

Innovatieve kmo's

Speerpunten voor
het Vlaamse innovatiebeleid



Inhoud

- 1** Innovatie en de rol van de overheid 5
- 2** Innovatieprestatie: SWOT-analyse voor Vlaanderen en België 7
- 3** Nood aan innovatieverspreiding 11
- 4** O&O-bedrijfssteun: effectiviteit en toegankelijkheid voor kmo's 13
- 5** UNIZO-voorstellen 16

Samenvatting

De beleidsnota van Vlaams minister voor Innovatie Hilde Crevits maakt duidelijk dat men Vlaanderen wil laten doorstoten van plaats 40 naar de top 5 van innovatieve regio's in Europa, zoals gedefinieerd in de Regional Innovation Scoreboard (RIS) van de Europese Commissie. UNIZO wil hier actief aan bijdragen en stelt voor om van innovatieverspreiding een speerpunt te maken. Wanneer kmo's leren werken met nieuwe technologieën, applicaties, toepassingen, diensten of materialen die ze niet zelf hebben ontwikkeld, dan heeft dat een positief effect op de competitiviteit en innovativiteit van de bedrijfswereld. Ondernemingen hoeven dus geen O&O-activiteiten te verrichten om innovatief bezig te zijn. Bovendien maakt de indicator 'innovatie-uitgaven los van O&O' onderdeel uit van de RIS en scoort Vlaanderen (en België) hier relatief zwak op ten opzichte van de Europese top van innovatieve regio's. Om de score te verbeteren, stelt UNIZO voor om het COOCK-instrument te versterken, een grotere instroom van kleinere ontwikkelingsprojecten te ambiëren, een snellere doorlooptijd van steunaanvragen te realiseren, de effectiviteit van de steuninstrumenten systematisch te evalueren en een bonusfinanciering te voorzien voor projecten met een grote maatschappelijke meerwaarde.

1

Innovatie en de rol van de overheid

Van innovatie wordt veel verwacht. Ze is een drijvende kracht achter de ontwikkeling van economieën en samenlevingen. Ze leidt tot meer welvaart, welzijn en banen. En ze kan bijdragen aan oplossingen voor uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken zoals schaarste van natuurlijke hulpbronnen, klimaatverandering, vergrijzing en duurzame mobiliteit. Innovatie is ten slotte ook niet weg te slaan uit debatten over het concurrentievermogen van bedrijven.

Innovatie in één zin omschrijven is moeilijk omdat het begrip in de voorbije decennia steeds verder is verfijnd. Vandaag maken we een onderscheid tussen open en gesloten innovatie, tussen disruptieve (of radicale) en incrementele innovatie, tussen product-, proces- en organisatorische innovaties en tussen de **absorptiecapaciteit** en het **innovatief vermogen** van ondernemingen.¹

Het onderscheid tussen het innovatief vermogen (*innovative capability*) en de absorptiecapaciteit (*absorptive capacity*) van een bedrijf heeft in essentie te maken met de vraag of nieuwe producten, technologie of kennis door de onderneming zelf ontwikkeld worden. Het **innovatief vermogen** van een bedrijf is hoog wanneer men inzet op **interne** activiteiten van **onderzoek en ontwikkeling (O&O)**. Men kan bijvoorbeeld een O&O-centrum uitbouwen of een samenwerking opzetten met kennisinstellingen en onderzoekscentra voor fundamenteel of toegepast onderzoek. Hoewel er geen garantie is dat elke vorm van O&O tot een innovatie leidt, is er toch een grotere kans op. De **absorptiecapaciteit** van een onderneming komt neer op het leren gebruiken of toepassen

van **externe**, bestaande innovaties in de eigen bedrijfscontext. Het gaat daarbij om bewezen technologieën en praktijken die ingeburgerd zijn bij eerste gebruikers, maar nog niet bij vroege en late innovatievolgers. Men spreekt in die context ook over **innovatieverspreiding**.

Ondernemingen hoeven dus niet noodzakelijk O&O-activiteiten te verrichten om innovatief bezig te zijn. Het op peil krijgen en houden van de absorptiecapaciteit en/of het innovatief vermogen van de onderneming zijn twee verschillende manieren om te komen tot **innovatieprestaties** (*innovative performance*). Uit onderzoek blijkt dat kmo's minder goed scoren op **innovatieprestatie-indicatoren** dan grote bedrijven. Een analyse door ECOOM² van de meest recente *European Community Innovation Survey* (2017) toont aan dat ongeveer 1 op 3 kleine ondernemingen (10 tot 49 medewerkers) in Vlaanderen erin slaagde om in de periode 2014-2016 een nieuw(e) of duidelijk verbeterd(e) product, dienst of proces te introduceren in het bedrijf. Voor middelgrote bedrijven (50 tot 249 werknemers) is deze verhouding 1 op 2 en voor grote bedrijven (≥ 250 werknemers) 2 op 3. Grote bedrijven zijn vaker bezig met O&O in vergelijking met kmo's. En aangezien voor O&O-activiteiten overheidssteun kan worden verkregen, maken grote ondernemingen in vergelijking met kmo's **twee keer** meer kans om een subsidie te ontvangen van een regionale overheid en **drie keer** meer kans om een belastingkorting te benutten. Samenwerkingsverbanden met publieke onderzoeksinstituten, leveranciers, klanten of andere ondernemingen zijn ten slotte ook meer courant bij grote bedrijven dan bij kmo's.

¹ Academische bronnen: Cohen & Levinthal (1990, *Administrative Science Quarterly*) en Castellacci & Natera (2013, *Research Policy*).

² Expertisecentrum O&O Monitoring van de KU Leuven.

Deze resultaten tonen duidelijk aan dat **kmo's** voor een **grotere uitdaging** staan wanneer het aankomt op het creëren en onderhouden van hun absorptiecapaciteit en innovatief vermogen om op die manier innovatieprestaties te realiseren. Om die uitdaging aan te gaan, is volgens UNIZO een **belangrijke rol** weggelegd voor de **overheid**. Overheden hebben verschillende instrumenten voor handen om innovatieprestaties in een kmo-context te stimuleren, zoals **financiële ondersteuning** door middel van subsidies en fiscale stimuli, het **faciliteren** van **samenwerkingsverbanden** tussen kennisinstellingen, onderzoekscentra, ondernemingen en clusters, en door haar **aanbestedings-** en **aankoopbeleid**.

In de praktijk worden deze instrumenten ook effectief ingezet. **Vlaanderen** voert een innovatiebeleid dat inzet op het behalen van de **3%-O&O-norm**³ door middel van subsidies, alsook op **slimme specialisatie** door de uitrol en groei van strategische onderzoekscentra⁴, speer-

puntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken die ondernemingen en kenniscentra met elkaar in contact brengen. De Vlaamse overheid is zelf ook een innovatieve actor, bijvoorbeeld door de programma's **innovatieve overheidsopdrachten** en **smart cities**. Op **federaal niveau** zijn er verschillende fiscale stimuli zoals een belastingaftrek voor innovatie-inkomsten en een gedeeltelijke vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers. Ook **Europa** blijft niet achter met de meerjarige kaderprogramma's om onderzoek en innovatie te financieren (Horizon 2020 en Horizon Europe).

De vraag is dus niet zozeer **óf** overheden een innovatiebeleid moeten uitbouwen, maar wel **hoe het beter kan**. En in het bijzonder: in welke mate komt dit beleid zoveel mogelijk kmo's ten goede, om op die manier bij te dragen tot een innovatiever en competitiever economisch weefsel. In dit dossier wordt dieper ingegaan op deze cruciale vragen.

3

Deze Europese norm heeft als doel om ten minste 3% van het bruto binnenlands product aan O&O te besteden. In dit kader is het algemeen aanvaard dat de overheid 1% van de O&O-financiering voor haar rekening neemt, terwijl het bedrijfsleven ernaar streeft om 2% van de O&O-financiering te realiseren. Volgens de meest recente cijfers (2017) investeert België 2,58% bbp in O&O, met een bedrijfsaandeel van 1,76%. In Vlaanderen in 2017 zijn deze cijfers respectievelijk gelijk aan 2,89% en 2,02%.

4

Momenteel zijn er vier Strategische Onderzoekscentra (de zogenaamde SOC's) in Vlaanderen: (1) IMEC (nano-elektronica en ICT), (2) VITO (focus op breed technologisch onderzoek), (3) VIB (biotechnologie) en (4) Flanders' Make (maakindustrie en Industrie 4.0).

2

Innovatieprestatie: SWOT-analyse voor Vlaanderen en België

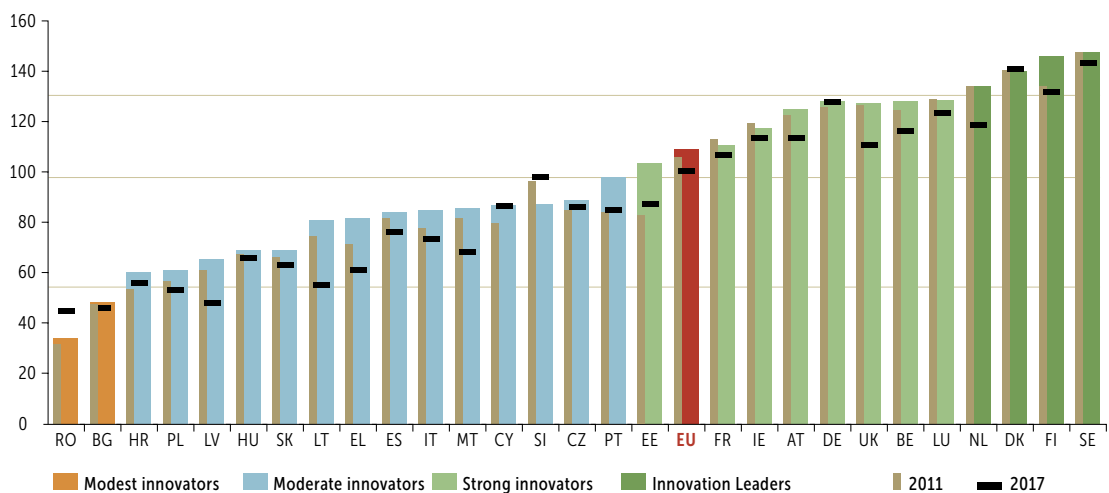
Regerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 43:

“We laten Vlaanderen doorstoten naar de top 5 van innovatieve kennisregio’s in Europa, zoals [...] gedefinieerd in de Regional Innovation Scoreboard van de EU (RIS). Deze ambitie wordt de centrale toetssteen van ons innovatiebeleid.

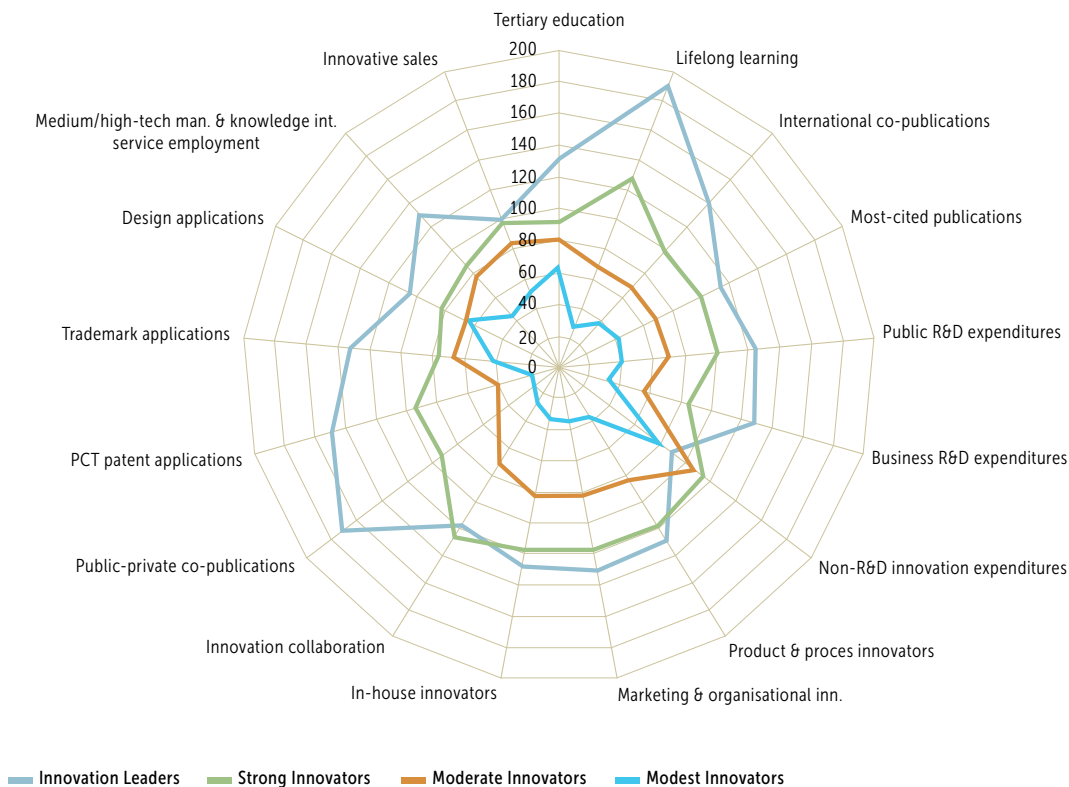
Het **Europees Innovatie Scorebord (EIS)** en het **Regionale Innovatie Scorebord (RIS)** van de Europese Commissie zijn methodologieën om de Belgische en Vlaamse innovatieprestaties in kaart te brengen. De laatste editie werd gepubliceerd in juni 2019 met cijfers voor 2018. Bei-

de scoreborden onderscheiden vier groepen van innovatoren op basis van hun prestatie ten opzichte van het Europese gemiddelde: **innovatieleiders** (een score >120% ten opzichte van het Europees gemiddelde), **sterke innovatoren** (tussen 90% en 120%), **gematigde innovatoren** (tussen 50% en 90%) en **bescheiden innovatoren** (<50%). Het meten van de innovatieprestatie gebeurt aan de hand van 27 indicatoren die ingedeeld kunnen worden in vier categorieën: (1) kadervoorwaarden die extern zijn aan bedrijven (onderwijsniveau, wetenschappelijke publicaties, telecominfrastructuur), (2) publieke en private investeringen (in O&O, in ICT-opleidingen), (3) de innovatieactiviteiten van organisaties zelf (nieuwe producten/diensten, intellectueel eigendom, samenwerkingen) en (4) de impact van innovatie op verkoop en werkgelegenheid (export van hightechproducten, omzet door verkoop van nieuwe producten/diensten, werkgelegenheid in hoogtechnologische en kennisintensieve sectoren).

Figuur 1.
Europees Innovatie Scorebord 2019



Coloured columns show Member States' performance in 2018, using the most recent data for 27 indicators, relative to that of the EU in 2011. The horizontal hyphens show performance in 2017, using the next most recent data for 27 indicators, relative to that of the EU in 2011. Grey columns show Member States' performance in 2011 relative to that of the EU in 2011. For all years, the same measurement methodology has been used. The dashed lines shows values between the performance groups in 2018, comparing Member States' performance in 2017 relative to that of the EU in 2018.



Figuur 2.
Innovatie Scorebord
2019 voor de vier
sterktegroepen

Volgens de EIS zit **België** in de groep van ‘sterke innovatoren’ en behaalt het een **zesde plaats** binnen de EU-28 (zie Figuur 1). Met een innovatieprestatiescore van 117,7 leunt België heel dicht aan bij de status van innovatieleider en scoort het beter dan Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en het EU-28-gemiddelde. De score van Zweden (135,8) is de beste van de kopgroep innovatieleiders, gevolgd door Finland (134,0), Denemarken (129,5), Nederland (124,0) en G-H Luxemburg (118,7). De scores voor de verschillende sterktegroepen worden weergegeven in Figuur 2.

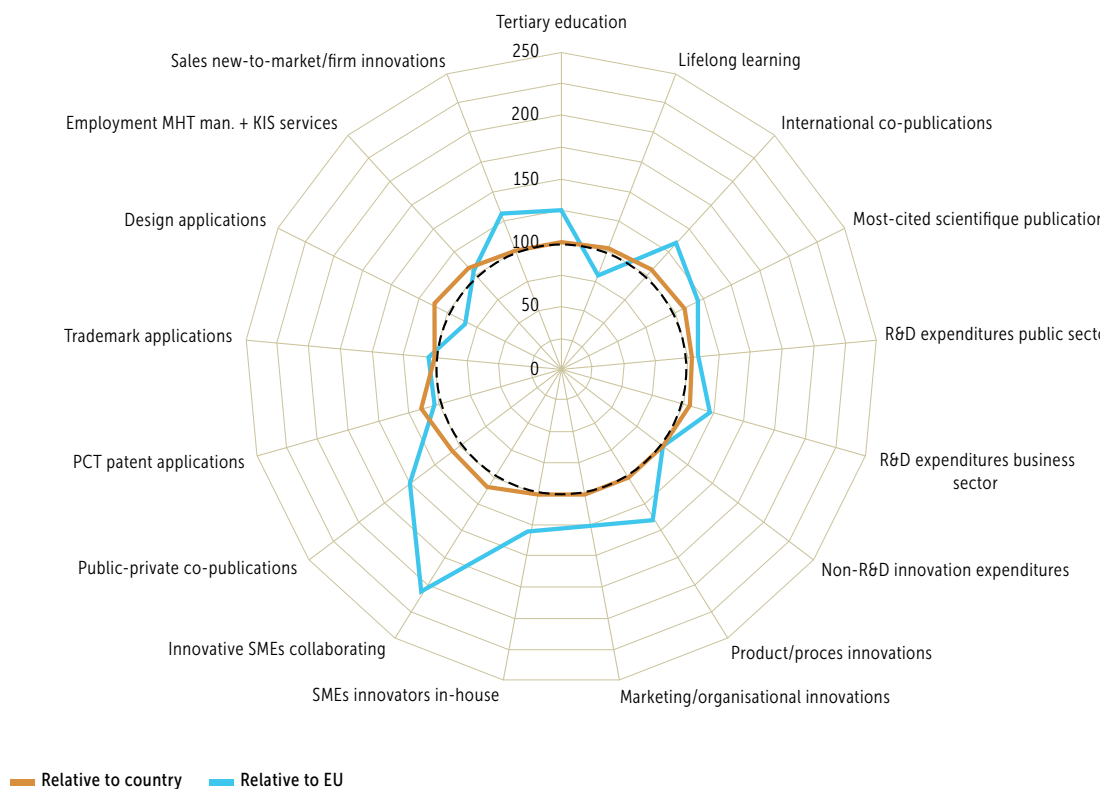
De methodologie achter de EIS wordt op een identieke manier gebruikt om een **RIS** te berekenen voor **238** regio’s in 23 Europese landen. Door beperkingen in de beschikbare data worden voor de regio’s wel slechts 17 indicatoren geanalyseerd in plaats van 27. Met een score van 119,4 is **Vlaanderen** een ‘sterke innovator’ en prijkt het op **plaats 40** van alle regio’s (in 2018). **Brussel** is met een score van 121,9 een ‘innovatieleider’ en behaalt een 35^e plaats. **Wallonië** staat op de 84^e plaats met een score van 101,6 en is eveneens een ‘sterke innovator’.

Figuur 3 geeft een indicatie van **wat er nodig is** om van Vlaanderen een **innovatieregio van topniveau** te maken. De blauwe lijn duidt aan hoe de Vlaamse score zich verhoudt tot de gemiddelde RIS over alle regio’s – en dus alle sterktegroepen – heen. Een score hoger (lager) dan 100 wijst op een betere (slechtere) prestatie in vergelijking met andere Europese regio’s.

Relatieve sterktes van Vlaanderen:

- Samenwerking tussen innovatieve bedrijven onderling (*innovative SMEs collaborating*).
- Innovatie in ondernemingen: O&O-uitgaven (*R&D expenditures business sector*) en introductie van product-, dienst-, proces-, marketing- of organisatorische innovatie (*SMEs innovating in-house, product/process innovations, marketing/organisational innovations*).
- Economische return van innovatie (*sales new-to-market/firm innovations*).
- Onderwijsgraad (*tertiary education*) en samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven (*public-private co-publications*).

Figuur 3.
Regionale Innovatie
Scorebord 2019
voor Vlaanderen



Relatieve zwaktes van Vlaanderen:

- Werkgelegenheid in hoogtechnologische industrieën en kennisintensieve dienstensectoren (*employment in (medium-)high-tech manufacturing and knowledge-intensive services*).
- Levenslang leren (*lifelong learning*).
- Intellectueel kapitaal (patenten en handelsmerken) (*applications*).
- Innovatie-uitgaven los van O&O (voor materiaal, toestellen, machines, patenten en licenties) (*non-R&D innovation expenditures*).

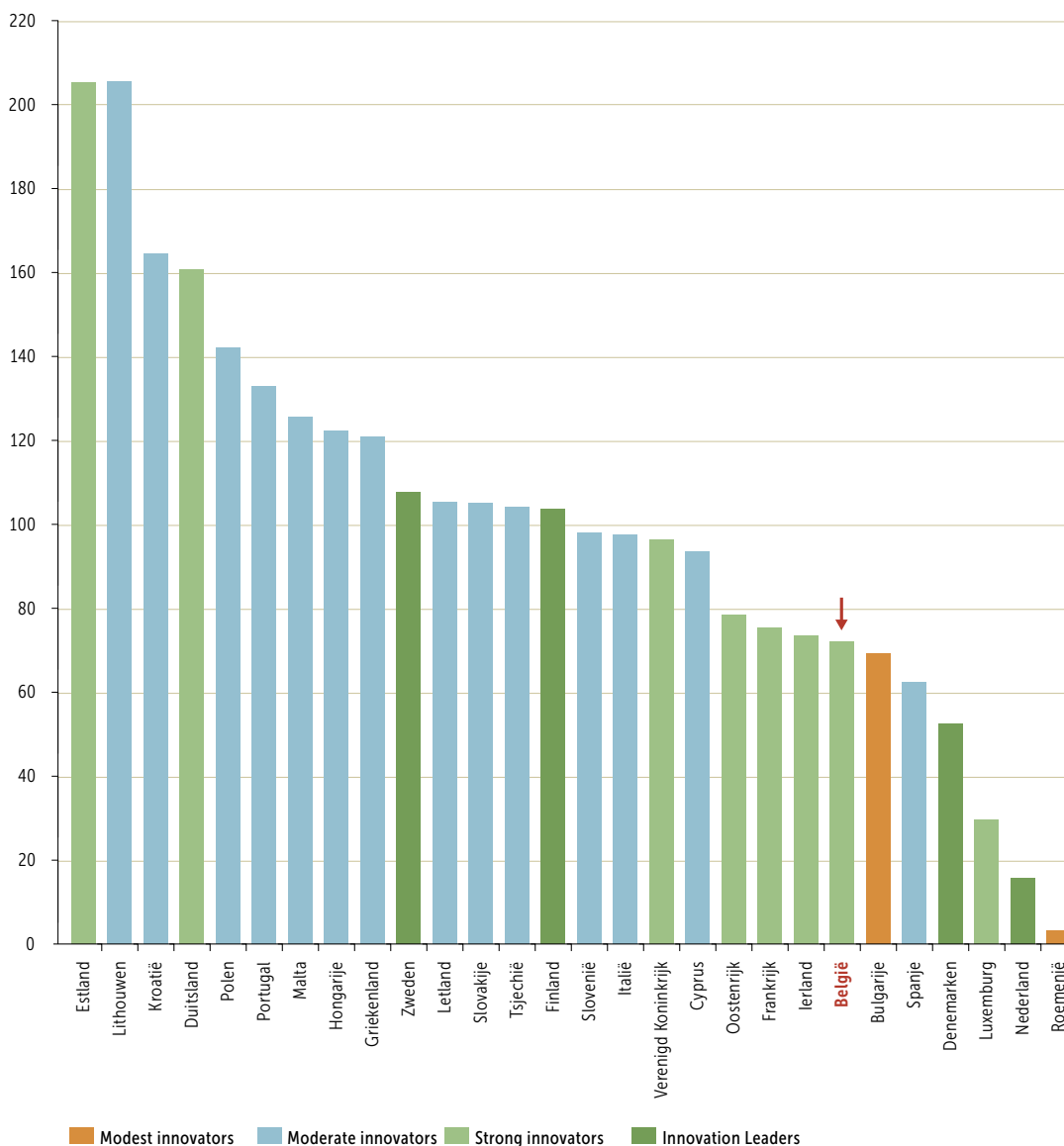
Gezien de centrale thema's in dit dossier en de bevoegdheden van de Vlaamse regering legt UNIZO de klemtoon op de laatste bullet, namelijk **innovatie-uitgaven die losstaan van O&O**. De Europese Commissie omschrijft deze indicator als '*non-R&D innovation expenditure in SMEs as percentage of turnover. Several of the components of innovation expenditure, such as investment in equipment and machinery and the acquisition of patents and licenses, measure the **diffusion of new production technology and ideas***'. De indicator innovatie-uitgaven los van O&O meet met

andere woorden de **absorptiecapaciteit** van kmo's. Het gaat namelijk om het aankopen van bijvoorbeeld innovatieve kennis, technologieën, uitrustingen, software en licenties die niet door de kmo zelf ontwikkeld zijn.

Cijfers voor deze indicator zijn afkomstig van de **Community Innovation Survey**⁵ (CIS), een enquête die door de Europese Commissie (Eurostat) wordt georganiseerd en sinds 2005 om de twee jaar wordt gelanceerd. De indicator innovatie-uitgaven los van O&O is gebaseerd op de vraag hoeveel euro's men als onderneming jaarlijks uitgeeft aan (1) *the acquisition of machinery, equipment, software and buildings*, (2) *acquisition of existing knowledge from other enterprises or organisations* en (3) *all other innovation activities including design, training, marketing and other relevant activities*. Respondenten geven dus zelf een indicatie van hun daadwerkelijke uitgaven (over de voorbije twee jaar).

Met een score van **100,8** voor deze indicator scoort Vlaanderen als 'sterke innovator' **niet beter** dan het Europese gemiddelde over alle

⁵ De cijfers zijn beschikbaar op <https://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/data/database>.



Figuur 4.
EIS-indicator
innovatie-uitgaven
los van O&O in
Europese landen
(EIS 2019)

sterktegroepen heen, dus ook ten opzichte van de ‘gematigde’ en ‘bescheiden innovatoren’. Tabel 1 toont ook aan dat de meest innovatieve regio’s beter scoren op de indicator innovatie-uitgaven los van O&O als we kijken naar de top 5, top 10 en top 15⁶ van de RIS-ranglijst. Ook op landenniveau zien we dat België achteraan het peloton bengelt (zie Figuur 4). Om aansluiting te vinden bij de top 5, een belangrijke doelstelling geformuleerd in het regeerakkoord, moet het innovatiebeleid actiever inzetten op het verbeteren van deze indicator. Innovatiebeleid mag zich niet enkel richten op het **aanbod** van innovatie (en dus O&O). Ook

het **stimuleren** van de **vraag** naar innovatie is een essentiële beleidsdoelstelling. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de nood aan **innovatieverspreiding**.

Regio	Score
Vlaanderen	100,8
Top 5 innovatieve regio’s	101,8
Top 10 innovatieve regio’s	108,1
Top 15 innovatieve regio’s	114,7

Tabel 1: (Gemiddelde) score op de indicator ‘innovatie-uitgaven los van O&O’ (RIS 2019)

⁶ In de top 20 van innovatieve regio’s in Europa staan 7 Zwitserse regio’s waarvoor geen cijfers beschikbaar zijn voor de indicator innovatie-uitgaven los van O&O. Onze top 15 weerhoudt daarom regio’s die op plaatsen 16 en 18 tot 22 staan in de RIS-rangschikking.

3

Nood aan innovatieverspreiding

*Europese Commissie,
Landenrapport België 2019, p. 6:*

“ Een andere factor die weegt op productiviteitsgroei, is dat hoge O&O-uitgaven, deels door fiscale stimulansen, zijn geconcentreerd in enkele bedrijfstakken en dat innovatie in de rest van de economie onvoldoende verspreid is.

Om waarde te hebben voor de economie en de samenleving moeten innovaties zich breed verspreiden zodat veel ondernemingen en mensen ze kunnen gebruiken. Dan kunnen sommige innovaties zelfs zo ingrijpend zijn dat nieuwe bedrijfstakken ontstaan of bestaande sectoren grondig worden hertekend (denk aan de smartphone). We gebruiken de term ‘**verspreiding**’ in de brede zin van het woord en verkiezen deze term boven jargonbegrippen als opschaling, implementatie, diffusie, disseminatie of adoptie. Het woord verspreiding heeft een actieve connotatie want het omvat de **mogelijkheid om het proces te sturen**. Onderzoeksliteratuur over diffusie en adoptie gaat er te vaak van uit dat deze processen zich min of meer vanzelf voltrekken.

Innovatieverspreiding is zowel belangrijk voor het **verdienmodel** van **innovatoren** als voor de **competitiviteit** van de **bedrijfs wereld** in zijn geheel. Door verspreiding kunnen innovatieve spelers hun investeringen terugverdienen en herinvesteren in nieuwe innovaties. Versprei-

ding laat ook toe dat er schaalvoordelen ontstaan waardoor het mogelijk is de, inmiddels verbeterde, innovatie tegen een lagere prijs aan te bieden. Hierdoor kan de innovatie zich nog verder verspreiden.

Een belangrijke voorwaarde voor innovatieverspreiding is dat er voldoende **absorptiecapaciteit** is bij ondernemingen die de nieuwe technologie, toepassing, applicatie, dienst of het nieuwe materiaal niet zelf hebben ontwikkeld. Er kunnen verschillende belemmeringen⁷ bestaan waardoor de verspreiding van innovatie achterblijft bij **innovatievolgers**: het personeel en/of de zelfstandige ondernemer heeft niet de juiste kennis en vaardigheden om de innovatie te begrijpen en te gebruiken, men heeft onvoldoende tijd, ruimte of prikkels om kennis op te doen, de organisatie is niet klaar voor verandering, er zijn te weinig financiële middelen, enzovoort. Vooral kmo's worden geconfronteerd met die belemmeringen omdat het hen ontbreekt aan tijd en middelen voor opleiding, en om hun blik naar buiten gericht te houden en kennis te nemen van wat andere organisaties doen (cf. hoofdstuk 1).

Kmo's kunnen dus **ondersteuning** gebruiken om hun absorptiecapaciteit op te krikken en aldus de innovatie mee te helpen verspreiden. De overheid kan hier een belangrijke rol in spelen. Als we kijken naar het innovatiebeleid van het Vlaams Agentschap voor Innoveren en Ondernemen (**VLAIO**), dan zijn er echter **relatief weinig programma's** en instrumenten die expliciet inzetten op de verspreiding van innovatie. Ze **bestaan wel**, maar hun **bereik** en **financiële slagkracht** kan beter.

7

Zie ook het advies 'Verspreiding. De onderbelichte kant van innovatie' van de Nederlandse Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie: <https://www.awti.nl/documenten/adviezen/2018/09/07/advies-verspreiding---de-onderbelichte-kant-van-innovatie>

COOCK-instrument

In 2018 lanceerde VLAIO het **COOCK-instrument**, waarbij COOCK staat voor collectief onderzoek en ontwikkeling en collectieve kennisverspreiding. COOCK-projecten hebben als doel het **valoriseren** van onderzoeksresultaten door het versnellen van de introductie van innovatieve technologie en/of kennis bij ondernemingen langsheen het ganse innovatiespectrum (trekkers, vroege gebruikers, vroege/late volgers). Ze kunnen ingediend worden door erkende organisaties voor onderzoek en kennisverspreiding (waarvoor Europese criteria gelden) en zijn opgebouwd uit **twee delen**.

Deel A omvat activiteiten die te maken hebben met toepassingsgerichte kennisopbouw, vertaalonderzoek en kennisverspreiding om nieuwe inzichten en technologische toepassingen over te dragen naar ondernemingen uit de doelgroep. Een brede waaier van activiteiten kan gesubsidieerd worden, zoals lezingen, seminars, een website, workshops, publicaties en demonstraties. De projectduur van deel A duurt **1 tot 3 jaar** en de begrote kosten mogen **maximaal 1 miljoen euro** bedragen. Er dient ook een begeleidingsgroep te worden opgericht waaraan voldoende (kleine en middelgrote) ondernemingen aan deelnemen. Die groep moet een representatieve vertegenwoordiging zijn van de doelgroep waartoe het project zich richt.

Deel B van COOCK-projecten omvat de **ondernemings specifieke** projecten of **cases** die voortkomen uit deel A. Het opstarten van een case betekent concreet dat een onderneming de technologie of kennis uit deel A binnen de eigen bedrijfscontext gaat evalueren (haalbaarheid), analyseren, uittesten, valideren en/of implementeren. Dat kan op eigen kosten of met steun van VLAIO (kmo-groei subsidie, de kmo-portefeuille, O&O-project, enzovoort). Deze cases worden door ondernemingen opgestart **tijdens** en **ten laatste 1 jaar na** afloop van deel A. Een voldoende aantal cases is cruciaal, aangezien dit verbonden is met de evaluatiecriteria voor deel A. Los daarvan draagt een hoog aantal cases ook bij tot een **hoger steunpercentage** voor deel A. Het basissteunpercentage voor deel A van een COOCK-project bedraagt 50%. Dit kan oplopen tot 100% in functie van het aantal unieke bedrijven waar een case wordt opgestart, het aantal ondernemings specifieke cases gelinkt aan het COOCK-project, en de totale begroting van de cases (hier geldt een ratio van 10 cases per 500.000 euro steun voor deel A).

COOCK is echter **geen regulier instrument** omdat projecten pas ingediend kunnen worden na de lancering van een oproep door VLAIO. Na de eenmalige oproep in 2019 voor COOCK-projecten kwamen er 30 voorstellen binnen, waarvan er 14 werden goedgekeurd ter waarde van **9,54 miljoen euro** aan subsidies. Dat is bescheiden als we kijken naar het totaal aan middelen voor innovatiesteun bij bedrijven (zo'n **350 miljoen euro** in 2019) en de steun voor bedrijfsprojecten die te maken hebben met onderzoek en ontwikkeling (**198,3 miljoen euro** in 2018 en **200,5 miljoen euro** in 2019⁸).

Bestek ondernemerschap

Bestek ondernemerschap

Naast het COOCK-instrument reserveerde VLAIO binnen zijn **aanbestedingsopdracht ondernemen 2020-2024**⁹ een apart perceel voor lerende netwerken rond vernieuwing van bedrijfsvoering en versnelde adoptie van beproefde innovaties. Tijdens lerende netwerken worden groepen van bedrijven door experts begeleid bij de eerste stappen naar implementatie van innovaties die al hun ingang hebben gevonden bij vroege gebruikers (*early adopters*). Dat kan op verschillende manieren: een demonstratie van de innovatie, getuigenissen en ervaringsuitwisselingen, workshops, online tools, enzovoort. Een tweede belangrijke doelstelling houdt in dat men bedrijven in netwerkverband van elkaar wil laten leren en kennis wil laten maken met de uitdagingen waar heden-daags ondernemen mee te maken krijgt.

⁸ Cijfers o.b.v. Speurgids 2019 van het Vlaamse Departement Economie, Wetenschap & Innovatie (EWI).

⁹ Zie <https://www.vlaio.be/nl/nieuws/oproep-tot-kandidaatstelling-als-dienstverlener-ondernemen-en-innoveren>

4

O&O-bedrijfssteun: effectiviteit en toegankelijkheid voor kmo's

Beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie van minister Crevits, p. 62:

Om een top-5 innovatieve kennisregio te worden, moeten we de middelen ook op de meest doelmatige wijze blijven inzetten. [...] Dit bereiken we onder meer via uitgaventoetsen en gestandaardiseerde en systemische impactanalyses. We organiseren ook een efficiënte en effectieve controle op de correcte aanwending van de subsidies. Middelen van minder performante programma's en actoren zullen we heroriënteren en inzetten waar ze een hogere output en meerwaarde realiseren.

batenratio gehanteerd waarbij verwacht werd dat een project het potentieel kon aantonen van een economisch toegevoegde waarde die in geval van succes minstens het **tienvoud** van de steun bedroeg (te realiseren over maximaal tien jaar). Concreet werd aan bedrijven gevraagd om bij O&O-projecten een inschatting te maken van het aantal banen en investeringen die uit het project zouden kunnen voortkomen.

Deze **economische kwantificering** van valorisatie wordt bij de huidige VLAIO-instrumenten voor O&O niet meer toegepast. Begin 2018 zijn kmo-innovatieprojecten, kmo-haalbaarheidsstudies, sprint-projecten en O&O-bedrijfsprojecten vervangen door twee nieuwe subsidies voor bedrijven, namelijk **onderzoeksprojecten** en **ontwikkelingsprojecten**.¹⁰ Onderzoeksprojecten beogen de opbouw van kennis die op lange termijn de basis kan vormen voor veranderingen binnen de onderneming. Ontwikkelingsprojecten hebben betrekking op veelbelovende businesscases of innovatieve ideeën die op korte termijn kunnen leiden tot een nieuw(e) of verbeterd(e) product, proces of dienst. Bij de beoordeling van een aanvraag houdt men rekening met vijf verschillende dimensies¹¹, die telkens als steunbaar of niet-steunbaar worden geclassificeerd door (internationale) experts:

- 1. Doelstellingen:** ligt er een duidelijke en innovatieve doelstelling met uitdagingen voor. Is er voldoende interne kennisopbouw?
- 2. Potentieel om doelstellingen te bereiken:** is de aanpak voldoende relevant en kwalitatief om het project te doen slagen? In hoeverre zijn alle vereiste middelen en expertise aanwezig voor de uitvoering van het project?

¹⁰ Daarnaast zijn er ook ICON-projecten. ICON staat voor Interdisciplinair Coöperatief Onderzoek. Met dit instrument geeft VLAIO steun aan consortia van onderzoeksorganisaties (bijvoorbeeld strategische onderzoekscentra) en Vlaamse bedrijven (minstens 3) om nieuwe kennis te ontwikkelen die praktisch toegepast kan worden.

¹¹ <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering>

Bovenstaande passage uit de beleidsnota van minister Crevits toont aan dat **valorisatie** een centraal aandachtspunt is voor de Vlaamse regering. De manier waarop innovatiesteun een impact kan hebben op bedrijven – en de Vlaamse economie als geheel – is veelzijdig: economische groei, werkgelegenheid, investeringen, verhoogde competitiviteit, enzovoort. Om vast te stellen of projecten een grote potentiële impact in Vlaanderen hadden, hanteerde VLAIO tot voor kort een valorisatiefactor bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Naast een evaluatie van verschillende inhoudelijke valorisatieaspecten, werd namelijk ook een kosten-

3. **Impact:** hoe groot is het strategisch belang van het project voor het bedrijf? Genereert het project nieuwe kennis en/of een competitief voordeel? Betekent het een economische hefboom op vlak tewerkstelling en investeringen in Vlaanderen? Draagt het bij tot verdere verankering in Vlaanderen?
4. **Potentieel om impact te bereiken:** SWOT-analyse van zowel interne (de onderneming beschikt over de nodige competenties en middelen) als externe factoren (marktomvang en -evolutie, concurrentie, regelgeving) die het valorisatiepotentieel van het project kunnen beïnvloeden.
5. **Additionaliteit:** heeft de steun een stimulerend effect en heeft de onderneming het nodig om het project uit te voeren?

Voor elk van deze vijf dimensies geldt een aantal indicaties voor en tegen de steunbaarheid van het project, maar daar worden **geen concrete cijfers** op geplakt. Het verkrijgen van steun is met andere woorden een **inspanningsverbintenis** en **geen resultaatverbintenis**. Voor UNIZO hoeft dit **niet te veranderen** omwille van twee redenen. Ten eerste biedt VLAIO intensieve **begeleiding** aan (cf. Team Bedrijfstrajecten) voor bedrijven die een subsidie willen aanvragen, waardoor goede voorstellen worden versterkt en minder goede aanvragen worden teruggetrokken. Ten tweede gebeurt een **valorisatie-evaluatie** van subsidies het best op het **niveau** van het **instrument**, en niet op het niveau van elk project afzonderlijk. Innovatie kan nu eenmaal mislukken en in veel gevallen is het zeer moeilijk om in te schatten wat de uiteindelijke impact zal zijn van een project, zeker bij een tijdshorizon die langer is dan drie jaar.

Een goed voorbeeld van een evaluatie op het niveau van het steuninstrument is de studie van het Federaal Planbureau¹² over de **additionaliteit** van **federale belastingkortingen** voor O&O-activiteiten. Aan de hand van complexe, econometrische modellen stelde men vast dat

vooral de gedeeltelijke vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor O&O-personeel additionaliteit heeft, in de zin dat deze belastingkorting effectief tot O&O-activiteiten heeft geleid die anders niet zouden plaatsvinden. Tegelijkertijd is er weinig bewijs voor de additionaliteit van het belastingkrediet voor O&O en de belastingaftrek van 80% voor octrooi-inkomsten. Hierbij werd ook rekening gehouden met regionale subsidies. Een dergelijke oefening dient ook **systematisch** te gebeuren voor allerhande instrumenten voor innovatiesteun op **Vlaams niveau**.

Naast economische indicatoren van valorisatie op bedrijfsniveau is ook de **maatschappelijke impact** van innovatiesteun een aandachtspunt. De nieuwe Vlaamse regering heeft de ambitie om, in navolging van de Europese Commissie¹³, haar innovatiebeleid in het teken te stellen van grote maatschappelijke uitdagingen zoals digitalisering en klimaatverandering. De voorbije jaren werden in Vlaanderen eveneens initiatieven genomen voor een **missiegericht innovatiebeleid**, zoals de *moonshot*¹⁴, de oproep *City of Things* en de beleidsagenda's voor artificiële intelligentie en cybersecurity.

UNIZO is **positief** over het vrijmaken van steunmiddelen voor projecten met grote maatschappelijke relevantie. Die aanpak kan **naast** de huidige *bottom-up*-benadering bestaan voor bedrijfsprojecten die te maken hebben met onderzoek of ontwikkeling. Het afbakenen van de missie en de definitie van innovaties die gunstig zijn voor de maatschappij, zijn complexe vraagstukken. Maatschappelijke impact staat ook niet los van economische meerwaarde (bijvoorbeeld tewerkstelling). **Specifieke oproepen** voor bepaalde uitdagingen lijken voor UNIZO daarom het meest effectief. Hierdoor kan ingespeeld worden op wijzigende politieke doelstellingen en is er geen verdringing van projecten die niet gericht zijn op bepaalde uitdagingen. Bij de instrumenten voor innovatiesteun (O&O, ICON, COOCK ...) kan men ook werken met een **bonusfinanciering** zoals een **toeslag** of het **verhogen** van het **steunpercen-**

¹² <https://www.plan.be/publications/publication-1893-nl-tax+incentives+for+business+rd+in+belgium+third+evaluation>

¹³ Zie Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented research & innovation in the European Union.

¹⁴ "Vlaanderen CO2-neutraal tegen 2050": <https://www.vlaio.be/nl/nieuws/vlaanderen-co2-neutraal-tegen-2050>

15 Men kan steun ontvangen voor personeelskosten, werkingskosten, overheadkosten, externe prestaties en (afschrijvingen van) investeringen.

16 Europese definitie van een kmo is van toepassing: een kmo is een zelfstandig bedrijf met minder dan 250 werknemers én met een jaaromzet van maximaal 50 miljoen euro óf een balanstotaal van maximaal 43 miljoen euro.

17 Important Projects of Common European Interest

tage of maximumbedrag. Het steunpercentage voor O&O-projecten¹⁵ wordt vandaag enkel verhoogd als er een samenwerking is voorzien tussen minstens twee onafhankelijke bedrijven (+10%), of wanneer het een kleine (+20%) of middelgrote (+10%) onderneming betreft. De steun voor activiteiten in de latere fasen van ontwikkeling (demonstratoren, piloten, opschaling) wordt beperkt tot maximaal één miljoen euro.

Als we kijken naar de **toegankelijkheid** van O&O&I-steun voor kmo's, dan blijkt uit de cijfers voor 2019 (zie Tabel 2) dat 114,8 miljoen euro naar kmo's¹⁶ ging. Daarmee hebben kmo's een aandeel van 57,2% in de totale toegekende

steun, 2,1 procentpunt meer dan in 2018. Het **record** aan **innovatiesteun voor kmo's** is natuurlijk positief, maar met slechts 419 kmo-aanvragers (op 586 inclusief grote ondernemingen (GO's)) in 2018 en 383 kmo-aanvragers (op 510 in totaal) in 2019 blijft slechts een zeer beperkte groep van kmo's hun weg vinden naar de O&O&I-subsidies. Kmo's – en zeker kleine ondernemingen (KO's) – vinden vooral hun weg naar ontwikkelingsprojecten. Van de 103 miljoen euro steun voor ontwikkelingsprojecten ging er 71% naar KO's en 8% naar middelgrote ondernemingen (MO's) (zie Tabel 3). GO's halen dan weer 66% van de toegekende steun voor onderzoeksprojecten binnen.

Type*	2018		2019	
	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel
Kleine onderneming	83,8	42,3%	99,1	49,4%
Middelgrote onderneming	25,4	12,8%	15,7	7,8%
Grote onderneming	89,1	44,9%	85,7	42,7%
Totaal	198,3	100%	200,5	100%

* KO's hebben maximaal 49 werknemers (wns), MO's hebben tussen 50 en 250 wns en GO's hebben meer dan 250 wns.

Tabel 2: Verdeling steunbedrag voor O&O&I-projecten (bedrijfs gedeelte) in 2018 en 2019 (miljoenen euro's) (exclusief IPCEI¹⁷ en oproep personalized medicine)

Projecttype	KO		MO		GO	
	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel
Ontwikkelingsprojecten	73,1	71%	8,3	8%	21,6	21%
Onderzoeksprojecten	21,7	26%	6,7	8%	55,1	66%

Tabel 3: Verdeling steunbedrag voor O&O-projecten (bedrijfs gedeelte) in 2019 per projecttype (miljoenen euro's) (exclusief ICON en IPCEI)

5

UNIZO-voorstellen

1. Maak van innovatieverspreiding een speerpunt

- In vergelijking met de top van innovatieve regio's in Europa scoren Vlaanderen en België veel minder goed op de RIS-indicator **innovatie-uitgaven los van O&O**. Om Vlaanderen te laten aansluiten bij de top 5, en om van België een innovatieleider te maken, moeten de scores voor deze indicator van 100,8 (Vlaanderen) en 62,1 (België) zoveel mogelijk evolueren richting 120.
- Maak van **COOCK** een **regulier instrument** waar erkende organisaties voor kennisverspreiding en onderzoek het ganse jaar door op kunnen intekenen. **Verdubbel de financiële slagkracht** van dit instrument. Bij de eenmalige oproep in 2019 werd een budget voorzien van 10 miljoen euro, terwijl de totale steun voor O&O-projecten in 2019 afklokte op 200,5 miljoen euro. Deze verhouding is geen weerspiegeling van het aandeel innovatie-uitgaven los van O&O t.o.v. het totaal aan innovatie-uitgaven (inclusief O&O) door bedrijven. Volgens de meest recente CIS is dat 31,2%. UNIZO vraagt ook dat de ratio van 1 case per 50.000 euro steun voor deel A losgelaten wordt en dat de opstarttermijn voor cases wordt verlengd tot maximaal 2 jaar na afloop van deel A. Zeker kmo's hebben niet altijd de tijd en middelen om (tijdig) een case uit te werken. Of ze gaan de nieuwe kennis wel implementeren zonder een case op te starten.
- De adoptie van bestaande technologieën, applicaties en toepassingen hoeft niet noodzakelijk via een tussenkanaal te verlopen. Elke individuele onderneming kan het initiatief nemen om innovaties toe te passen, of ze te leren toepassen. Het VLAIO-instrumentarium speelt ook hier een belangrijke rol. Enerzijds door een grotere instroom van aanvragen voor **ontwikkelingsprojecten** te ambiëren. In 2019 had slechts 3 à 5% van de ontwikkelingsprojecten een steun-aanvraag ten belope van 50.000 euro¹⁸, terwijl het minimum 25.000 euro bedraagt. Ongeveer 20% van de uitgekeerde steun gaat naar ontwikkelingsprojecten van minder dan 250.000 steun. Vooral bedrijven met grotere ontwikkelingsprojecten vinden dus hun weg naar dit instrument. Een **snelere beslissing** over de aanvraag en **aparte evaluatiecriteria** voor kleinere projecten kunnen een deel van de oplossing zijn.
- Anderzijds ondersteunt UNIZO de intentie van de Vlaamse regering om de **kmo-groei-subsidie** in te zetten voor O&O-steun. Met deze subsidie steunt de Vlaamse overheid het binnenhalen van **externe expertise** in de vorm van advies of het aanwerven van een strategische medewerker voor groeitrajecten door transformatie, innovatie en/of internationalisering. De inzet van dit instrument voor O&O zou ook personeels- en werkingskosten steunbaar kunnen maken voor activiteiten die te maken hebben met de ontwikkeling van innovatie producten, diensten, technologieën, enzovoort.

¹⁸ <https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1364226/verslag/1368525>

2. Een evaluatiecultuur met additionaliteit als prioriteit

- **Meet** en **evalueer** de impact van innovatiesteuninstrumenten¹⁹ op een **systematische** manier. De hamvraag daarbij is of de gesteunde activiteiten niet gewoon uitgaven vervangen die het bedrijf sowieso zou gedaan hebben (additionaliteit). Bij deze analyse wordt rekening gehouden met alle ontvangen steun, zowel subsidies als belastingkortingen. De econometrische analyse gebeurt op basis van administratieve data, houdt rekening met selectie-effecten, en peilt zowel naar inputadditionaliteit als gerealiseerde output (bijvoorbeeld omzet, investeringen, tewerkstelling). Output kan ook op een ander niveau worden gemeten dan het bedrijfsniveau. O&O-bedrijfssteun kan namelijk leiden tot **spillovereffecten** zoals spin-offs en startups, creatie van nieuwe kennis of toepassingen die men eerst niet voor ogen had, het aantrekken van internationale onderzoekers, enzovoort.

19

Richtlijnen van de Europese Commissie bepalen dat, in geval van staatssteun (wat steun voor O&O de facto is, al valt het onder de algemene groepsvrijstellingsverordening), financierings-schema's van 150 miljoen euro of meer per jaar aan een evaluatie moeten onderworpen worden. Dit komt neer op een econometrische analyse die het effect van de steun aantoonst.

20

OESO-studie "Measuring R&D tax support": https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-r-d-tax-support_d16e6072-en

- Men **evalueert** steeds **op** het **niveau van het instrument** en niet op het niveau van elk gesubsidieerd project afzonderlijk. Niet elk innovatief bedrijfsproject zal immers succesvol zijn: dat is eigen aan innovatie.
- Als het steuninstrument niet genoeg additionaliteit of positieve effecten genereert, dient er een **bijsturing** te gebeuren. Een recente evaluatiestudie van het Federaal Planbureau toonde bijvoorbeeld aan dat de additionaliteit van het belastingkrediet voor O&O en de vroegere belastingaftrek voor octrooi-inkomsten zeer beperkt is. OESO-data over de belastingvoordelen in % bbp tonen bovendien aan dat België één van de meest genereuze OESO-landen is.²⁰

3. Een missiegericht steunbeleid

- Voorzie een **bonusfinanciering** indien O&O&I- en COOCK-projecten inspelen op relevante maatschappelijke uitdagingen (bijvoorbeeld klimaat, digitalisering) die door de Vlaamse regering zijn vastgesteld, bijvoorbeeld door het steunpercentage of steunplafond te verhogen. Door te werken met een bonus kan de missiegerichte aanpak geïntegreerd worden in de huidige *bottom-up*-benadering voor O&O&I-projecten. Bij een *bottom-up*-benadering maakt het niet uit over welke innovatie het gaat. Maar wanneer ze inspeelt op bepaalde uitdagingen, kan er dus extra financiering worden verkregen.

4. Verbeter de doorlooptijd van steunaanvragen

- Het aantal **werkdagen** tussen een aanvraag voor O&O&I-steun en de finale steunbeslissing bedroeg in 2018 en 2019 gemiddeld 83 werkdagen. Bedrijven moeten dus gemiddeld vier maanden wachten om te weten of hun O&O-project(en) al dan niet gesteund word(t)(en). Deze termijn is exclusief het 'voortraject' waarbij ondernemingen beroep kunnen doen op een begeleiding door VLAIO/Team Bedrijfstrajecten om het aanvraagdossier te verfijnen en te optimaliseren. Het terugbrengen van de doorlooptijd, bijvoorbeeld tot 60 werkdagen, kan bijdragen tot een grotere instroom van projecten (door kmo's) en betere klantentevredenheid.



Dit is een uitgave van de UNIZO-Studiedienst
Willebroekkaai 37, 1000 Brussel

UNIZO.be

Verantwoordelijke uitgever:
Johan Bortier, *directeur Studiedienst UNIZO*

Auteur: Robin Deman

14 februari 2020



UNIZO ONDERNEMERSLIJN

 0800 20 750

ondernemerslijn@unizo.be