



Vlaams
Parlement

stuk **1170** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 25 mei 2011 (2010-2011)

Voorstel van decreet

van de heren Lode Vereeck, Ivan Sabbe,
Filip Watteuw en Hermes Sanctorum
en de dames Patricia Ceysens en Fientje Moerman

houdende verankering
van het te volgen budgettair traject
van de 1%-norm inzake publieke uitgaven
voor onderzoek en ontwikkeling tegen 2020

TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

Het belang van investeringen in onderzoek en ontwikkeling

Er kunnen algemeen drie fases worden onderscheiden in de economische ontwikkeling van een land of regio. In een eerste fase is een economie factorgedreven, waarbij de economische groei hoofdzakelijk voortvloeit uit een toename van de ingezette productiefactoren. De tweede economische fase is efficiëntiegedreven, waarbij de groei wordt gedreven door een efficiëntere aanwending van de ingezette productiefactoren. Dat leidt tot een grotere output voor eenzelfde hoeveelheid aangewende input. De derde fase is een innovatiegedreven economie, waarbij het niet langer voldoende is om te concurreren op basis van kosten en efficiëntie. De concurrentiekracht, en dus de groei, worden gedreven door kennis.

Vlaanderen is in volle transitie van een efficiëntiegedreven naar een innovatiegedreven economie. We slagen er steeds minder in om op basis van lagere kosten en hogere efficiëntie te concurreren met bijvoorbeeld de zogenaamde ‘emerging markets’. Kennis wordt steeds belangrijker voor het produceren van kennisintensieve goederen en diensten met hoge toegevoegde waarde. Bovendien is er ook in Vlaanderen behoefte aan een transitie naar meer duurzaamheid. Onderzoek en ontwikkeling zijn belangrijke elementen bij die transitie. De sleutel voor de toekomstige werkgelegenheid, een duurzamere economie en de welvaartscreatie in Vlaanderen is dan ook de ontwikkeling van nieuwe, toekomstgerichte activiteiten.

Het is cruciaal om maximaal in te zetten op het creëren en genereren van kennis door onderzoek en ontwikkeling (O&O). De Vlaamse overheid moet ter zake, middels het wetenschaps- en innovatiebeleid, een cruciale rol spelen. Wetenschappelijk onderzoek en innovatie vormen namelijk de motor voor de toekomstige werkgelegenheid en welvaart in Vlaanderen. De regio's die zich immers het best en het snelst aanpassen aan de nieuwe maatschappelijke uitdagingen, zullen een voorsprong hebben om in te spelen op nieuwe opportuniteiten. Wetenschappelijk onderzoek en innovatie zijn in dat verband essentieel.

Van Lissabon naar EU 2020

In 2000 ondertekenden de staats- en regeringsleiders van de Europese Unie de Lissabonstrategie. Die strategie beoogde om van de Europese Unie de meest competitieve kennis-economie ter wereld te maken. In het kader van de Lissabonstrategie werd op de Top van Barcelona in maart 2002 een ambitieuze R&D-doelstelling (Research & Development) en innovatiedoelstelling afgesproken. Op die Europese top werd de doelstelling geformuleerd dat de Europese Unie 3% van haar bbp (bruto binnenlands product) zou uitgeven aan onderzoek en ontwikkeling tegen 2010. Daarbij moest een derde van de O&O-bestedingen door de publieke sector gebeuren en twee derde door de industrie.

Ook Vlaanderen heeft die strategie onderschreven: in 2003 werd het Innovatiepact afgesloten, waarbij alle betrokken actoren in het Vlaamse innovatielandschap zich ertoe engageerden om alle nodige inspanningen te doen om de 3%-norm te realiseren.

In 2010 hadden echter enkel Zweden en Finland de Barcelonanorm gehaald. Alle overige EU-lidstaten haalden de 3%-norm niet. Om die reden werd de Lissabonstrategie vernieuwd en werd een nieuwe langetermijnstrategie voor de Europese Unie geformuleerd: de EU 2020-strategie. De deadline voor de 3%-norm werd daarbij naar 2020 verschoven.

Het Pact 2020: 1% publieke O&O-bestedingen tegen 2014

De Vlaamse Regering onderschrijft de EU 2020-strategie in het Vlaamse regeerakkoord (2009-2014) 'Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame, en warme samenleving'. Het regeerakkoord stelt met betrekking tot de innovatiedoelstellingen: "We onderschrijven de 3%-norm voor O&O. Ondanks de verminderde budgettaire mogelijkheden wil de Vlaamse Regering haar engagement behouden om de Europese norm voor de besteding van 3% van het bruto binnenlands product voor Onderzoek en Ontwikkeling te bereiken. In de besteding van de extra middelen voor O&O streven we vanuit het oogpunt van economische en maatschappelijke valorisatie naar een gepaste verhouding tussen het gerichte en het niet-gerichte onderzoek."

De beleidsnota Wetenschap en Innovatie (2009-2014) stelt hierover: "Het regeerakkoord herhaalt de doelstelling van het Pact 2020 om 3% van het bbp te besteden aan onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten."

De beleidsnota verwijst naar het Pact 2020. Het Pact 2020 weerspiegelt de gezamenlijke langetermijnvisie, -strategie en -acties van de Vlaamse Regering en de sociale partners. De centrale doelstelling van het Pact 2020 wordt in 'Pact 2020: een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen' als volgt verwoord: "Met het Pact 2020 willen de Vlaamse Regering en de Vlaamse sociale partners een maatschappelijke dynamiek pro actie en verandering stimuleren, zodat Vlaanderen tegen 2020 tot de allerbeste Europese regio's op economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk vlak behoort."

Met betrekking tot het innovatieluw schuift het Pact 2020 de volgende doelstelling naar voren: "Vanuit een oogpunt van economische en maatschappelijke valorisatie besteedt Vlaanderen tegen 2014 3% van zijn bbp aan O&O. Het aandeel groeit verder na 2014. Dit uit zich in een verdubbeling (vanaf 2007) van de omzet uit nieuwe of verbeterde producten en diensten, een hogere vertegenwoordiging van de speerpunt domeinen, zoals ICT (informatie- en communicatietechnologie) en gezondheidszorg, logistiek en slim elektriciteitsnetwerk en een hoger aandeel werkenden in kennisintensieve sectoren tot op een gelijk niveau als de Europese topregio's. Ook het aantal patentaanvragen stijgt jaar op jaar. Innovatie wordt meer en beter verspreid over alle sectoren, bedrijfstypes en maatschappelijke geledingen, mede met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling. De overheidssteun voor eco-innovatie staat tegen 2020 op het niveau van de top 5 van de Europese regio's."

Besparingen op het O&O-budget

De Vlaamse Regering heeft bij haar aantreden de doelstelling geformuleerd om de 3%-norm tegen 2014 te halen en daarvan 1% door de publieke sector te laten realiseren.

We stellen echter jammer genoeg vast dat die ambities budgettair niet werden vertaald. Integendeel, sinds het begin van de legislatuur 2009-2014 werd het innovatiebudget meermaals onderworpen aan aanzienlijke besparingen. Daardoor maakte de Vlaamse Regering haar eigen doelstelling onhaalbaar, ondanks de vele waarschuwingen, onder meer van het Rekenhof, de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI) en de verzamelde onderzoekswereld.

Zo stelde het Rekenhof naar aanleiding van de besparingen in 2009 en 2010 in het 'Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting 2009 en de Vlaamse begroting 2010': "Deze neerwaartse bewegingen stroken niet met de betrachting de Lissabondoelstelling voor Onderzoek & Ontwikkeling, zijnde 3% van het bbp, te behalen. De huidige begroting bevestigt evenmin de stelling die het regeerakkoord vermeldt: volharden in meer middelen voor O&O."

De toenmalige Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB) – thans de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI) – stelde in advies 134 van 22 december 2009: “De Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid waarschuwt de Vlaamse Regering dat de verminderde investeringen in wetenschappelijk onderzoek en innovatie in 2009 en 2010 nefaste en onomkeerbare gevolgen zullen hebben voor de (concurrentie)positie van Vlaanderen in de, als gevolg van de crisis, herschikte internationale context. Vlaanderen dreigt vandaag in een negatieve spiraal terecht te komen. Dit moet worden vermeden, zo niet zal Vlaanderen zijn welvaart beetje bij beetje zien afbrokkelen, en blijft de beoogde top-5 positie in Europa een vrome wens of ijdele utopie. En toch stelt de VRWB vast dat de sense of urgency uitblijft.”.

De VRWI stelde in advies 138 van 15 juli 2010 met betrekking tot de begroting 2011: “Wanneer we abstractie maken van de éénmalige investeringen, zien we in 2009 een – door de besparingen bij de derde begrotingscontrole gereduceerde – toename met 23,2 miljoen euro. Verder doorgezette besparingsmaatregelen veroorzaken in 2010 een daling van 30,7 miljoen euro. Hierdoor wordt het jaarlijks groeiritme van 8% – uitgemiddeld over de afgelopen 15 jaar – van de investeringen in wetenschappelijk onderzoek en innovatie afgebroken en terug omgebogen in negatieve zin. De dynamiek die door de inhaalbeweging werd teweeggebracht, wordt nu abrupt afgebroken. Dit zal onmiskenbaar zijn weerslag hebben op het aantal onderzoeksprojecten, het aantal onderzoekers ... en zal dus een verlies aan talent en innovatie met zich meebrengen. En dat terwijl de aanwezigheid van onderzoekers en kenniswerkers juist centraal staat in de internationale concurrentieslag om kennis.”.

De gevolgen van de besparingen werden pijnlijk duidelijk naar aanleiding van de grote betaalproblemen bij het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT). Eind 2010 bedroeg de betaalachterstand bij het IWT 54 miljoen euro als gevolg van een tekort aan middelen, waardoor het IWT zijn financiële engagementen ten aanzien van bedrijven en onderzoeksinstellingen niet tijdig kon naleven.

Bovendien kon als gevolg van de besparingen de decemberschijf in het kader van de Bijzondere Onderzoeksfonds (BOF) niet worden uitbetaald aan de universiteiten in 2010. Uit het antwoord van minister Smet op schriftelijke vraag nr. 179 van 12 januari 2011 bleek dat daardoor 8,715 miljoen euro niet kon worden uitbetaald aan de universiteiten. Uit het advies van de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement (advies van 14 december 2010) bleek ondubbelzinnig dat het inhouden van de decemberschijf strijdig was met de bepalingen van het Universiteitsdecreet van 12 juni 1991 en het BOF-besluit van 8 september 2000. De Juridische Dienst stelde: “Op grond van artikel 5 van het BOF-besluit hebben de universiteiten namelijk jaarlijks recht op BOF-subsidies voor het volledige bedrag dat daarvoor is vastgelegd in de begroting (en dat op zijn beurt gebaseerd zou moeten zijn op het bedrag dat in het BOF-besluit vastgelegd is voor het begrotingsjaar 2008). Deze bepaling vormt de juridische grondslag op basis waarvan de universiteiten de uitbetaling van de BOF-middelen kunnen vorderen. De Regering is niet gerechtigd om een deel van de middelen die vastgelegd zijn voor de Bijzondere Onderzoeksfonds in te houden.”.

Ondanks de waarschuwende rapporten en adviezen en spijts de zeer dramatische gevolgen van de besparingen, werd het eigenlijke recurrente W&I-budget (wetenschap en innovatie) in 2011 verder verlaagd met 17 miljoen euro ten opzichte van 2010. De VRWI berekende in advies 148 van 16 december 2010 dat de recurrente middelen voor W&I in 2011 met 68 miljoen euro zijn afgenomen ten opzichte van 2009 (begin van de legislatuur 2009-2014). Daarnaast werden ook heel wat eenmalige besparingen doorgevoerd.

De VRWI trok in advies 148 nogmaals aan de alarmbel naar aanleiding van de verdere besparingen in 2011: “De economische toekomstperspectieven verplichten ons de Vlaamse

Regering erop te wijzen dat, indien ze de boeg nu niet omgooit en uitvoert wat ze in haar regeerakkoord heeft vastgelegd, namelijk resoluut te kiezen voor wetenschap en innovatie als motor voor deze duurzame transitie – en hier ook de noodzakelijke middelen voor uittrekt – we de boot zullen missen. De besparingen zullen nefaste en onomkeerbare gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Vlaanderen in de herschikte internationale context. De ambitie om tot de top vijf van de kennisintensieve regio's door te stoten, kunnen we dan voor langere tijd opbergen. Terugzakken naar de staart van het peloton wordt dan de realiteit.”.

Ook de onderzoekswereld trok – geconfronteerd met de gevolgen van de besparingen op het werkveld – collectief aan de alarmbel over de zeer nefaste invloed van de besparingen op het potentieel tot kennisontwikkeling. De ‘Onderzoekers in Actie’ lanceerden een petitie, die werd ondertekend door 7000 onderzoekers en overhandigd aan het Vlaams Parlement op 6 april 2011. De petitie stelde onder meer: “Als de huidige besparingen gerealiseerd en verder gezet worden zal het niet lang duren vooraleer Vlaanderen opnieuw achteraan de Europese rangorde bengelt. Bovendien behoort Vlaanderen voor de basisfinanciering van haar universiteiten al jaren tot de slechtere leerlingen van de Europese klas. Investerings in W&I kunnen niet ongestraft aan/uit gezet worden zonder negatieve gevolgen op korte én lange termijn. Wij zijn verontrust en wij zijn boos, omdat de besparingen de opbouw van onze kennismaatschappij dreigen uit te hollen. Het kan nochtans anders. Dat bewijzen enkele ons omliggende landen die de crisis juist aangrijpen om extra zuurstof te geven aan W&I. Uitgerekend in tijden van crisis is het wetenschappelijk onderzoek, ook het fundamenteel onderzoek, een broodnodige en rendabele investering.”.

Door het gevoerde beleid en de gemaakte budgettaire keuzes, verzaakte de Vlaamse Regering aan haar eigen doelstelling om tegen 2014 de 1%-norm inzake O&O-bestedingen door de publieke sector te bereiken. De VRWI trok – na de opeenvolgende besparingsrondes op het W&I-budget – de haalbaarheid van de 1%-norm meermaals in vraag¹. De Vlaamse Regering behield lange tijd de 1%-doelstelling tegen 2014², maar uiteindelijk erkende Vlaams minister van Wetenschap en Innovatie Ingrid Lieten dat de doelstelling diende te worden opgegeven. In de plenaire vergadering van 6 april 2011 zei minister Lieten immers: “Ik deel volledig de bekommernis over het opnieuw aantakking maken met het groeipad. Mag ik er ook naar verwijzen dat de intellectuele eerlijkheid ons gebiedt om te zeggen dat het niet gemakkelijk is geweest, ook de voorgaande jaren toen er geen economische crisis was, om een groeipad te hebben. Integendeel, we zijn er ook niet in geslaagd in tijden van economische ruimte om fatsoenlijk vooruit te gaan op dat groeipad. Dat mag geen excuus zijn voor deze regering om nu niet naar de 1 procentnorm toe te werken. Dat is de intentie van deze regering. Wij hebben daarom ook het advies van de VRWI gevraagd als insteek in het debat. Er zijn verschillende scenario's mogelijk. Inderdaad, mevrouw Moerman, we hebben die scenario's ook al in de commissies besproken. We hebben, intellectueel eerlijk met elkaar, gezegd dat 2014 heel moeilijk zal zijn en dat 2020 haalbaar moet zijn.”.

In advies 153 stelde de VRWI met betrekking tot de haalbaarheid van de 1%-norm tegen 2014: “Volgens dit scenario zijn vanaf 2012 jaarlijkse recurrente budgetopstappen nodig van gemiddeld 314 miljoen euro (23,8% jaarlijkse groei), startend met 290 miljoen euro in 2012 tot 338 miljoen euro in 2014. (...) Zoals de VRWI reeds in zijn advies 148 bij de beleidsbrief Innovatie aangaf, wordt dit scenario na drie besparingsrondes steeds moeilijker haalbaar. Een jaarlijkse opstap van 314 miljoen euro komt neer op 1/3 van het totale huidige O&O-budget (1,066 miljard euro).”.

¹ VRWI-advies van 15 juli 2010: “Maar is deze doelstelling nog haalbaar? Uit de cijfers blijkt dat dit steeds moeilijker wordt.”.

² Zo stelde Vlaams minister van Wetenschap en Innovatie Ingrid Lieten in haar antwoord op schriftelijke vraag nr. 185 van 24 juni 2010 nog: “Het behalen van de 1%-norm tegen 2014 is een Pact 2020-doelstelling, en het blijft de ambitie van de Vlaamse Regering om deze doelstelling te verwezenlijken.”.

Los van de problematiek van de beschikbaarheid van de nodige financiële middelen, was er een extra probleem voor het scenario met 2014 als deadline. Zelfs al zou in de nodige budgettaire opstappen worden voorzien, dan nog was het onwaarschijnlijk dat op deze korte termijn voldoende onderzoekers zouden kunnen worden gevonden om deze middelen met maximaal rendement in te zetten. De VRWI stelde hierover in advies 153: “De behoeften aan infrastructuur, grote projecten en arbeidsplaatsen kunnen dit bedrag wellicht zinvol absorberen, maar de vraag stelt zich of er jaarlijks voldoende onderzoekers/kenniswerkers uitstromen om deze extra plaatsen in te vullen, zonder daarbij in te teren op de reguliere bestaande arbeidsmarkt. Gezien de meeste van deze richtingen knelpuntringingen zijn, lijkt het ons een huzarenstuk om op korte termijn voldoende fte’s (voltijdsequivalenten) bij te creëren, zelfs met doorgedreven immigratie van hoogopgeleide brains.”.

2020 als nieuwe horizon voor de 3%-norm

We moeten jammer genoeg vaststellen dat 2014 als deadline niet langer realistisch is voor het behalen van de 1%-norm, spijs de beslissing van de Vlaamse Regering om bij de eerste begrotingscontrole 2011 65 miljoen euro extra voor W&I vrij te maken.

De doelstelling mag evenwel geenszins worden opgeborgen, want het belang van extra investeringen in O&O kan onmogelijk overschat worden. Dat is des te meer het geval omdat andere landen de crisis wel hebben aangegrepen als een kans om een strategische voor-sprong inzake kennisontwikkeling uit te bouwen³. Het is dan ook een goede zaak dat de Vlaamse Regering de 3%-doelstelling inzake O&O-bestedingen handhaaft, zij het met een nieuwe deadline. Het is daarom cruciaal dat een nieuw groeipad voor de publieke O&O-bestedingen door de Vlaamse overheid wordt bepaald. Op 15 februari 2011 formuleerde de VRWI hiertoe een advies (advies 153), waarin zes mogelijke scenario’s voor de realisatie van de 1%-norm (als % van het brp of bruto regionaal product) voor O&O-bestedingen door de publieke sector worden beschreven. Scenario 1 gaat uit van 2014 als deadline voor het realiseren van de 1%-norm; de vijf overige scenario’s hebben 2020 als deadline (scenario 2 tot en met 6). Deze vijf laatste scenario’s zijn:

- scenario 2: lineair groeipad naar de 1%-norm in 2020;
- scenario 3: lineaire groei naar de 1%-norm in 2020 met extra versnelling tot 2014;
- scenario 4: jaarlijkse groei van 8%;
- scenario 5: jaarlijkse groei van 8% naar de 1%-norm in 2020 met extra versnelling tot 2014;
- scenario 6: jaarlijkse groei van 8% naar de 1%-norm in 2020 met eerste herstel in 2011 en extra versnelling tot 2014.

De VRWI formuleert in advies 153 een duidelijke voorkeur voor scenario 6. De onderstaande grafiek toont het voorgestelde begrotingstraject volgens dat scenario (bron: VRWI-advies 153)⁴.

³ Een beknopte internationale vergelijking wordt weergegeven in het VRWI-advies 138 van 15 juli 2010.

⁴ Voor een volledig overzicht van dat scenario: VRWI-advies 153 van 15 februari 2011.



Scenario 6 gaat ervan uit dat al in 2011 een eerste herstelbeweging wordt doorgevoerd. Daarna volgt een versnelde beweging tot 2014 om dan tot 2020 een jaarlijkse groei van 8% aan te houden. Rekening houdend met de cijfers voor het bruto binnenlands product per regio (bbpr) kan berekend worden wat de eerste herstelbeweging voor de noodzakelijke groei van de Vlaamse O&O-kredieten in 2011 betekent. Vervolgens houdt dat scenario een opstap in van 159 miljoen euro in 2012, oplopend naar 182 miljoen euro in 2014. Dat is een gemiddelde jaarlijkse opstap van 170 miljoen euro in die drie jaar (een stijging van 13,3%). Na die extra versnelling tot 2014 kan opnieuw worden aangesloten met het oorspronkelijke groeipad van 8% jaarlijkse stijging. Net zoals in het vorig scenario moet in 2015 een extra bedrag van 131 miljoen euro worden geïnvesteerd, oplopend tot 192 miljoen euro in 2020. Dat komt neer op een gemiddelde jaarlijkse opstap van 167 miljoen euro tot 2020.

Ook het bedrijfsleven moet de inspanningen opdrijven

Zoals eerder aangegeven, wordt er in het kader van de EU 2020-strategie naar gestreefd om tegen 2020 3% van het bbp in de Europese Unie aan O&O te besteden. Voor Vlaanderen impliceert dat 3% van het brp. Daarbij moet een derde van de O&O-bestedingen door de publieke sector gebeuren en de andere twee derde door de industrie. De VRWI vermeldt in advies 138 de cijfers met betrekking tot de private O&O-inspanningen: “De VRWI merkt tegelijk op dat ook het bedrijfsleven haar O&O-inspanningen significant moet opdrijven om de doelstelling van 2% van het bbpr te halen. De laatst beschikbare cijfers voor de bedrijfsuitgaven voor O&O (BERD) zijn deze van 2006 en 2007 en bedragen 1,36% respectievelijk 1,40%. Momenteel loopt een nieuwe editie van de tweejaarlijkse O&O-enquête in de profitsector die cijfers zal opleveren voor 2008 en 2009.”.

Er dient opgemerkt te worden dat studies aantonen dat de overheid ter zake een voortrekkersrol kan spelen, gezien de additionaliteit van de O&O-steun. Zo concludeerde een IWT-studie (nr. 56, 2006) dat bedrijven die O&O-steun ontvangen, meer O&O-inspanningen leveren, ambitieuzere projecten starten, tot meer samenwerking komen en projecten sneller uitvoeren. Internationale studies waarbij gesteunde met niet gesteunde bedrijven vergeleken worden, tonen aan dat O&O-subsidies een belangrijke positieve impact hebben op de groei, de productiviteit, de werkgelegenheid, de verkoop en de netwerking van bedrijven.

Het is echter onmiskenbaar dat ook de private sector de inspanningen voor O&O moet opvoeren om de 2%-norm tegen 2020 te bereiken. De reikwijdte van dit voorstel van decreet is om evidente redenen echter beperkt tot het budgettaire traject voor de publieke sector.

Het belang van een meerjarenperspectief voor O&O

De onderzoekswereld heeft behoefte aan een meerjarig O&O-begrotingstraject. Hoewel die behoefte gekend is, hebben we vastgesteld dat een dergelijk traject hier de laatste jaren achterwege is gebleven. De onderzoekswereld werd integendeel geconfronteerd met een krimpend budget. Dat creëerde grote onzekerheid over de mogelijkheden om bepaalde onderzoeksprojecten voort te zetten of te starten.

Wetenschappelijk onderzoek en innovatie zijn per definitie een toekomstgerichte investering in mensen en lange(re)termijnprojecten. Via een meerjarig begrotingstraject wordt aan alle betrokken actoren een budgettair perspectief geboden dat het mogelijk maakt om onderzoeksprojecten op lange(re) termijn te plannen en een beleid te voeren op lange termijn.

Ook de VRWI heeft al meermaals op het belang van een meerjarenbegroting voor W&I gewezen. Zo stelt de VRWI in advies 148: “Een visionair beleid inzake wetenschap en innovatie zou legislatuuroverschrijdend moeten zijn, waarbij de continuïteit van de projecten over de legislaturen heen en de link met vroegere initiatieven worden bewaakt.”.

Behoefte aan een verankering van het budgettair traject voor publieke O&O-bestedingen

Zoals eerder beschreven, hebben heel wat landen de economische crisis aangegrepen als een opportuniteit om extra te investeren in W&I. De besparingen in Vlaanderen hebben dan ook onmiskenbaar de innovatiekracht van de Vlaamse economie aangetast, aangezien het opbouwen, of minstens behouden, van een strategische voorsprong inzake innovatie ten aanzien van de belangrijke handelspartners van cruciaal belang is in een kenniseconomie. Dat blijkt uit een internationale vergelijking in advies 153 van de VRWI. De VRWI concludeert hierover: “Op internationaal vlak blijven we ook in 2009 met 0,70% nog steeds in de staart van het peloton, op een niveau dat het EU-gemiddelde benadert maar onder de niveaus van onze belangrijkste handelspartners en ver van dat van de Europese koplopers (Zweden, Denemarken, Finland) verwijderd.”.

Er kan dan ook niet getalmd worden om opnieuw aan te knopen met een groeipad voor de W&I-bestedingen. De beslissing van de Vlaamse Regering om naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole 2011 65 miljoen euro extra middelen voor O&O uit te trekken, is alvast een bescheiden stap in de goede richting. Dit dient echter bestendig en doorgetrokken te worden naar de toekomst.

Er bestaat hier echter een spanningsveld. Gelet op de beschreven historiek van doorgevoerde besparingen op het W&I-budget, kan enerzijds worden vastgesteld dat het grote belang van O&O-investeringen op zichzelf onvoldoende disciplinerende kracht uitoefent om de ter zake opgelegde doelstellingen na te streven in tijden van budgettaire beperkingen. In concreto werd de doelstelling om de 1%-norm tegen 2014 te realiseren, niet gehaald als gevolg van de inkrimping van het W&I-budget door de Vlaamse Regering. Anderzijds is het duidelijk dat het essentieel is om middels een meerjarig begrotingstraject voor de publieke O&O-bestedingen invulling te geven aan de behoefte van de onderzoekswereld aan duidelijke budgettaire perspectieven. Tevens moet de consequente uitvoering van dat begrotingstraject worden gegarandeerd.

In advies 153 formuleert de VRWI een aantal mogelijke pistes tot verankering van het publieke O&O-investeringstraject. De VRWI suggereert een verankering middels een de-

creet, middels een resolutie en/of motie van aanbeveling van het Vlaams Parlement of middels een beleidsplan op langere termijn. Een motie van aanbeveling kan echter slechts volgen op een debat over een regeringsnota en een voorstel van resolutie heeft dan wel in hoge mate politiek gezag, ze houdt geen verplichtingen in voor de regering.

De indieners van dit voorstel van decreet menen daarom dat een decreet het meest geschikte instrument is ter verankering van het publieke O&O-investeringstraject. Met betrekking tot de verankering in een decreet stelt advies 153: “Hierdoor wordt een zeker engagement en overtuiging vastgelegd over de grenzen van de legislaturen heen.”.

Met dit voorstel van decreet willen de indieners dan ook tegemoetkomen aan het beschreven spanningsveld, door een meerjarig begrotingstraject voor de publieke O&O-uitgaven decretaal te verankeren. Dat garandeert aan alle betrokken actoren de consequente naleving van het vooropgestelde budgettaire traject.

De indieners van dit voorstel van decreet onderschrijven het traject dat wordt uitgezet in scenario 6 zoals beschreven in het VRWI-advies 153 van 15 februari 2011. Dat scenario verdeelt de recurrente inspanningen evenwichtig over alle legislaturen heen (8% groei), doordat de herstelbeweging al in 2011 wordt gestart. Ook voor de huidige legislatuur wordt de versnelde groei voldoende gespreid. De vereiste jaarlijkse recurrente opstappen van gemiddeld 170 miljoen euro zijn budgettair haalbaar, gelet op de verwachte evolutie van de budgettaire parameters en gelet op de zeer hoge relevantie van extra investeringen in O&O.

De VRWI formuleert in advies 153 een aantal veronderstellingen met betrekking tot de talrijke relevante parameters (economische groei, inflatie, brp enzovoort) ter berekening van de scenario's. Het is evident dat die veronderstellingen de uitkomst van de geformuleerde scenario's fundamenteel beïnvloeden. Dat geldt in hoofdzaak voor de absolute bedragen van de opstappen. De nodige absolute opstappen zijn immers afhankelijk van de realisatie van de relevante parameters waarvoor in advies 153 hypothesen worden geformuleerd. Ze moeten bijgevolg bepaald worden in functie van de realisatie van die parameters. In die zin beoogt dit voorstel van decreet de relatieve aandelen (O&O-bestedingen als percentage van het brp) van het gekozen groeipad decretaal te verankeren, eerder dan de absolute bedragen die door de VRWI naar voren worden geschoven. Dat garandeert de realisatie van de 1%-norm tegen 2020, ongeacht de evolutie van de determinerende parameters.

Deze 1%-norm – en bij uitbreiding de 3%-norm – legt de nadruk op de input in O&O. Uiteraard is de input niet de enige indicator van het O&O-beleid. Vooral de output is van belang. De investeringen in O&O zijn een belangrijke indicatie, maar het zijn de resultaten van die investeringen die zorgen voor groei en werkgelegenheid.

De input op zich is niet voldoende om van Vlaanderen een innovatieve kenniseconomie te maken, maar ze is wel noodzakelijk. Dit voorstel van decreet beoogt dan ook die noodzakelijke voorwaarde te vervullen door een begrotingstraject voor publieke O&O-bestedingen te verankeren. Het traject garandeert de realisatie van de 1%-norm tegen 2020 en biedt bijgevolg een geloofwaardig budgettair perspectief aan de onderzoekswereld.

Het grote belang van dit voorstel van decreet wordt perfect verwoord in advies 138 van de VRWI: “Wetenschappelijk onderzoek, kennis en innovatie vormen de motor van de maatschappelijke vernieuwing die Vlaanderen aan de top moet brengen op economisch, ecologisch en sociaal vlak en die de welvaart en welzijn in Vlaanderen veilig moet stellen en versterken. De hoogst noodzakelijke vernieuwing van ons economisch weefsel wordt gedreven door innovatie, gericht op duurzame groei, vergroening en maatschappelijke uitdagingen. Maar niet alleen de concurrentiepositie van onze economie, ook de kwaliteit van ons leven in brede zin is afhankelijk van kennis. De regio's die zich het best en het

snelst aanpassen aan de nieuwe vereisten zullen een voorsprong hebben om in te spelen op nieuwe opportuniteiten. En daar spelen wetenschappelijk onderzoek en innovatie een cruciale rol.”.

II. TOELICHTING PER ARTIKEL

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

De 3%-norm heeft betrekking op de O&O-intensiteit, namelijk het percentage van het bruto regionaal product (brp) dat besteed wordt aan onderzoek en ontwikkeling door alle onderzoeksactoren samen. Opsplitsen van deze O&O-intensiteit volgens financieringssector (gefinancierd door de publieke of private sector) levert de zogenaamde 1%-norm, respectievelijk 2%-norm.

Het is een internationale afspraak om de O&O-intensiteit op basis van de geografische eenheid te berekenen. Bij de berekening van de publieke Vlaamse O&O-intensiteit (publieke O&O uitgaven/bbp-Vlaanderen) worden de onderzoeksuitgaven van alle actoren uit de publieke sector van het Vlaamse Gewest opgeteld, onafhankelijk van de financieringsbron (federaal, Vlaams, Europees, internationaal). Dit betekent concreet dat, naast Vlaamse middelen voor onderzoek, ook federale, Europese, internationale en lokale onderzoeksmiddelen worden opgenomen in de berekening van de totale publieke Vlaamse O&O-intensiteit.

Dit voorstel van decreet kan vanzelfsprekend enkel optreden inzake de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 3

Dit artikel verankert het te volgen traject met betrekking tot de publieke O&O-intensiteit, namelijk de verhouding tussen enerzijds de publieke uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling en anderzijds het bruto regionaal product.

De VRWI formuleert in advies 153 een aantal veronderstellingen met betrekking tot de talrijke relevante parameters (economische groei, inflatie enzovoort) ter berekening van de scenario's. Het is evident dat deze veronderstellingen fundamenteel de uitkomst van de geformuleerde scenario's beïnvloeden. Dit geldt in concreto voor de absolute bedragen van de budgettaire opstappen. De nodige absolute opstappen zijn immers afhankelijk van de realisatie van de relevante parameters waarvoor in advies 153 hypothesen worden geformuleerd. Wanneer de economische groei en de inflatie in een bepaald jaar afwijken van de waarden die door de VRWI werden verondersteld, zal tevens de omvang van de budgettaire opstap afwijken van wat door de VRWI in advies 153 werd vooropgesteld in functie van de te realiseren publieke O&O-intensiteit.

De budgettaire opstappen moeten derhalve bepaald worden in functie van de realisatie van deze en andere relevante parameters. Dit artikel verankert dan ook de publieke O&O-intensiteit van het gekozen groeipad, eerder dan de absolute bedragen die door de VRWI naar voor worden geschoven.

Artikel 4

Het is steeds mogelijk dat de parameters op basis waarvan de initiële begroting wordt opgesteld, in de loop van het begrotingsjaar moeten worden bijgesteld op basis van nieuwe socio-economische en financiële data. Dit artikel houdt de regering ertoe desgevallend tevens de kredieten voor onderzoek en ontwikkeling in overeenstemming te brengen met het in artikel 3 voorziene traject.

Lode VEREECK

Ivan SABBE

Filip WATTEEUW

Hermes SANCTORUM

Patricia CEYSENS

Fientje MOERMAN

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder publieke uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in Vlaanderen alle onderzoeksuitgaven die in het Vlaamse Gewest gebeuren door de Vlaamse overheid, de federale overheid, de lokale overheden, de Europese overheid en internationale overheden.

Art. 3. De Vlaamse Regering leeft inzake publieke uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling het begrotingstraject na, zoals beschreven in scenario 6 van het advies 153 van 15 februari 2011 van de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie. De Vlaamse Regering voorziet daartoe in budgettaire opstappen, zodat de verhouding tussen enerzijds publieke uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling en anderzijds het bruto regionaal product het volgende traject volgt:

- 0,76% in 2012;
- 0,81% in 2013;
- 0,85% in 2014;
- 0,87% in 2015;
- 0,90% in 2016;
- 0,92% in 2017;
- 0,94% in 2018;
- 0,97% in 2019;
- 0,99% in 2020;
- 1,02% in 2021.

Art. 4. De Vlaamse Regering houdt, indien nodig, in de loop van het begrotingsjaar een of meer begrotingscontroles, teneinde de kredieten voor onderzoek en ontwikkeling af te stemmen op het na te leven begrotingstraject.

Lode VEREECK

Ivan SABBE

Filip WATTEEUW

Hermes SANCTORUM

Patricia CEYSENS

Fientje MOERMAN