijke verschillen in inhoudelijke focus en in de beoogde effecten. Voor steun aan O&O&I-projecten komen er twee besluiten, één voor steun aan de vroege fasen, met aandacht aan kennisintensieve activiteiten en één voor steun aan de latere fasen met aandacht aan implementatie en de stap naar latere marktintroductie. Dit volgt de internationaal gangbare logica die ook gehanteerd wordt in de programma's en netwerken aangestuurd vanuit de Europese Commissie.

Hiernaast wordt een apart besluit voorgesteld voor de steun aan bedrijven voor projecten waarbinnen onderzoekers een doctoraat kunnen uitvoeren of postdoctoraal onderzoek kunnen verrichten aan een universiteit in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. De steun is projectmatig, maar de projecten zijn steeds nominatief verbonden aan één mandataris, met een nauwe betrokkenheid van universiteiten en een focus op doctoraten of postdoctoraal onderzoek. Hierdoor zijn de inhoudelijk finaliteit en de beoogde effecten duidelijk verschillend van klassieke O&O&I-projecten.

Door de werkwijze met drie besluiten met een duidelijke focus blijft de budgetgrens per besluit lager dan 150 miljoen euro per jaar. Boven die grens vereist Europa een gestructureerde econometrische analyse van de effecten en het stimulerend effect vereist met de noodzaak voor een goedkeuring door Europa van een evaluatieplan bij indiening. Gezien het belang van doelmatigheid en effectiviteit zullen in eigen beheer monitoring- en evaluatieactiviteiten opgestart worden. Om een discontinuïteit van de steun door de noodzaak van een goedkeuringsprocedure bij indiening te vermijden zal evenwel gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om voor een schema lager dan 150 miljoen geen formeel evaluatieplan op te nemen bij indiening.

4 Probleembeschrijving

Steun aan ondernemingen voor projecten van onderzoek en ontwikkeling wordt toegekend op basis van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot regeling van de steun aan projecten van onderzoek en ontwikkeling van het bedrijfsleven in Vlaanderen (hierna het 'O&O-besluit' genoemd). Dit besluit omvat staatsteun en werd na een formele aanmelding bij de Europese Commissie in overeenstemming met de interne markt verklaard.



Deze goedkeuring door Europa eindigt op 5 oktober 2017. Daarom moeten nieuwe besluiten opgesteld worden om continuïteit van de bedrijfssteun mogelijk te maken.

De Europese O&O&I-kaderregeling is inmiddels gewijzigd. Naast een aantal verduidelijkingen in de staatssteunregels voor O&O&I en een aantal inperkingen omvat de nieuwe communautaire kaderregeling een aantal nieuwe mogelijkheden inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling.

Voor de nieuwe besluiten zal opnieuw een goedkeuringsprocedure door Europa vereist zijn. Voor goedkeuring door Europa kan gewerkt worden met een aanmelding onder de kaderregeling of een vrijstelling van aanmelding waarbij de Vlaamse besluiten opgesteld worden in overeenstemming met de modaliteiten vastgelegd in een vrijstellingsverordening.

Reeds bij de vorige kaderregeling (PB 2006 C 323/1)) was de algemene groepsvrijstellingsverordening sterk verruimd in die zin dat voor de steun voorzien in het O&O-besluit amper reden was voor een aanmelding onder de kaderregeling. Voor de uitbreiding met toevoeging van een aantal nieuwe artikels heeft IWT toen ook gebruik gemaakt van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Bij de noodzakelijke heraanmelding in 2011 heeft IWT gebruik gemaakt van een aanmelding onder de kaderregeling omdat het besluit opgesteld in 2001 voor veel deelaspecten niet opgesteld was in overeenstemming met de groepsvrijstellingsverordening en een inhoudelijke evaluatie door de Commissie aangewezen was gezien de aanpassingen en wijzigingen aan het besluit sinds de eerste aanmelding.

Op dit ogenblik is de algemene groepsvrijstellingsverordening zeer ruim opgesteld waarbij aanmelding onder de kaderregeling door de Commissie enkel voorzien wordt voor grote complexe steuntoekenningen waar een inhoudelijke evaluatie door de Commissie vereist is. Voor goedkeuring van financieringsregimes wordt maximaal gerekend op gebruik van de algemene groepsvrijstellingsverordening. De steunmogelijkheden die voorzien zijn in het bestaande O&O-besluit kunnen allemaal voldaan worden door gebruik te maken van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Voor de vervanging van het O&O-besluit wordt dan ook geopteerd voor de mogelijkheid van vrijstelling van aanmelding door het besluit op te stellen in overeenstemming met de bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening

In samenvatting moeten op dit stadium nieuwe besluiten opgesteld worden ter vervanging van het oude O&O-besluit. Deze besluiten beogen ook de mogelijkheid om nieuwe steunmodaliteiten op te nemen in de Vlaams regelgeving. De nieuwe besluiten moeten in overeenstemming zijn met de gewijzigde Europese regelgeving en worden opgesteld in overeenstemming met de bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

5 Beleidsdoelstelling

De beleidsdoelstelling is om continuïteit te bieden voor bedrijfssteun na het einde van de lopende goedkeuring door Europa. Een tweede doelstelling is om de Vlaamse bedrijven de mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van de nieuwe steunmogelijkheden opgenomen in de Europese regelgeving door deze op te nemen in de nieuwe besluiten.

De nieuwe steunmogelijkheden die opgenomen worden zijn:

- de verlenging van het subsidieerbaar innovatietraject door wijziging van de definitie voor experimentele ontwikkeling,
- innovatiesteun voor kmo's,
- steun voor proces- en organisatie-innovatie,



- steun voor onderzoeksinfrastructuur.

Het O&O-besluit is zeer breed opgesteld en wordt aangewend voor financiering van een diverse uiteenlopende groep projecten, die vandaag vaak in subprogramma's georganiseerd zijn. Dit omvat:

- O&O-bedrijfsprojecten waar steun toegekend wordt voor projecten van onderzoek en ontwikkeling tot maximaal 3 miljoen euro per project aan bedrijven die doorgaans ervaring hebben met O&O waarbij een duidelijke bijdrage aan de state of the art beoogd wordt;
- het kmo programma waar steun toegekend wordt aan ontwikkelingsprojecten van beperkte omvang voor projecten met een incrementele bijdrage tot de state of the art die zich veel dichterbij de markt bevinden;
- het SPRINT programma dat gelijkaardige projecten beoogt als het kmo programma, maar uitgevoerd door grote ondernemingen;
- Baekeland-mandaten waar steun toegekend wordt voor projecten binnen welke een jonge onderzoeker een doctoraat kan uitwerken aan een universiteit in samenwerking met het bedrijfsleven, waarbij onderzoek beoogd wordt dat uitgesproken vernieuwend is en zich in een zeer vroeg stadium van een innovatietraject bevindt;
- innovatiemandaten waar steun toegekend wordt vergelijkbaar met Baekeland-mandaten, maar aan postdoctorale onderzoekers die onderzoeksresultaten behaald hebben aan de universiteit en zich willen bekwalen in de verdere uitwerking met het oog op valorisatie naar de bedrijfswereld.

De invulling van het O&O-besluit is vandaag reeds zeer ruim. Door het opnemen van de nieuwe elementen die zowel een verlenging als een verruiming van het innovatietraject toelaten zal die invulling in de toekomst nog ruimer worden. Daarom wordt voorgesteld om, in combinatie met het opnemen van nieuwe elementen, de totaliteit aan steunmodaliteiten niet langer in één ruim besluit op te nemen maar om de activiteiten die vandaag gesteund worden via het O&O-besluit, aangevuld met de nieuwe elementen, op te delen in drie besluiten met een duidelijke inhoudelijke focus.

Zo'n focus is belangrijk in functie van het toenemend belang dat gehecht wordt aan de analyse van effecten en het stimulerend effect in functie van duidelijk gedefinieerde doelstellingen. Dit is niet evident bij een breed besluit dat voor diverse toepassingen ingezet wordt en kan veel beter benaderd worden in aparte besluiten elk met een duidelijke focus.

Inhoudelijke basis opdeling

Voor de inhoudelijke opdeling wordt geopteerd om een opdeling te maken tussen:

- activiteiten die zeer ver van de markt staan en een kennisintensief karakter hebben met een belangrijke bijdrage tot de state of the art en
- activiteiten die dichterbij de markt staan en zich op het einde van het O&O-traject bevinden, of in de fasen die volgen op een O&O-traject.

Deze opdeling volgt de logica die ook door de Commissie zelf gehanteerd wordt bij *Joint Technology Initiatives* zoals ECSEL, en bij de opdeling van de programma's in het kaderprogramma Horizon 2020. Hierbij worden programma's opgedeeld in RIA (*Research Innovation Action*) met focus op de vroege stadia (lage TRL-*Technology Readiness Level*) en IA (*Innovation Action*) met focus op de late stadia of hoge TRLs. In het algemeen is er trouwens een groeiend besef voor de noodzaak van voldoende aandacht aan de latere fasen, een groot deel van de nieuwe mogelijkheden in de kaderregeling situeren zich ook in de latere fasen. De Vlaamse regelgeving volgt met de opdeling dus een algemene internationale trend.

De steuntoekenning voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie wordt bijgevolg opgedeeld in een besluit voor industrieel onderzoek en experimentele ontwikkeling, met een focus op de vroege stadia, en een besluit voor experimentele ontwikkeling en innovatie, met een focus op de late stadia.



Naast de opdeling in vroege en late stadia wordt een derde besluit voorgesteld waar steun toegekend wordt voor Baekeland-mandaten en innovatiemandaten. Dit gebeurt vandaag op basis van het O&O-besluit, maar de projecten hebben een duidelijk verschillende focus van klassieke industriële O&O-projecten. Bij Baekeland-mandaten wordt steun toegekend via de bedrijven voor projecten die een nauwe samenwerking tussen bedrijven en universiteiten omvatten waarbij een onderzoeker de kans krijgt om een doctoraat uit te voeren. De steun is projectmatig, maar de projecten zijn steeds nominatief verbonden aan één mandataris en omvatten vergoeding voor personeelskosten en werkingskosten voor die ene mandataris. De bedrijven treden op als contractant ten aanzien van het Hermesfonds, de universiteiten zijn partner in de zin dat zij delen in de resultaten en risico maar worden integraal vergoed door de bedrijven voor de kosten.

Bij de operationalisering van de Baekeland-mandaten heeft de Vlaamse regering op 12 december 2008 (VR 2008 1212 DOC.1539) beslist dit toe te kennen als een bijzondere vorm van bedrijfsprojecten binnen de bepalingen van het O&O-besluit. Hoewel de steuntoekenning binnen de juridische bepalingen van het O&O-besluit gebeurt, is het duidelijk dat er inhoudelijk verschillende accenten zijn, i.h.b. naar de beoogde effecten en output. De opsplitsing geeft een veel duidelijkere focus voor de latere monitoring in functie van effecten en doelstellingen, en geeft ook een duidelijkere situatie naar de aanvragers.

Innovatiemandaten zijn zeer gelijkaardig aan Baekeland-mandaten, maar richten zich naar postdoctorale onderzoekers die reeds resultaten behaald hebben aan de universiteit en zich wensen te bekwamen met het oog op verdere valorisatie en transfer naar het bedrijfsleven.

De steun die vandaag toegekend wordt op basis van het O&O-besluit zal in de toekomst over drie besluiten met elk een duidelijke focus verdeeld worden.

Wanneer het budget toegekend in 2015 voor activiteiten gesteund op basis van het O&O besluit over de drie besluiten verdeeld wordt volgens de voorgestelde opdeling is de budgetopdeling als volgt:

	Budget (data 2015)
Vroege stadia	122,9 miljoen euro
Late Stadia	46,5 miljoen euro
Baekeland- en Innovatiemandaten	11,8 miljoen euro

Bij financieringsschema's met een budget van meer dan 150 miljoen euro per jaar is een gestructureerde econometrische analyse van de effecten en het stimulerend effect in functie van de doelstellingen vereist, waarbij een uitgewerkt evaluatieplan moet opgenomen zijn in de aanvraag voor toekenning.

Door de werkwijze met drie besluiten met een duidelijke focus blijft de budgetgrens per besluit lager dan de grens waarboven een evaluatieplan bij indiening vereist is.

Het is duidelijk dat de vraag voor analyse van de effecten en het stimulerend effect relevant is. De vragen die gesteld worden zijn, ook voor Vlaanderen, interessant vanuit een beleidsstandpunt. Op dit ogenblik is dit evenwel niet formeel vereist en zal het uitwerken van een evaluatieplan een belangrijke drempel zijn. Europa vraagt immers een volledig uitgewerkt evaluatieplan dat dient goedgekeurd te worden binnen zes maanden na indiening om te kunnen werken onder de vrijstellingsverordening. Daarom wordt voorgesteld om intern wel degelijk de evaluatieactiviteiten op te starten, maar om de indiening van de besluiten en de continuïteit van de steun hier niet afhankelijk van te maken. Bijgevolg wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voor een schema lager dan 150 miljoen euro geen evaluatieplan in te dienen, en worden tegelijkertijd alle maatregelen genomen om monitoring in eigen beheer op te starten. Bij toekomstige aanpassingen kan dan een evaluatieplan voorgelegd



worden.

Op dit ogenblik wordt met het Hermes-beslissingscomité een traject uitgewerkt waarbinnen de focus en de beoogde effecten van de bedrijfssteun beschouwd worden. De keuze om een evaluatieplan op latere datum uit te werken geeft ook de mogelijkheid voor een grondig overleg met alle betrokken partijen vooraleer hier keuzes gemaakt worden.

De steun toegekend voor O&O&I wordt opgedeeld in drie besluiten

1. Besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van steun aan ondernemingen voor onderzoek en ontwikkeling met een kennisintensief karakter in Vlaanderen (vroege stadia)
2. Besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van steun aan ondernemingen voor ontwikkeling en innovatie in Vlaanderen
3. Besluit van de Vlaamse regering tot regeling van steun aan ondernemingen voor onderzoeksprojecten met het oog op de uitvoering van doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek in samenwerking met onderzoeksorganisaties in Vlaanderen

Hoewel de nota drie ontwerpbesluiten voorstelt wordt geopteerd om te werken met één reguleringssimpactanalyse. Het grote verschil tussen de opties waartussen gekozen kan worden is de keuze om het besluit op te spitsen of niet. De impact hiervan is natuurlijk hetzelfde voor de drie besluiten. Ook de nuloptie heeft dezelfde impact voor de drie besluiten. Ondanks het feit dat het wel degelijk drie verschillende besluiten zijn, zal de impact van de verschillende opties dus zeer gelijkaardig zijn. Daarom worden de drie besluiten samen behandeld in één reguleringssimpactanalyse.

6 Opties

→ Nuloptie: geen nieuwe besluiten opstarten

De steun voor O&O toegekend onder het oude O&O-besluit is directe staatsteun waarvoor een goedkeuring van de Europese Commissie vereist is. De huidige goedkeuring vervalt op 5 oktober 2017 en verlenging van het bestaande besluit is niet langer mogelijk. Indien geen initiatief genomen wordt zal na deze datum de toegekende steun dus niet rechtsgeldig zijn. Bij een audit door de Commissie zal de steun onterecht beschouwd worden, bij een klacht door een concurreren bedrijf zal de steun als een onterechte steun aan een bedrijf leiden tot een terugvordering. Dit impliceert dat Vlaanderen *de facto* geen steun aan bedrijven voor de uitvoering van O&O zou kunnen toekennen.

→ Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

Er worden nieuwe besluiten opgesteld waarbij de nieuwe mogelijkheden geboden door de Europese regelgeving opgenomen worden in de Vlaamse besluiten. De activiteiten die vandaag gesteund worden via het O&O-besluit, aangevuld met de nieuwe elementen, worden niet langer in één besluit opgenomen maar verdeeld over drie besluiten met een duidelijke inhoudelijke focus.

Voor de goedkeuring door Europa wordt gebruikgemaakt van de vrijstellingsverordening. Aangezien het budget voor elk van de drie besluiten lager is dan 150 miljoen per jaar is een uitgewerkt evaluatieplan bij indiening voor een gestructureerde econometrische analyse van de effecten en het stimulerend effect niet strikt vereist. Gezien het belang van evaluatie zal in eigen beheer monitoring opgestart worden, maar de continuïteit van de steuntoekenning wordt hier niet afhankelijk van gemaakt. Bijgevolg wordt de keuze gemaakt gebruik te maken van de mogelijkheid om voor een schema lager dan 150 miljoen euro geen evaluatieplan in te dienen, maar om tegelijkertijd alle maatregelen te nemen om monitoring in eigen beheer op te starten.



→ Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Er wordt een nieuw besluit opgesteld op basis van de algemene groepsvrijstellingsverordening. De activiteiten die vandaag gesteund worden via het O&O-besluit, aangevuld met de nieuwe elementen, worden behouden in één besluit. In 2015 werden voor die activiteiten in totaal 181,2 miljoen euro vastgelegd. Aangezien dit hoger is dan de grens van 150 miljoen euro per jaar is goedkeuring van een uitgewerkt evaluatieplan voor een gestructureerde econometrische analyse vereist.

7 Analyse van de effecten

Doelgroepen

Bedrijven die O&O uitvoeren

Nuloptie

In de nuloptie wordt niet langer steun voor O&O toegekend. In 2015 was de rechtstreekse financiering van O&O bij bedrijven 181 miljoen euro. Voor de betrokken bedrijven is dat uiteraard een financieel verlies. De impact gaat evenwel veel verder.

Door Europa wordt bevordering van onderzoek, ontwikkeling en innovatie gezien als een doelstelling van gemeenschappelijk belang. Door diverse drempels en risico's verbonden met O&O&I zijn ondernemers vaak terughoudend om dit te doen. Daarom biedt Europa de mogelijkheid aan de lidstaten om directe staatssteun toe te kennen aan bedrijven voor de uitvoering van O&O&I om op die manier O&O&I te stimuleren. Via staatssteun wordt beoogd op termijn bij te dragen tot duurzame groei en tewerkstelling.

Bij stopzetten van de steun is er een verlies voor de bedrijven maar ook voor de overheid die via staatssteun beoogt om O&O&I te stimuleren en bij te dragen tot economische competitiviteit.

- Het effect dat hier kan verwacht worden naar stimulering van innovatie kan geïllustreerd worden aan de hand van een studie van 2012 uitgevoerd door Idea Consult over de impact van de O&O-steun toegekend door IWT. Hierin verklaart 53% van de ondervraagde bedrijven een toename van de O&O inspanning te realiseren als gevolg van de steun. Een analyse van het planbureau van 2015 stelt eveneens dat de O&O subsidies zorgen voor extra O&O uitgaven door bedrijven. De steun heeft dus zeker een faciliterende/stimulerende rol op het uitvoeren van O&O door de bedrijven wat zou wegvallen in de nuloptie.
- Naar economische output werd in dezelfde impactstudie van 2012 aangetoond dat 49% een toename van omzet realiseert en 45% een toename in tewerkstelling. Ook dit gedocumenteerd effect op omzet en tewerkstelling zou niet langer gerealiseerd worden in de nuloptie.

Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

- In het besluit 1 wordt steun aan toegekend onderzoek en ontwikkeling in de vroege stadia.

De impact van het besluit is in grote mate een continuïteit van de steun toegekend onder het oude O&O-besluit. Deze continuïteit komt overeen met een steuntoekenning van circa 123 miljoen euro. Dit heeft een rechtstreekse financiële impact voor de betrokken bedrijven.



Zoals toegelicht in optie één wordt die rechtstreekse staatssteun mogelijk gemaakt door Europa met het oog op stimulering van O&O&I en op een bijdrage aan duurzame groei en tewerkstelling. In grote lijnen kan door de continuïteit geboden in besluit 1 een impact verwacht worden met een vergelijkbare grootteorde als de cijfers toegelicht onder de nuloptie.

- In het besluit 2 wordt steun toegekend aan ontwikkeling en innovatie met een focus op de latere stadia.

De impact van dit besluit is een combinatie van continuïteit van activiteiten die vandaag onder het O&O-besluit toegekend worden en de start van nieuwe steunmogelijkheden die voornamelijk in het tweede besluit opgenomen zijn.

De continuïteit komt overeen met een steuntoekenning van 47 miljoen euro. Dit heeft een rechtstreekse financiële impact voor de betrokken bedrijven. Hierbij dient opgemerkt dat het bedrag lager is dan de continuïteit in het eerste besluit, maar dat het tweede besluit de continuïteit van het kmo-programma omvat waar een groot aantal projecten van beperkte omvang bij een groot aantal bedrijven gesteund wordt. In 2015 werden projecten ingediend door 272 individuele kmo's. De continuïteit heeft dus een impact op een groot aantal bedrijven.

Ook voor besluit 2 gelden de cijfers opgesomd in de nuloptie als mogelijke effecten die kunnen verwacht worden door de continuïteit van de steun uit het oude O&O-besluit. Hierbij dient opgemerkt dat de cijfers een gemiddelde zijn van het voormalige O&O-programma en het kmo-programma. Het kmo-programma is een laagdrempelig programma dat vooral tot doel heeft om kmo's aan te zetten tot innovatie. De activiteiten die gesteund worden in dit programma zullen in de toekomst onder besluit 2 komen te liggen.

Daarnaast worden nieuwe steunmodaliteiten mogelijk gemaakt, wat een impact zal hebben voor het bedrijf. De verlenging van het innovatietraject, de start van innovatiesteun voor kmo's en de start van organisatie-innovatie bieden zeker impact voor het bedrijf. Het effect hier kan moeilijk in budgettaire termen vertaald worden. De verruiming heeft een inhoudelijke impact en heeft op zich geen impact op het totale budget.

- In het besluit 3 wordt steun toegekend aan ondernemingen voor onderzoeksprojecten met het oog op de uitvoering van doctoraatsonderzoek of postdoctoraal onderzoek in samenwerking met onderzoeksorganisaties

De impact van het besluit is in grote mate een continuïteit van de steun toegekend onder het oude O&O-besluit. Deze continuïteit komt overeen met een steuntoekenning van circa 12 miljoen euro.

Het programma naar doctorandi werd opgestart in 2008, dat naar postdoctorale onderzoekers in 2011. Op heden zijn geen data beschikbaar voor de economische impact. Deze projecten zijn dan ook niet opgenomen in de impactgegevens in de nuloptie. Naast impact op financiering, valorisatie een stimulerend effect heeft dit instrument ook een additioneel effect door de inhoudelijke focus. De projecten gesteund onder dit besluit zijn samenwerkingsprojecten tussen bedrijven en universiteiten wat naast de directe output voor de bedrijven een meerwaarde biedt voor het innovatie-ecosysteem in Vlaanderen. Hiernaast biedt de nauwe samenwerking met bedrijven een opleidingscomponent naar de doctorandi postdoctorale onderzoekers die hierdoor een goed inzicht kunnen verwerven in aspecten van industriële innovatie en ondernemerschap.

Een bevraging werd in 2014 uitgevoerd naar onderzoekers die een doctoraat uitvoeren in dit programma. Bij de houders van een klassieke doctoraatsbeurs toegekend door IWT, wat op zich reeds een programma is met een focus op toepassingen in de industrie, verklaart 62% interesse te hebben in een carrière in de industrie en beschouwt slechts 37% zich hier voldoende voor voorbereid. Bij de onderzoekers die een



doctoraat uitvoeren onder de samenwerking gesteund via bedrijfssteun (Baekelandmandaten) verklaart 84% interesse te hebben in een carrière in de industrie en vindt maar liefst 69% zich hier voldoende op voorbereid. De impact op opleiding is dus overduidelijk in de attitude en perceptie van de onderzoekers naar de industrie.

Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

In deze optie wordt een nieuw besluit opgesteld, eveneens onder de vrijstellingsverordening, maar blijven al de maatregelen in één besluit. Omdat het budget hoger is dan 100 miljoen euro per jaar is een gedetailleerde econometrische analyse en een evaluatieplan bij indiening vereist.

Het verlies aan focus maakt het beheer van het besluit ondoorzichtiger en maakt een duidelijke definiëring en opvolging van doelstellingen en beoogde effecten complexer, maar heeft op zich geen impact op de effecten die de ontvanger van steun mag verwachten.

Eenmaal in werking zullen de effecten voor de betrokken bedrijven vergelijkbaar zijn met optie twee. Ook de verwachte additionaliteit en stimulerend effect zullen vergelijkbaar zijn. Een groot verschil en ook het grootste nadeel van deze optie is de noodzaak voor een goedkeuring door de Commissie van een uitgewerkt evaluatieplan bij indiening van de schema's. De Commissie voorziet een periode van zes maanden om deze goedkeuring toe te kennen en het is redelijk uit te gaan van die periode voor er zekerheid bestaat over de mogelijkheid voor steuntoekenning. Het grootste risico hier is een discontinuïteit in de steuntoekenning.

Dit impliceert een financieel verlies voor de bedrijven en een verlies voor de overheid door het wegvallen van het stimulerend of additioneel effect. Een aantal projecten zal kunnen uitgesteld worden maar dat geldt zeker niet voor alle projecten. Vooral voor kmo's zal een discontinuïteit een impact hebben op de uitvoering van O&O&I. Naast de impact voor de bedrijven zal discontinuïteit ook een negatieve impact hebben op universiteiten en doctorandi door een afstel of uitstel van toekenning van mandaten in samenwerking met bedrijven.

Het opnemen van een evaluatieplan heeft een positief effect op de doelmatigheid van het beheer van het programma.

8 Vergelijking van de opties

De nuloptie heeft duidelijk een negatieve impact. Vandaag wordt steun toegekend onder het bestaande O&O-besluit. Zonder een vervangende regelgeving zal steunverlening niet langer mogelijk zijn na oktober 2017. Dit heeft een omvangrijke financiële implicatie voor de betrokken bedrijven, maar ook voor de overheid die tot doel heeft met de steun innovatie te stimuleren en duurzame groei en tewerkstelling te ondersteunen. Naast continuïteit van de bestaande steunmaatregelen voorzien de nieuwe besluiten ook om de rechtsgrond voor nieuwe steunmodaliteiten die geboden worden door Europa op te nemen in de Vlaamse regelgeving. In de nuloptie zijn deze niet mogelijk.

De tweede en derde optie voorzien beide nieuwe besluiten. Hier is continuïteit van de bestaande subsidies voor O&O&I voorzien en worden ook nieuwe steunmogelijkheden opgenomen. In beide opties is er een duidelijk effect voor de betrokken bedrijven, voor de overheid en voor de universiteiten. De maatregelen die opgenomen worden zijn identiek in beide opties. De effecten zullen na operationele implementatie zeer gelijkaardig zijn.

Het grote verschil is dat in de eerste optie de maatregelen over drie besluiten verdeeld worden met een duidelijke focus en in de derde optie in één besluit gehouden worden. Dit heeft een aantal implicaties.



1. Door het opnemen van de nieuwe steunmaatregelen is het gamma aan steunmogelijkheden zeer divers. Wanneer die allemaal in één besluit samengenomen worden is er geen enkele focus en is het niet evident om duidelijk overkoepelende doelstellingen en effecten te definiëren. Dit maakt het op zijn beurt moeilijk om effecten en doelmatigheid te evalueren op niveau van het besluit.
2. Door alles in één besluit op te nemen in optie 3 is het budget hoger dan 150 miljoen euro per jaar en is een goedkeuring door Europa van een evaluatieplan bij de indiening vereist. Bij de opdeling in optie twee blijven de besluiten onder de grens waar deze procedure vereist is.
 - a. De vereiste voor een evaluatieplan in optie 3 is een zware procedure met een goedkeuring door Europa binnen zes maanden na indiening. Hier is een reëel risico op discontinuïteit. Dit risico bestaat niet in optie twee.
 - b. De vraag voor een evaluatie is inhoudelijk interessant en zal zeker resultaten opleveren die het beheer ten goede komen. Daarom wordt voorgesteld in optie twee om monitoring in eigen beheer op te starten maar om de continuïteit van de steun hier niet afhankelijk van te maken. Het uitvoeren van een evaluatie is dus zeker een positief punt, maar geeft geen voordeel voor optie 3 omdat ook in optie twee de Vlaamse overheid in eigen beheer een monitoring zal opstarten. De inhoudelijke resultaten zullen dus beschikbaar zijn in beide opties. Het verschil tussen de opties ligt dus niet in de evaluatie op zich maar in het feit dat in optie 3 een zware procedure met goedkeuring door Europa moet doorlopen worden met belangrijk risico op discontinuïteit.

De mogelijke discontinuïteit in optie drie heeft een directe financiële impact, en zal hiernaast een heel negatieve impact hebben op het vertrouwen van de bedrijven.

In samenvatting wordt de voorkeur gegeven aan optie 2.

9 Uitvoering



De realisatie van de gekozen optie gebeurt door drie besluiten van de Vlaamse regering voor toekenning van steun aan O&O&I. Na inwerkingtreding zullen de modaliteiten in de besluiten door het beslissingscomité bij het Hermesfonds verder vertaald worden in handleidingen voor de aanvragers en interne modaliteiten voor steuntoekenning. Handleidingen en toelichtingsdocumenten worden publiek beschikbaar gemaakt aan potentiële aanvragers.

10 Administratieve lasten



De besluiten voorzien toekenning van een subsidie voor O&O&I en bieden dus in eerste plaats financiële inkomsten voor de betrokkenen. Subsidies worden toegekend op competitieve basis, het uitwerken en indienen van een aanvraag vraagt uiteraard een inspanning aan de aanvrager. Eenmaal de steun beslist is zijn er ook diverse activiteiten die een bedrijf moet stellen om de opvolging van de uitvoering in goede banen te leiden. Dit omvat ondertekening van de overeenkomst, inboeken van betalingen, tussentijdse rapportering en een eindverslag met een inhoudelijke rapportering, financiële rapportering voor een eindverificatie en een afsluitdocument met valorisatieverwachtingen.

De kosten die een bedrijf moet maken voor indiening en opvolging van een subsidie voor O&O zijn gedocumenteerd in verschillende studies.



In een studie uitgevoerd in 2008 werd de administratieve last voor bedrijven voor het programma O&O-bedrijfssteun van IWT geraamd op 4,96 miljoen euro (https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/DWM_evaluatie_actieplan_EWI_definitief.pdf). In de projectdatabank van de cel wetsmatiging (<https://overheid.vlaanderen.be/projectendatabank-wetmatiging>) wordt duidelijk gesteld dat typisch een derde van de administratieve lasten slaan op de fase van indiening en evaluatie en twee derden op de projectuitvoering.

Het bovengenoemd bedrag omvat zowel aanvraag als uitvoering en slaat op projecten die lopen voor een periode van 2 tot 3 jaar. Dit bedrag moet ook gezien worden in functie van de totale portfolio die in 2008 een steuntoekenning omvatte aan 140 projecten voor een totale vastlegging van 93 miljoen euro. Wanneer de totale last voor de aanvraagprocedure afgewogen wordt tegenover de totale vastlegging is de ratio circa 1,7%. Als de totale last inclusief de uitvoering afgewogen wordt tegenover de vastlegging is de ratio circa 5,3%.

Voor de kmo projecten is de last per project veel kleiner dan bij O&O-projecten, de duur die bedrijven rapporteren voor het schrijven van een project varieert heel sterk met een gemiddelde van circa 5 dagen. Tegenover deze lagere last per project staat natuurlijk ook een kleiner budget zodat de ratio's hierboven kunnen gebruikt worden als een algemene indicator.

Voor de projecten die een doctoraat of een postdoctoraal onderzoek beogen zijn er duidelijke verschillen in de procedure. De projecten hebben betrekking op slechts één kandidaat waardoor het opstellen van een aanvraag eenvoudiger is en de evaluatieprocedure voorziet in een mondelinge verdediging door de kandidaat tegenover een jury. Dit proces vertoont heel wat gelijkenissen met de evaluatie van bursalen. Voor dit laatste proces zijn data beschikbaar en wordt de tijdsbesteding voor indiening en verdediging geraamd op 10 dagen per project.

Sinds de uitvoering van de gerapporteerde analyses werden heel wat vereenvoudigingen doorgevoerd. Een aantal ervan zijn gedocumenteerd in de projectendatabank van de cel wetsmatiging. Ook in de nabije toekomst worden diverse vereenvoudigingen voorzien. Men mag ervan uitgaan dat de administratieve last voor steun aan O&O&I onder de nieuwe besluiten lager zal zijn dan de gerapporteerde cijfers. Exacte numerieke gegevens zijn evenwel niet beschikbaar.

11 Handhaving



De handhaving van de projecten O&O&I zal gebeuren door het Agentschap Ondernemen en Innoveren op een manier die vergelijkbaar is met de handhaving door IWT.

Na steuntoekenning wordt een overeenkomst afgesloten en worden de projecten opgevolgd aan de hand van tussentijdse verslagen of bijzondere verslaggeving bij bijzondere mijlpalen.

De uitbetaling gebeurt met zes- of twaalfmaandelijke voorschotten, bepaald op basis van de geraamde uitgaven. Op het einde van het project worden de kosten geverifieerd en wordt het finale steunbedrag bepaald op basis van de reële aanvaarde kosten en het toegekende steunpercentage. Het eindbedrag wordt dan betaald en het saldo t.o.v. de reeds betaalde voorschotten uitbetaald.

12 Evaluatie



De vroegere IWT programma's werden regelmatig doorgelicht door een externe evaluator. De studies zijn beschikbaar op de website. Dit zal zeker verdergezet worden, maar hiernaast zal er een veel grotere aandacht geschonken worden aan monitoring en analyse van de output. Dit zal op systematische basis uitgevoerd worden zodat op termijn een goede evaluatie van de doelmatigheid en de verkregen effecten mogelijk wordt.



13 Consultatie



Het opstellen van de nieuwe besluiten is een rechtstreeks gevolg van het einde van de goedkeuring van het oude besluit en de start van de nieuwe Europese kaderregeling en ligt in het logische verlengde van de beleidskeuze om innovatie in het bedrijfsleven te ondersteunen.

De uitwerking gebeurde door een aantal interne werkgroepen met een goede wisselwerking tussen voormalige IWT-medewerkers en voormalige AO-medewerkers.

De strategie voor het huidige voorstel werd voorgelegd en besproken met een klankbord groep samengesteld uit de leden van het beslissingscomité bij het Hermesfonds aangevuld met experts uit de bedrijfswereld en publieke onderzoekscentra.

Na het principiële akkoord is een advies door VRWi, SERV en het beslissingscomité bij het Hermesfonds voorzien.

14 Contactinformatie

Maarten Sileghem (maarten.sileghem@vlaio.be)

Entiteitshoofd *ad interim*

Agentschap Innoveren en Ondernemen

Koning Albert II-laan 35 bus 12

1030 Brussel

02 432 42 02

