



ADVIES 97

DE VERRUIMING VAN HET STEUNBAAR INNOVATIETRAJECT



ADVIES 97

DE VERRUIMING VAN HET STEUNBAAR INNOVATIETRAJECT

24 februari 2006

Inhoud

SITUERING.....	4
probleemstelling visienota	4
Voorstellen visienota voor verruiming innovatietraject.....	5
Verbreiding.....	5
Verlenging	6
Implementatie in steunprogramma's.....	6
Consequenties voor de opdrachten van het IWT	7
ADVIES.....	8
Een reële problematiek	8

Budgettaire implicaties.....	9
Adequate policy mix.....	9
O&O-bedrijfssubsidies	10
Definiëring verlenging en verbreding.....	11
Vertaling van verruiming naar steuninstrumentarium.....	12
Beperkte bewegingsruimte in EU-context.....	12
Consequenties voor de opdrachten van het IWT	12

ADVIES 97

DE VERRUIMING VAN HET STEUNBAAR INNOVATIETRAJECT

SITUERING

Vice-minister-president Fientje Moerman vraagt de VRWB om advies bij haar visienota 'De verruiming van het innovatietraject'.

Reeds in haar beleidsnota 2004-2009 stelde de minister dat het steunbaar innovatietraject aan verruiming toe is: *"Belangrijk hierbij is het herdefiniëren van het innovatieconcept zelf en van de innovatieactiviteiten die voor financiering in aanmerking komen in de diverse programma's"*.

In de betrokken visienota schetst de minister nu het operationele kader dat de basis moet vormen voor een zinvolle uitbreiding. De mogelijkheden tot verruiming omvatten twee dimensies: enerzijds een (disciplinaire) **verbreding** naar niet-technologische kennisontwikkeling en/of diffusie en anderzijds de **verlenging** van het innovatietraject naar bv. O&O-natjecten. Onder de term innovatie wordt enkel de innovatie met een primair economische finaliteit begrepen, waardoor deze met een primair maatschappelijke finaliteit als dusdanig niet het onderwerp van de visienota uitmaakt.

Voorliggend advies werd voorbereid door de VRWB-commissies Technologiebeleid en Wetenschapsbeleid.

probleemstelling visienota

In de sectie 'Probleemstelling' van de visienota wordt een stand van zaken opgemaakt en een aantal aspecten toegelicht waarmee rekening moet gehouden worden bij een verruiming van het innovatietraject:

* De steunbare activiteiten worden verschillend ingevuld in de diverse programma's en acties van het IWT (de O&O-bedrijfsprojecten, het KMO-programma, de LuRu-steunregeling, acties in het ICT-domein, de competentiepolen en VIS-projecten e.a.). De huidige praktijk binnen de IWT-opdrachten toont aan dat de behoefte tot uitbreiding gaandeweg al deels is ingevuld. Een transparant en algemeen gestructureerd kader terzake dringt zich echter op.

* Innovatie is het resultaat van een combinatie van diverse kenniselementen. Het bedrijfsleven vraagt daarom een integratie van niet-technologische aspecten van innovatie (impact regelgeving en standaarden, kennis inzake Intellectuele Eigendom (IE), arbeidsorganisatorische innovatie ...) bij het uittekenen van een innovatietraject. Maar de vraag is ruimer dan dat. Innovatie vereist doorgaans nog belangrijke en dure O&O-natrajecten van uiteenlopende aard (demonstraties op bedrijfsmatige schaal, proeftuinen ...) waarvoor overheidssteun momenteel niet kan worden aangevraagd. Bovendien komen de dienstensectoren relatief zwak aan bod wat de innovatieperformantie betreft.

* De EU-regelgeving inzake onderzoeks- en innovatiesteun houdt onvermijdelijk beperkingen in inzake mogelijke steunverlening, waarmee moet rekening worden gehouden. Zo is voor O&O- subsidiesteun enkel de nationale/regionale staatssteun aan bedrijven toegelaten conform de modaliteiten van de zgn. kaderregeling.

* De opportuniteit van een ruimer steunbaar innovatietraject moet bekeken worden tegen de achtergrond van de beoogde, meer adequate policy-mix aan beleidsinstrumenten (zoals O&O-bedrijfssubsidies, fiscale maatregelen, innovatief aanbesteden, het aanbod van risicokapitaal). Ten slotte dient ook werk gemaakt te worden van regulerende aspecten die innovatietrajecten kunnen hinderen.

Voorstellen visienota voor verruiming innovatietraject

Verbreiding

* De beperkingen ingevoerd in het Innovatiedecreet van 18 mei 1999, die de innovatiesteun beperken tot steun aan de 'technologische' innovatie, beantwoorden volgens de visienota van de minister niet meer aan de reële noden en inzichten. Er is nood aan een (disciplinaire) verbreding van het steunbaar innovatietraject. Een dergelijk kennisbeleid is al in voege in het buitenland ('Senter' in Nederland, 'Tekes' in Finland).

Een meer adequate afbakening inzake de O&O-steun zou volgens de visienota kunnen voorzien worden via de notie 'kennisontwikkeling t.b.v. innovatie'. Hierbij kan 'innovatie' omschreven blijven als 'economische' innovatie. Kennisontwikkeling wordt dan niet meer beperkt tot de 'technologische' dimensie ervan; ook de zuiver niet-technologische kennisontwikkeling zal dan voor steun in aanmerking (kunnen) komen. Naar

analogie zal dan voortaan de notie ‘kennisdiffusie/kennisverspreiding’ gehanteerd worden zonder de expliciete vermelding van het ‘technologische’ aspect.

Deze disciplinaire verbreding van de steunbare activiteiten van kennisontwikkeling en kennisdiffusie betreft vooral een modernisering van het innovatiebeleid. Ze is wellicht weinig controversieel en zou op korte termijn kunnen geïmplementeerd worden. Bovendien is de verwachte budgettaire impact vermoedelijk eerder gering.

Verlenging

* De visienota wil ook een verruiming mogelijk maken met betrekking tot de trajectfases die inzake kennis/innovatie en ontwikkeling kunnen gesteund worden met subsidies, i.e. een verlening van het steunbaar innovatietraject. Hierbij moet met volgende overwegingen rekening worden gehouden: (1) de steun moet compatibel blijven met de Europese Kaderregeling, (2) de steun moet voldoende additionaliteit vertonen en moet in een redelijke verhouding staan tot de betrokken dossierkosten en (3) de financiële impact van de steun moet budgettair haalbaar zijn.

Even belangrijk vindt de minister het bewaren van een optimaal evenwicht tussen de steun voorzien voor het fundamenteel onderzoek, het strategisch basisonderzoek, het toegepast onderzoek en de kennisdiffusie enerzijds én tussen de verschillende acties voor steun aan innovatie met een economische finaliteit anderzijds. Dit streven naar een evenwicht in de bestedingen moet ook doorgetrokken worden in het groeipad.

Een bijzonder aspect dat in de visienota wordt aangehaald is de mogelijkheid om het palet aan steunmodaliteiten uit te breiden met een leningsaanbod bij O&O-projecten. De invoering ervan zal evenwel een aanpassing van het O&O-besluit vergen.

De verlenging van het steunbaar innovatietraject voor bedrijfsprojecten is potentieel budgettair wél ingrijpend. Het vereist een afweging met andere prioriteiten, naast een afweging met de haalbare en wenselijke modaliteiten.

Implementatie in steunprogramma's

De implementatie van de verruiming vergt in veel gevallen een aanpassing van de betreffende reglementaire besluiten en handleidingen van

steunprogramma's. De visienota somt deze aanpassingen op en situeert deze. Het gaat om bepalingen met betrekking tot de O&O-bedrijfssteun, het KMO-programma, het SBO-programma, de doctorale specialisatiebeurzen en postdoctorale onderzoeksmandaten, het VIS-besluit, de universitaire interfacediensten, het TETRA-fonds en ten slotte het landbouwonderzoek.

Consequenties voor de opdrachten van het IWT

De niet-technologische kennisontwikkeling en -diffusie overdragen aan een andere beheersinstantie dan het IWT, is in deze volgens de visienota geen optie. De verruiming vereist ook een aanpassing aan het IWT-decreet (BBB, 7 mei 2004) en bijkomende aangepaste competenties (adviseurbestand) binnen het IWT. Tot slot vraagt een verruimd aanbod inzake steunbare activiteiten een extensievere externe bekendmaking.

ADVIES

Een reële problematiek

1.7 De VRWB staat principieel achter de verruiming van het steunbaar innovatietraject zoals die in de visienota van de minister wordt voorgesteld. De visienota gaat in op een problematiek die heel reëel aanwezig is.

Ondanks de aangehouden inspanningen voor O&O en het feit dat Vlaanderen het vrij goed doet qua technologische innovatie, slagen we er niet in deze om te zetten in voldoende marktrijpe producten, in meer marktpenetratie en in economische return. Deze zogenaamde *'innovatieparadox'* toont aan dat het innovatieproces veel meer inhoudt dan enkel een onderzoeks- en technologisch aspect.

Daarom lijkt het de VRWB aangewezen het woord *'technologisch'* te laten verbleken en een integraal concept van innovatie te hanteren.

In zijn Memorandum¹ pleitte de VRWB trouwens al voor een bredere definitie van innovatie: *"Innovatie omvat alle nieuwe combinaties van kennis, het betreft niet alleen technologie, producten en processen (economische valorisatie), maar heeft tevens een ruime maatschappelijke relevantie, die dringend moet erkend worden (o.a. arbeidsorganisatie, toepassingen in de welzijnssector, onderkenning en oplossen van maatschappelijke problemen ...)."*

Eveneens in dit Memorandum stelt de VRWB dat *"het volledige traject van innovatieactiviteiten moet ondersteund worden, te beginnen met de vroege fasen, zoals technologische verkenningsstudies, technologiewacht, roadmapping, lead-partner-search, octrooionderzoek, acquisitie-search ... Het volledige spectrum van technologieontwikkeling dient afgedekt te worden en huidige initiatieven daartoe dienen kritisch geëvalueerd te worden in functie van de originele doelstellingen qua lange-termijn economische finaliteit. Verder op, na de prototypeontwikkeling, zijn nog verschillende stappen te zetten vooraleer een product rijp is om effectief op de markt gebracht te worden. In eerste instantie denken we hier aan testen, certifiëren, marketeren, exporteren ... "*

¹ VRWB, Memorandum 'Wetenschap en Technologische Innovatie 2004-2010. Eenentwintig aandachtspunten in vijf thema's', 15 april 2004.

1.2 De VRWB raadt aan dat daarnaast ook geanalyseerd zou worden welke in Vlaanderen de meest determinerende parameters zijn voor het teweegbrengen van de innovatieparadox. Het Steunpunt Ondernemerschap, Ondernemen en Innovatie is voor dergelijke analyse een mogelijke partner.

Budgettaire implicaties

1.3 In de visienota wordt terecht gewezen op de budgettaire beperkingen om de verruiming uit te voeren. Een verbreding lijkt in dit opzicht niet echt problematisch; de verlening naar zeer dure O&O-natrajecten daarentegen zal wél belangrijke financiële consequenties hebben.

1.4 Een verlenging van het steunbaar innovatietraject mag volgens de Raad in geen geval leiden tot een verdunning en versnippering van de O&O-budgetten voor bedrijfsgericht onderzoek. Vooral gezien het feit dat deze middelen niet eens toereikend zijn om de voorliggende trajecten te financieren.

Daarom is het enerzijds aangewezen dat binnen de globale stijging van O&O-middelen in een gebalanceerde verhoging van de middelen voor industriële O&O-projecten wordt voorzien. Anderzijds moet grondig nagedacht worden over het inzetten van O&O-middelen voor de in de nota voorgestelde uitbreidingstrajecten, die zich vaak op het grensvlak bevinden tussen de domeinen wetenschappelijk onderzoek en economie.

Adequate policy mix

1.5 Voortbouwend op de voorgaande aanbeveling en met het oog op een optimaal gebruik van de budgettaire middelen, beveelt de VRWB dan ook met aandrang aan dat de verlenging en verbreding van het innovatietraject dienen te worden gekaderd in het geheel van maatregelen en steunkanalen van de W&I policy-mix in Vlaanderen.

Andere instrumenten uit de policy-mix, zoals fiscale steunmaatregelen, moeten voor de verlenging van het steunbaar innovatietraject in overweging worden genomen. De VRWB wijst erop dat bepaalde activiteiten nu reeds via kanalen buiten het innovatiebeleid worden ondersteund. Spijtig genoeg bestaat er

geen totaalbeeld van de verschillende mogelijkheden, zodat eventuele lacunes in de policy-mix ook niet zichtbaar zijn.

1·6 Ook de bedrijven moeten volgens de VRWB op gepaste wijze gestimuleerd worden om in O&O te investeren, dit vooral in het licht van het bereiken van hun aandeel van de 3%-norm. Anderzijds lijkt de aanvulling van het steunaanbod met een leninginstrument voor de VRWB geen goede optie als steunvorm bij bedrijfsprojecten.

1·7 Ook een grondige reflectie over de actoren-mix die deze policy-mix moet ondersteunen, dringt zich op. Voor wat bedrijfsgericht onderzoek betreft, krijgt naast het IWT ook de PMV in de toekomst een steeds nadrukkelijker rol in het W&I-beleid toebedeeld. Dit is een nieuw gegeven dat nog onvoldoende is doordacht en uitgewerkt inzake de consequenties voor het proces van steunverlening en het in kaart brengen van doelmatigheid en beoogde resultaten.

1·8 Tenslotte moet onderzocht worden hoe de additionaliteit van de bestaande subsidiemechanismen voor toegepast onderzoek zo optimaal mogelijk kan bereikt worden. De VRWB kijkt uit naar de resultaten van de nieuwe econometrische benadering inzake additionaliteit van IWT-bedrijfssteun, die voorbereid wordt door het Steunpunt O&O-Statistieken.

O&O-bedrijfssubsidies

1·9 De 'verruimingsonderdelen' van een project moeten in de mate van het mogelijke een integraal deel uitmaken van het project dat voor ondersteuning wordt ingediend. Ze moeten bovendien complementair zijn aan de onderdelen van dit project die nu reeds 'steunbaar' zijn. Hierbij denken we aan marktstudies, problematiek rond intellectuele eigendom ...

1·10 Dergelijke verruiming mag zeker niet leiden tot een globale verlaging van de steunpercentages, omdat bepaalde project(delen) mogelijk als minder 'baanbrekend' worden beschouwd. Meestal gaat het hier ook om risicovolle projecten, zoals bv. technologische prospectie bij klanten.

1·11 Tevens is het wenselijk dat de steunverlening opnieuw gekoppeld wordt aan de verschillende takenpakketten, zoals dit in het verleden gebeurde.

1-72 Op pagina 8 van de visienota wordt aangegeven dat bij "relatief lage steunpercentages (min. 25%) het steunmechanisme op zich minder aangewezen is", o.a. omwille van de kosten inherent aan het indienen en opvolgen van projecten. Hierbij is niet duidelijk hoe de 'min. 25%' moet gelezen worden. De indruk mag immers niet gewekt worden dat projecten die dit lagere steunpercentage genieten niet zinvol zouden zijn. Zeker in grotere projecten blijft 25% steun relevant omdat deze indien- en opvolgingskosten dan relatief minder doorwegen.

Definiëring verlenging en verbreding

1-73 De VRWB merkt op dat er een zeer grote verscheidenheid bestaat in de 'projecten' die in aanmerking komen voor eventuele verlenging van het innovatietraject. Zo zijn de proeftuinen, testfaciliteiten, e.d. van een heel andere orde (ook budgettair) dan bv. de '*clinical trials*' bij individuele bedrijven.

1-74 Een te vage definitie van verbreding/verlenging kan belemmerend werken om op een bredere acceptatie hiervan te kunnen rekenen. Zo wordt de term 'marktonderzoek' vaak te eenzijdig geïnterpreteerd en enkel gezien als aansluitend bij commerciële activiteiten. Wat bij vele industriële O&O-programma's uiterst belangrijk is, is een eerder technologische voorstudie, waarbij bijvoorbeeld processen ontleed worden naar sterkten en/of zwakten, waarbij kritische *technologygaps* evenals *process-bottlenecks* geïdentificeerd worden en/of waarbij een *state-of-the-art* studie mogelijke pistes tot oplossingen opent. Dit soort onderzoek behoort wel degelijk tot de O&O-activiteit, maar wordt tot op heden slechts in zeer beperkte mate of geheel niet gesteund.

1-75 De VRWB is van mening dat men zelfs nog een stap verder mag gaan en dat een criterium moet gezocht worden waaraan 'verruimde' onderzoekactiviteiten moeten voldoen. Zoniet riskeert men een limitatieve lijst van types steunbaar onderzoek te bekomen, die weinig flexibiliteit laat om de laatste nieuwe evoluties te volgen.

1-76 Momenteel kunnen commerciële dienstverleners met betrekking tot innovatie maar in beperkte mate ingeschakeld en betoelaagd worden in O&O-projecten. Voor de verschillende takenpakketten die in de verruiming van het innovatietraject aan bod komen (zowel in de richting verbreding als in de richting verlenging) zal meer en meer beroep gedaan worden op dergelijke

dienstverleners. Zij zouden dus ook als uitvoerders van belangrijke takenpakketten moeten kunnen optreden. Voorbeelden zijn bedrijven die ondersteunend zijn in productontwikkeling.

1·17 Ook de financiering van (projecten van) publiek-private mobiliteit van onderzoekers (VRWB-aanbeveling 26) kan kaderen in een verbreding van het steunbaar innovatietraject naar projecten van kennisontwikkeling en kennisdiffusie.

Vertaling van verruiming naar steuninstrumentarium

1·18 De VRWB stelt vast dat de visienota een goed overzichtsdokument is dat in hoofdstuk 3 een aantal mogelijke pistes inzake verruiming van het innovatietraject concreet definieert. De verdere vertaling ervan naar het steuninstrumentarium, beschreven in hoofdstuk 7 van de visienota, blijft echter veel vager. De verdere uitwerking van dit hoofdstuk op basis van de elementen van hoofdstuk 3 zal de nota ten goede komen.

Beperkte bewegingsruimte in EU-context

1·19 De VRWB beaamt dat de bewegingsruimte van het steunbaar innovatietraject niet onbeperkt is binnen de Europese regelgeving. Een benchmarking inzake verruiming van het begrip 'innovatie' met Europa dringt zich op. De VRWB ziet niet direct heil in de aangekondigde herziening van de 'Kaderregeling'.

Er wordt trouwens op gewezen dat de Europese Commissie zelf wel projectonderdelen aanvaardt die in de sfeer van de O&O-natrajecten zitten, zoals vb. demonstratoren e.d., weliswaar tegen een lager steunpercentage (35%).

Consequenties voor de opdrachten van het IWT

1·20 De VRWB merkt finaal op dat bij een verruiming van het steuntraject van technologie naar innovatie aangepaste competenties binnen het IWT inderdaad noodzakelijk zijn.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Karel Vinck', with a long, sweeping underline.

Karel Vinck
Voorzitter

De Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB), opgericht bij decreet van 15 december 1993, is het adviesorgaan voor de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement inzake elke aangelegenheid betreffende het wetenschaps- en technologiebeleid. De VRWB is een uniek forum waar vooraanstaande actoren uit de academische en sociaal-economische wereld zich beraden over de algemene krachtlijnen van het te voeren wetenschaps- en technologiebeleid in Vlaanderen. De VRWB is samengesteld uit een voorzitter en zestien leden, allen benoemd op grond van hun deskundigheid en/of betrokkenheid bij het wetenschaps- en technologiebeleid in Vlaanderen. Zes van deze leden worden voorgedragen door de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR), telkens drie door de werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd in de SERV, en vier leden worden rechtstreeks benoemd door de Vlaamse regering. Vijf hoge ambtenaren uit de Vlaamse administratie nemen met raadgevende stem deel aan de vergaderingen.

Uitgave van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB)

E. Monard, secretaris

VRWB-secretariaat
North Plaza B
Koning Albert II-laan 7 - 4e verd.
B-1210 Brussel

Tel. +32 (0)2 553.45.20
Fax +32 (0)2 553.45.23
e-mail: vrwb@vlaanderen.be
website: www.vrwb.vlaanderen.be

