



Advies

Wijzigingsbesluit subsidiëring incubatoren

Brussel, 11 september 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende diverse wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 houdende subsidiëring van incubatoren

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

Ontvangst adviesvraag: 10 juli 2017

Adviestermijn: verlengd tot 11 september 2017

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

Goedkeuring raad: 11 september 2017

Contactpersoon: Wim Knaepen - wknaepen@serv.be



De heer Philippe Muyters
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Martelaarsplein 7
B-1000 Brussel

contactpersoon
Wim Knaepen
wknaepen@serv.be

ons kenmerk
SERV_20170911_wijzigingsbesluit_incubatoren_ADV_wk

Brussel
11 september 2017

Wijzigingsbesluit subsidiëring incubatoren

Mijnheer de minister

Het besluit van 25 april 2014 houdende erkenning en subsidiëring van incubatoren was erop gericht om vestigingsmilieus te creëren op maat van starters met onderzoeksintensieve activiteiten. Hiertoe en ook om te vermijden dat er een ongebreidelde groei van het aantal incubatoren zou komen, vereiste het besluit een geografische of inhoudelijke link met een kennisinstelling.

Een aantal vaststellingen deed u besluiten om het geweer van schouder te veranderen en de legistische kadering te wijzigen:

- De onderliggende band met onderzoeksactiviteiten is niet steeds even sterk aanwezig in de start-up ecosystemen
- De private interesse in incubatie & acceleratie programma's is sterk toegenomen zodat de huidige regeling zijn hefboomeffect lijkt verloren te hebben
- Er dienen begrotingsmatig keuzes gemaakt te worden naar het inzetten van de middelen en de additionaliteit van de steun, gelet op de overbevraging van de post 'bedrijventerreinen' waarin ook de subsidies voor incubatoren worden vastgelegd.

Het doel van de wijzigingsregeling is te focussen op incubatoren die zware investeringen in infrastructuur moeten doen, waarvoor de private markt minder het initiatief neemt (marktfaalen). In het besluit wordt concreet omschreven wat een incubator als specifieke infrastructuur moet omvatten. Tevens worden omwille van de soms vage link met de kennisinstelling, de eisen qua medebeheer van de kennisinstellingen verstrengd. Het medebeheer kan enkel uitgevoerd worden door een SOC of een tech transferdienst van de universiteiten of hogescholen. Tenslotte wordt de mogelijkheid tot het subsidiëren van de beheerskosten opgeheven, wordt de procedure tot erkenning van een incubator geschrapt en wordt het steunplafond op € 1 miljoen vastgelegd.

Afgaande op de vaststellingen in de nota aan de Vlaamse Regering over de huidige regeling lijkt een bijsturing beleidsmatig aangewezen. De overheid ondervangt volgens de nota immers een marktfaalen en doet wat de privé niet doet, in casu het ondersteunen van

onderzoeksgelateerde startersgemeenschappen met omvangrijke infrastructurele behoeften. In deze niche kan – aldus nog de nota - de overheid een aanvullende rol spelen ten aanzien van de initiatieven die – mede door het hefboomeffect van de huidige regeling - door de private markt worden opgenomen. Ondanks de argumenten die de nota aan de Vlaamse Regering aanreikt voor een bijsturing van de regeling, **ontbreekt volgens de SERV het meest cruciale element in de argumentatie, nl. een behoeftenstudie die duidelijk maakt of, in welke mate, in welke regio's en in welke sectoren er nood is aan incubatoren.** Op basis hiervan kan worden vastgesteld of en in welke mate er zich effectief een marktfaalen voordoet en er dus effectief een reële behoefte is aan de ondersteuning van incubatoren (zie verder). Slechts op die manier wordt een gerichte en doordachte inzet van de middelen in het kader van het incubatorenbeleid mogelijk.

Los van de nuancering van het marktfaalen, is de SERV wel van mening dat de voorgestelde bijsturingen op zich de verlegde focus van de subsidieregeling coherent en doelmatig omkaderen. De SERV doelt onder meer op de cumulatieve toepassing van de twee criteria in de omschrijving van een incubator, nl. de inhoudelijke én geografische link met een kennisinstelling. Deze bijsturing ligt in het verlengde van het advies van de SERV van 21 januari 2013¹. Thans wordt een derde cumulatief criterium – specifieke infrastructuur voor O&O-activiteiten – toegevoegd, hetgeen de nieuwe focus van de subsidieregeling van een incubator accentueert. Ook het feit dat de kennisinstelling als medebeheerder beter dan vroeger moet aantonen welke bijdrage zij aan de specifieke opdracht van de incubator zal leveren, verduidelijkt de gewijzigde focus van de subsidieregeling. Dit laatste geldt ook voor de schrappen van de mogelijkheid om een subsidie toe te kennen voor het beheer van een incubator.

In zijn advies van 2013 heeft de SERV gewezen op **een aantal aandachtspunten**, die hij wenst op te frissen,:

- Artikel 3, §1 en artikel 3, §3. Deze artikelen hebben betrekking op de begeleiding, ondersteuning en vormen van netwerking op maat van O&O-starters door de oprichters/beheerders van de incubator. Destijds heeft de SERV erop gewezen dat, gelet op de vereiste expertise en knowhow, hiervoor best teruggegrepen wordt naar reeds bestaande initiatieven als daar zijn de tech transfer offices van de associaties die nauw betrokken zijn bij de incubatoren, de KMO-portefeuille, maar ook in het bijzonder de succesvolle initiatieven binnen de partnerschappen rond ondernemerschap die VLAIO heeft afgesloten, zoals onder meer de Bryo-werking... Door uitdrukkelijk een SOC of een tech transferdienst als medebeheerder aan te duiden, wordt er tegemoet gekomen aan de bekommernis van de SERV.
- Anderzijds merkt de SERV op dat door de vervanging van de zinsnede “de beheerder van een wetenschapspark, een universiteit of een kennisinstelling” door de woorden “een Techtransferdienst of een Strategisch Onderzoekscentrum” in artikel 3, §1, 2° enkel nog de universiteiten, hogescholen en Strategische Onderzoekscentra voor steun als incubator in aanmerking komen, en niet langer meer de (uitbaters van) wetenschapsparken. De SERV vraagt de Vlaamse Regering te onderzoeken en te

¹ SERV, advies over de uitvoeringsbesluiten van het decreet ruimtelijke economie, 21 januari 2013

evalueren of de academische instellingen en onderzoekscentra over de nodige expertise beschikken om **zich in te laten met de bouw, oprichting en beheer van het bedrijfstvastgoed** en of die opdracht niet beter wordt overgelaten aan/gedeeld met een private (bedrijfs)partner.

- Artikel 9, 2°. Dit artikel omschrijft als subsidiabele kost de inrichting van de kavel waarop het bedrijfsverzamelgebouw van de incubator is gevestigd, zoals een parkeerterrein bijvoorbeeld. De vraag stelt zich of dergelijke ondersteuning niet eerder thuishoort in het besluit van de Vlaamse Regering houdende subsidiëring van bedrijventerreinen waarin de steunverlening voor voortrajecten, de (her)aanleg en het beheer van bedrijventerreinen wordt geregeld. Aangezien logistiek wordt voorzien in een afzonderlijke steunregeling voor incubatoren omwille van specifiek noden inzake infrastructuur en apparatuur, herhaalt de SERV zijn standpunt om **in de steunregeling voor incubatoren te focussen op subsidiabele componenten die andere bedrijventercentra niet aanbieden**.

Aanvullend wil de SERV de aandacht vestigen op **drie belangrijke bekommernissen**:

- **de onduidelijkheid van de budgettaire impact** van de voorgenomen wijzigingsregeling op de begrotingspost van het Hermesfonds voor 'bedrijventerreinen'. De Vlaamse Regering geeft geen indicatie van de behoeftenprognoses en dus ook niet van de benodigde budgettaire middelen. Voor een begrotingspost die reeds kampt met een overbevraging doet dit de vraag rijzen naar de toekomstige beleidskeuzes in het economisch en innovatiebeleid in het algemeen en de subsidiëring van bedrijventerreinen en incubatoren in het bijzonder. Gelet op het belang van deze vraag en gegeven het feit dat het gaat om een begrotingspost van het Hermesfonds, lijkt het de SERV zinvol om het Hermes beslissingscomité via advisering te betrekken. Het feit dat de Vlaamse Regering ook niet aangeeft welke "welbepaalde sectorfocus" zij voor ogen heeft voor de nog subsidiabele incubatoren, draagt geenszins bij tot een transparante budgettaire impactanalyse. Ook in zijn advies van 2013 wees de SERV erop dat niet duidelijk was welke 'welbepaalde' focus men voor ogen heeft en vroeg hij naar meer duidelijkheid hierover en over de wijze hoe de selectie zou gebeuren. Bij deze wil hij deze vragen opnieuw aankaarten.
- **De ontstentenis van behoeftenprognoses en een duidelijke sectorfocus**. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat sinds de inwerkingtreding van het subsidiebesluit steun werd toegekend aan '10' dossiers² en dat zich daarnaast tal van private initiatieven hebben ontwikkeld. Daarnaast stelt de SERV vast dat een aantal incubatoren (bijvoorbeeld bio-incubator Leuven 3, Bluechem Stad Antwerpen) enkel beroep hebben gedaan op EFRO-middelen en niet op het subsidiebesluit omwille van het feit dat de EFRO-steunverlening hoger is dan de subsidiëring op basis van het incubatorenbesluit. Tevens zijn er een aantal incubatoren die steun hebben ontvangen op basis van én het subsidiebesluit én EFRO (bijvoorbeeld Greenville, C-mine en Bike Ville). Weer andere incubatoren hebben – al dan niet additioneel - steun ontvangen in het kader van andere subsidiëeringsmechanismen, zoals bijvoorbeeld Bike Ville als NIB-project of de nog op te richten incubator Drone Port (Sint-Truiden) als SALK-project. Dergelijk aanbodgedreven beleid leidt tot een samenloop van subsidievormen met crowding-out effecten en een

² Er zij op gewezen dat het 11 dossiers betreft

intransparant en versnipperd instrumentarium als gevolg. Aldus is het niet duidelijk in welke mate er effectief nood is aan een apart subsidiekanaal voor incubatoren. Een studie van de actuele stand van zaken, rekening houdend met de specifieke vereisten van de verschillende sectoren, is nodig vooraleer over te gaan tot het financieel steunen van nieuwe initiatieven. Coherentie en stroomlijning moeten daarbij de uitgangspunten zijn. Tenslotte vraagt de SERV zich af welke visie de Vlaamse Regering hanteert bij het afbakenen van de sectorfocus. Thans komt zowel de circulaire economie, de fietstechnologie, de innovatieve landbouw, de energie/smart cities, de health&care/biotechnologie, de creatieve sectoren, de innovatieve diensten&producten o.a. mechatronica) als de ICT als sector aan bod. Van de dossiers die nog ter beslissing voorliggen, hebben er drie betrekking op de biotechnologiesector en één op de fashion tech/smart textiles. De SERV pleit voor een transparante leidraad terzake. Ook hier kan de behoeftenstudie soelaas brengen, bijvoorbeeld doordat zou blijken dat de speerpuntclusters een belangrijke doelgroep zouden vormen.

- **De omgang met bestaande incubatoren.** Het is mogelijk dat bestaande incubatoren onvoldoende succesvol zijn wegens te lage bezettingsgraad, leegstand of het aantrekken van bedrijven die niet tot de echte doelgroep behoren. Dit kan tot gevolg hebben dat de bedrijven die vandaag gehuisvest zijn binnen die incubatoren te lang in de gebouwen blijven en niet geïncentiveerd worden om de incubator te ontgroeien. Bij deze omstandigheden stelt zich de vraag of er nog publieke middelen dienen ingezet om meer incubatoren op te starten. Ook deze vaststelling draagt bij tot de oproep om een gedegen behoeftenstudie te laten uitvoeren. Daarnaast vraagt de SERV zich af of en in welke mate het de bedoeling is om ook bestaande incubatoren (die voldoen aan de voorwaarden van de nieuwe definitie) gebruik te laten maken van de nieuwe subsidieregeling. Immers, op basis van de subsidieregeling kunnen bestaande incubatoren in principe slechts in geringe mate (herinrichting en modernisering) gebruik maken van de subsidies die vallen onder artikel 9, vermits de relevante kosten reeds in het verleden zijn aangegaan.

Tenslotte wijst de SERV op **enkele legistische inconsequenties** in het wijzigingsbesluit en de Memorie van Toelichting ten aanzien van het vigerende besluit:

- **Aangaande de schrapping van de subsidiëring van de beheerskosten in artikel 8 van het wijzigingsbesluit.**

 - Artikel 15, 3^o van het huidige besluit bepaalt dat de minister voor elk aanvraagdossier op advies van het agentschap (dat evenwel niet meer moet overleggen met het departement) beslist over de maximale subsidie voor het beheer. Dit onderdeel moet conform de schrapping van de subsidiëring van de beheerskosten eveneens geschrapt worden.
 - Artikel 16, 1^{ste} lid van het huidige besluit bepaalt dat zowel voor de toegekende subsidie voor de investeringskosten als voor de subsidie voor het beheer en het beheercomité twee voorschotten mogelijk zijn van telkens 30% van het toegekende subsidiebedrag. De zinsnede “als voor de subsidie voor het beheer en het beheercomité” moet conform de schrapping van de subsidiëring van de beheerskosten geschrapt worden.

- Artikel 17, 1^{ste} lid van het huidige besluit bepaalt dat het saldo (van de subsidie) wordt aangevraagd uiterlijk een jaar na de beëindiging van de werken voor de investeringskosten en uiterlijk een jaar na het verlopen van de periode van vijf jaar waarvoor personeelskosten voor het beheer in rekening worden gebracht. De zinsnede “en uiterlijk een jaar na het verlopen van de periode van vijf jaar waarvoor personeelskosten voor het beheer in rekening worden gebracht” moet conform de schrapping van de subsidiëring van de beheerskosten geschrapt worden.
- **Aangaande de uitdrukkelijke benoeming van een SOC of tech transferdienst als medebeheerder in artikel 6, 2° van het wijzigingsbesluit.**
 - Artikel 17, §2 van het huidige besluit bepaalt dat indien conform artikel 5, 2° niet de incubator zelf maar een universiteit, kennisinstelling of beheerder van een wetenschapspark de begunstigde is van de subsidie, wordt ook na de uitbetaling van het saldo nog een controle uitgevoerd [...]. Aangezien artikel 6, 2° van het wijzigingsbesluit uitdrukkelijk stelt dat in het huidige artikel 5, 2° de zinsnede “een universiteit, kennisinstelling of beheerder van een wetenschapspark” moet vervangen worden door de woorden “een Tech Transferdienst of een Strategisch Onderzoekscentrum” dient dit ook coherent te gebeuren in het huidige artikel 17, §2. In artikel 9 van het wijzigingsbesluit is overigens wel voorzien in een consequente aanpassing, in casu van het huidige artikel 11, 1°.
- **Aangaande de schrapping van de steunverlening aan een grote onderneming als incubator in de Memorie van Toelichting bij artikel 9 van het wijzigingsbesluit.**
 - De Memorie van Toelichting bij artikel 9 van het wijzigingsbesluit dat betrekking heeft op artikel 11, 2° van het huidige besluit over het steunpercentage voor een grote onderneming als incubator, stelt dat “de mogelijkheid voor het toekennen van steun aan een grote onderneming wordt geschrapt aangezien de incubator moet meebeheerd worden door een tech transferdienst of een SOC. Een grote onderneming kan hier niet aan voldoen”. Vastgesteld wordt dat in het wijzigingsbesluit geen bepaling is voorzien om artikel 11, 2° van het huidige besluit te schrappen (zoals dat wel is voorzien in de Memorie).

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter