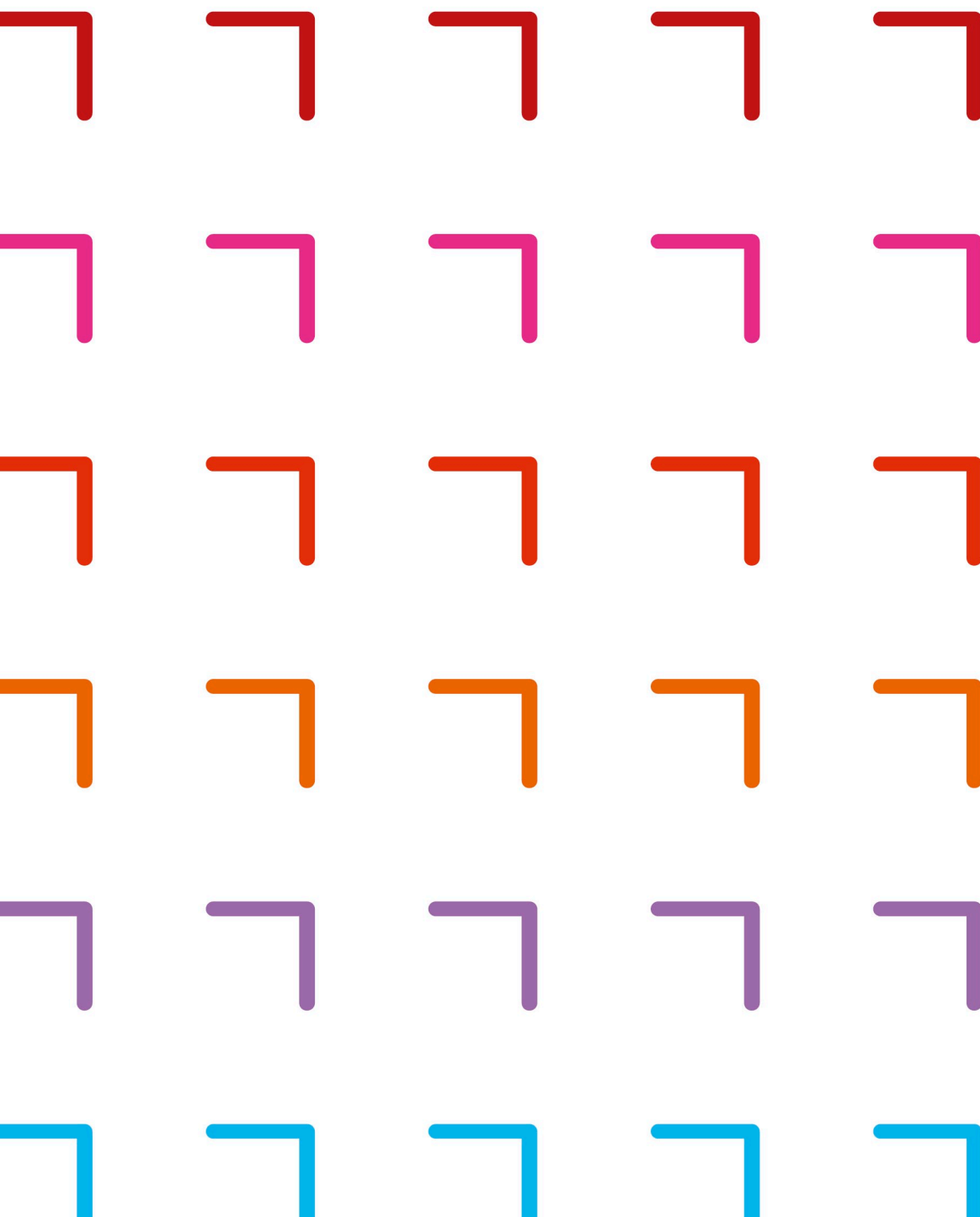


ADVIES 199A
NIEUW AOI EN
VERNIEUWD FWO
27 NOVEMBER 2014



ADVIES 199A
NIEUW AOI EN
VERNIEUWD FWO
27 NOVEMBER 2014

INHOUD

SAMENVATTING

EXECUTIVE SUMMARY

SITUERING

ADVIES

1. WAT HOUDT DE INSTITUTIONELE HERVORMING 'NIEUW AOI EN VERNIEUWD FWO' IN?
2. HERTEKENING EWI-LANDSCHAP POSITIEF
3. FUSIES: MOGELIJKHEDEN EN VALKUILEN
4. ONTSTAAN NIEUWE TUSSENSCHOTTEN VERMIJDEN
5. EEN MEER COHERENT BELEID INZAKE EUROPESE PROGRAMMA'S VOEREN
6. EEN GEÏNTEGREERD STEUNKADER: PROGRAMMA'S EN PROCEDURES AFSTEMMEN EN *BEST PRACTICES* INTEGREREN
7. GOVERNANCE
 - 7.1. Vernieuwd FWO
 - 7.2. Nieuw AOI

SAMENVATTING

De VRWI verwelkomt de stappen die de Vlaamse Regering wil ondernemen om het EWI-landschap te vereenvoudigen en te herstructureren. In dit advies geeft de VRWI de volgende richtlijnen mee voor twee nakende fusieoperaties: (1) de fusie van Agentschap Ondernemen en de bedrijfsgerichte diensten van het IWT tot het nieuwe Agentschap voor Ondernemen en Innovatie (AOI); en (2) de fusie van het FWO, de Herculesstichting en de meer op lange termijn gerichte IWT-instrumenten tot het vernieuwde FWO.

1. Een fusie creëert pas meerwaarde wanneer deze gepaard gaat met daadwerkelijke integratie. Daarom vraagt de VRWI de Vlaamse Regering te vermijden dat de nieuwe entiteiten (nieuw AOI en vernieuwd FWO) niet meer dan een omhulsel zouden vormen waarbinnen de reeds bestaande entiteiten naast elkaar worden ondergebracht, zonder dat van echte integratie sprake is.
2. Het ontstaan van nieuwe tussenschotten moet vermeden worden. De fusie van AO en de bedrijfsgerichte diensten van het IWT tot AOI enerzijds en van FWO, Hercules en de meer op lange termijn gerichte IWT-instrumenten tot vernieuwd FWO anderzijds mag niet leiden tot het ontstaan van nieuwe tussenschotten tussen enerzijds de kennisinstellingen (SOC's en universiteiten) en anderzijds de bedrijfswereld.
3. De herstructurering van het EWI-landschap moet aangegrepen worden als opportuniteit om op een meer coherente manier op te treden naar Europa toe. Dit houdt onder meer in (1) het bundelen van krachten in de NCP-werking en (2) het hanteren van een strategische visie om deel te nemen aan grote Europese programma's die een belangrijke cofinanciering vereisen.
4. De herstructurering van het EWI-landschap moet aangegrepen worden als opportuniteit om instrumenten en programma's beter af te stemmen en te evolueren naar een geïntegreerd steunkader. Dit is geen pleidooi voor uniformiteit. De bedoeling moet zijn om enerzijds de inhoudelijke eigenheid van goed-werkende instrumenten en programma's te behouden, maar tegelijk te streven naar integratie van *best practice* op vlak van processen en/of procedures.
5. Nu de opdracht van het FWO substantieel wordt verruimd is het opportuun om het governance-model van het FWO onder de loep te leggen. Hierbij zijn transparantie en toegankelijkheid belangrijk en moeten alle stakeholders betrokken worden.
6. De VRWI adviseert het nieuwe AOI vorm te geven als een EVA met Raad van Bestuur, waarbij alle stakeholders moeten betrokken worden. Een EVA beschikt immers over grotere autonomie en onafhankelijkheid en de aansprakelijkheid van een Raad van Bestuur biedt verschillende voordelen.

EXECUTIVE SUMMARY

The Flemish Council for Science and Innovation (VRWI) welcomes the steps the Flemish Government intends to take to simplify and restructure the EWI (Economy, Science and Innovation) landscape. In this advisory report the VRWI provides a number of guiding principles for two upcoming mergers: (1) the merger of AO and IWT to the new 'Agency for Enterprise and Innovation' (AOI); and (2) the merger of FWO and the Hercules Foundation to the 'new FWO'.

1. A merger only results in added value when it goes hand in hand with effective integration. Therefore the VRWI asks the Flemish government to avoid that the newly-formed entities (AOI and new FWO) would constitute no more than a shell within which the existing entities are placed next to each other, without real integration occurring.
2. The emergence of new partitions must be avoided. The merger of AO and the business services of IWT to AOI on the one hand and of FWO, Hercules and the more long-term oriented IWT instruments to 'new FWO' on the other hand, should not result in a partition emerging between the knowledge centres (SOCs and universities) and the business world.
3. The restructuring should be seized as an opportunity to act in a more coherent way towards Europe. This will involve (1) joining forces w.r.t. the National Contact Points and (2) a strategic vision towards participating in large European programmes that require significant co-financing.
4. The restructuring should be seized as an opportunity to align instruments and programmes and to evolve towards an integrated framework. This is not a plea for uniformity. The aim should be to retain the specific content of well-functioning instruments and programmes, but at the same time achieve the integration of best practice in terms of processes and/or procedures.
5. As the remit of the FWO will be broadened substantially it is appropriate to re-examine the governance model of the FWO. Transparency and accessibility are key here and all stakeholders should be involved.
6. The VRWI recommends that the new AOI would become an EVA with a Board of Governors, in which all stakeholders should be involved. An EVA has greater autonomy and independence and the liability of a Board offers several advantages.

SITUERING

Op 13 november was Koen Algoed, Kabinetschef van Vlaams minister van Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sport te gast op de gezamenlijke vergadering van de Commissie Innovatiebeleid en de Commissie Wetenschapsbeleid om er de 'Beleidsnota 2014-2019: Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie' (WEWI) toe te lichten.

Tijdens deze toelichting kwamen drie *“werven uit de beleidsnota”* aan bod:

1. Nieuw Agentschap Ondernemen en Innoveren (AOI) / vernieuwd FWO;
2. Nieuw industrieel ondernemen: Uitbouw van programmatorische aanpak voor slimme specialisaties en clusterpacten;
3. Blijvend inzetten op beleidsadviezen.

Tijdens de vergadering gaf de heer Algoed mee dat met betrekking tot de eerste werf een Stuurgroep momenteel een *“kadernota [uitwerkt die] de strategische keuzes in kaart brengt m.b.t. mogelijke verdeling van de O&O&I steunmaatregelen (instrumenten, processen) tussen het AOI en het vernieuwde FWO en de governance van beide instellingen”*. Deze Stuurgroep bestaat uit medewerkers van het kabinet Muylers enerzijds en de leidende ambtenaren van de betrokken organisaties anderzijds: het Agentschap Ondernemen (AO), het agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT), het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO), en de Herculesstichting.

De heer Algoed gaf tijdens zijn toelichting aan de CIB en CWB tevens aan dat:

1. Het kabinet Muylers een pro-actief advies van de VRWI over de leidende principes (*‘guiding principles’*) die best gehanteerd worden bij deze institutionele hervorming ten sterkste verwelkomt, dit zowel wat betreft de taakverdeling tussen nieuw AOI en vernieuwd FWO als wat betreft de governance van beide instellingen;
2. Het hierbij belangrijk is dat de VRWI dit advies zo snel mogelijk aan het kabinet bezorgt, zodat het kabinet dit advies kan meenemen/raadplegen bij het uitwerken van de blauwdruk van deze institutionele hervorming;
3. Het kabinet Muylers streeft naar het uitwerken van de kadernota en de blauwdruk van de institutionele hervorming tegen (ten laatste) half december 2014.

In het licht van deze tijdslijn, beslist de VRWI in zijn vergadering van 27 november 2014 een afzonderlijk advies uit te brengen over het 'nieuw AOI en vernieuwd FWO' en de institutionele hervormingen in het beleidsdomein EWI (Economie, Wetenschap en Innovatie) die hiermee gepaard gaan. In zijn volgende vergadering van 18 december 2014 zal de VRWI zijn advies uitbrengen bij de volledige Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie.

Eens de kadernota en blauwdruk van de institutionele hervorming is uitgetekend, wordt de VRWI graag opnieuw geraadpleegd voor advies bij de verdere invulling hiervan.

ADVIES

1. WAT HOUDT DE INSTITUTIONELE HERVORMING 'NIEUW AOI EN VERNIEUWD FWO' IN?

Het Vlaams Regeerakkoord (VR) stelt zichzelf als doel *"in te zetten op een ondernemingsvriendelijke overheid"*. Met dit doel zal de Vlaamse Regering *"de entiteiten die betrokken zijn bij het beleid voor economie, ondernemen, wetenschap en innovatie op strategisch niveau en qua dienstenverlening naar bedrijven veel sterker integreren."* (VR, p 28).

Concreet houdt dit onder meer de volgende twee acties in:

1. Nieuw AOI: *"We richten een nieuw Agentschap voor Ondernemen en Innovatie (AOI) op dat het Agentschap Ondernemen en het IWT via een fusie integreert. Met het oog op meer klantvriendelijkheid en een betere toegankelijkheid stemmen we de instrumenten van deze entiteiten op elkaar af om tot een geïntegreerd steunkader te komen. De raad van bestuur van IWT vormen we om tot een raadgevend comité van het nieuwe AOI."*
2. Vernieuwd FWO: *"We voegen de Herculesstichting en het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek samen en we bekijken nog welke taken van IWT beter in het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek geïntegreerd kunnen worden."* (VR, p 28)

In de Beleidsnota (BN) WEWI wordt de institutionele hervorming aangekondigd in het Vlaams Regeerakkoord bekrachtigd. De Beleidsnota geeft ook aan voor welk type bedrijven het samengaan van AO en IWT de grootste meerwaarde realiseert: de traditionele kmo's en de niet-kennisintensieve grote ondernemingen. *"Voor traditionele kmo's en niet-kennisintensieve grote ondernemingen ligt de focus binnen de directe O&O&I-steun op het ondersteunen van projecten die bijdragen aan de 'transformatie van het industrieel weefsel' en de groei van de individuele ondernemingen. Voor deze doelgroep mikken we eveneens op de verdere opbouw van innovatiecapaciteit, onder meer via samenwerking met kennispartners. Het is vooral in dat segment dat het samengaan van AO en IWT in één Agentschap voor Ondernemen en Innovatie een grote meerwaarde kan hebben."* (BN, p 21)

2. HERTEKENING EWI-LANDSCHAP POSITIEF

De VRWI verwelkomt de stappen die de Vlaamse Regering wil ondernemen om het EWI-landschap te vereenvoudigen en te herstructureren. In eerdere adviezen heeft de VRWI zelf herhaaldelijk de complexiteit en de versnippering in het EWI-landschap gehekeld.

Ook kan de VRWI zich vinden in de beweegreden om AO en de bedrijfsgerichte diensten van IWT te fuseren tot het nieuwe AOI, namelijk het wegwerken van bestaande tussenschotten in de dienstverlening aan ondernemers.

3. FUSIES: MOGELIJKHEDEN EN VALKUILEN

In de bedrijfseconomische literatuur worden de voor- en nadelen van fusies exhaustief opgesomd. Het doel van een fusie is om meerwaarde te realiseren – en op die manier meer te bewerkstelligen met evenveel middelen of evenveel te bewerkstelligen met minder middelen - en dit kan op de volgende manier:

- Realiseren van schaalvoordelen, kritische massa en synergieën;
- Verhogen van de efficiëntie, onder meer door het tegengaan van duplicatie en de interne transfer van *skills*;
- Kostenbesparing door verlaging aandeel overheadkosten, integreren van *best practice*, e.d.

Deze opsomming geeft aan dat fusies enkel meerwaarde realiseren wanneer de fusieoperatie ook echt een integratie inhoudt en er interne herstructureringen worden doorgevoerd. Anders gaan de voordelen van een fusie grotendeels verloren.

De VRWI vraagt de Vlaamse Regering te **vermijden dat de nieuwe gefuseerde entiteiten (nieuw AOI en vernieuwd FWO) niet meer dan een omhulsel vormen waarbinnen de reeds bestaande entiteiten naast elkaar worden ondergebracht, zonder dat van echte integratie sprake is.**

Als de fusieoperatie niet resulteert in een echte integratie, zal de Vlaamse Regering de voornaamste voordelen van een fusie mislopen. Enkele voorbeelden: De overheadkosten op vlak van management zullen niet worden gereduceerd, als de managementstructuur niet wordt afgebouwd. De schaalvoordelen zullen niet – of slechts in geringe mate – worden gerealiseerd, indien de bestaande entiteiten semiautonom verder werken enz.

4. ONTSTAAN NIEUWE TUSSENSCHOTTEN VERMIJDEN

Het IWT is een 'hybride' entiteit gericht op innovatie bij alle actoren, zowel onderzoekers als bedrijven. Op die manier stimuleert het IWT co-creatie tussen onderzoekers en bedrijven. Het EWI-landschap na de fusieoperaties omvat enerzijds een entiteit die zich richt op het academisch onderzoek, met name het vernieuwd FWO en anderzijds een entiteit die zich richt op de bedrijven, met name het nieuwe AOI. Het is de VRWI niet duidelijk hoe in deze nieuwe institutionele constellatie de noodzakelijke co-creatie tussen onderzoekers en bedrijven zal gestimuleerd worden. Dit is een belangrijke vraag die verduidelijking behoeft.

De VRWI wil de Vlaamse Regering er voor waarschuwen dat de **fusie van AO en de bedrijfsgerichte diensten van het IWT tot AOI enerzijds en van FWO, Hercules en de meer op lange termijn gerichte IWT-instrumenten tot vernieuwd FWO anderzijds niet mag leiden tot het ontstaan van nieuwe tussenschotten, met name tussen het onderzoek, innovatie en valorisatie in kennisinstellingen (SOC's en universiteiten) enerzijds en onderzoek, innovatie en valorisatie in de bedrijfswereld anderzijds**. Het zal zaak zijn om blijvend en versterkt in te zetten op instrumenten en structuren die de brug slaan tussen de twee. De reorganisatie van de W&I-agentschappen mag geenszins leiden tot een sterkere polarisatie in het landschap.

De VRWI denkt dat de noodzakelijke bruggen tussen kennisinstellingen en bedrijven kunnen gevormd worden door onder meer:

- Voldoende aandacht te hebben voor het betrekken van alle stakeholders bij het samenstellen van Raden van Bestuur;
- Waar nodig aangepaste evaluatiemethoden en specifieke competenties binnen te brengen in de nieuw-gevormde entiteiten (bijv. gemengde panels voor SBO), wanneer hier programma's en instrumenten worden overgeheveld en/of ingekanteld. Op die manier zal de eigenheid – die mee aan de basis ligt van de effectiviteit – van deze programma's en instrumenten gewaarborgd worden.

Tot hiertoe bestond de VRWI als uniek forum, dat een brugfunctie uitoefende tussen kennisinstellingen (universiteiten en SOC's) en de bedrijfswereld. Met de opheffing van de VRWI gaat echter ook deze brugfunctie verloren.

5. EEN MEER COHERENT BELEID INZAKE EUROPESE PROGRAMMA'S VOEREN

De VRWI merkt tot zijn tevredenheid dat de Beleidsnota WEWI het stimuleren van “de participatie aan Europese programma’s” als één van de doelstellingen van de fusieoperaties stelt. Hierover zegt de Beleidsnota: *“De samenvoeging van bepaalde meer academisch gerichte instrumenten van IWT, Hercules en FWO en de fusie van Agentschap Ondernemen en IWT creëren ook in dat verband interessante mogelijkheden. (...) Om een maximaal hefboomeffect te creëren dient de Vlaamse wetenschaps- en innovatiestrategie optimaal afgestemd te worden op het Europees financierings- en beleidsinstrumentarium.”* (BN, p 27)

De VRWI zit zeker op één lijn met de minister wat betreft de noodzaak om de aansluiting met Europese programma’s te verbeteren, maar vindt de verwijzing in de beleidsnota naar “interessante mogelijkheden” vaag en weinig concreet.

De VRWI vraagt om de herstructurering van het EWI-landschap aan te grijpen als een unieke opportuiniteit om op een meer coherente manier op te treden naar Europa toe.

Dit houdt onder meer in het bundelen van krachten in de NCP-functie, zodat meer nadruk wordt gelegd op het realiseren van output. Dit vereist een gestroomlijnde informatievoorziening naar alle actoren toe.

Dit behelst ook een strategische visie (met afwegingskader en aangepast instrumentarium) om deel te nemen aan de grote Europese programma’s die een belangrijke cofinanciering vereisen. De VRWI heeft deze problematiek de afgelopen jaren herhaaldelijk aangekaart. Dit moet toelaten om meer gebundeld en met meer kritische massa deel te nemen aan Europese programma’s. Bovendien hoeft dan niet langer telkens *ad hoc* te worden beslist door de minister, waardoor veel tijd verloren gaat en kansen worden verkeken. De VRWI vraagt de beleidsmakers dan ook met klem om bij de reorganisatie van de vier agentschappen maximaal rekening te houden met de Europese context.

De VRWI vraagt ook hier zich te behoeden voor een te sterke tweedeling tussen het academisch onderzoek in het vernieuwde FWO enerzijds en innovatie en valorisatie in de bedrijfswereld in een nieuw AOI anderzijds, terwijl Europa met Horizon 2020 juist streeft naar méér integratie van Onderzoek en Innovatie: *“Horizon 2020 is the biggest EU Research and Innovation programme ever with nearly 80€ billion of funding available over 7 years (2014 tot 2020). (...) By coupling research and innovation, Horizon 2020 is helping to achieve this with its emphasis on excellent science, industrial leadership and tackling*

societal challenges. The goal is to ensure Europe produces world-class science, removes barriers to innovation and makes it easier for the public and private sectors to work together in delivering innovation.” Ook met betrekking tot de deelname aan Europese programma’s, zal het er dus op aankomen in de noodzakelijke bruggen te voorzien tussen het nieuwe AOI en vernieuwde FWO.

6. EEN GEÏNTEGREERD STEUNKADER: PROGRAMMA’S EN PROCEDURES AFSTEMMEN EN *BEST PRACTICES* INTEGREREN

De VRWI meent dat de herstructurering van het EWI-landschap moet aangegrepen worden als opportuniteit om instrumenten en programma’s beter op elkaar af te stemmen en te evolueren naar een geïntegreerd steunkader. Dit impliceert ook bestaande procedures in de verschillende entiteiten tegen het licht te houden, te vergelijken en *best practices* te integreren.

De VRWI wil hierbij duidelijk maken dat dit geen pleidooi is voor uniformiteit. Integendeel, het is - en blijft - belangrijk dat de eigenheid van goed-werkende instrumenten en programma’s behouden blijft, gezien deze instrumenten en programma’s een specifieke doelgroep en finaliteit hebben. Maar er moet hier een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen het inhoudelijke enerzijds en het procesmatige en/of procedurele anderzijds. M.a.w. inhoudelijke eigenheid mag geen beletsel vormen om te streven naar integratie van *best practices* op het vlak van processen en/of procedures.

7. GOVERNANCE

7.1. Vernieuwd FWO

Het huidige governancemodel van het FWO is een stakeholdersmodel, waar de universiteiten, als de belangrijkste begunstigen van de FWO-middelen, samen met vertegenwoordigers van de Vlaamse en de federale overheid en onafhankelijke bestuurders zetelen. Dit vraagt een constante aandacht voor het vermijden van een belangenconflict.

Nu de opdracht van het FWO substantieel wordt verruimd door het overhevelen van de programma’s van de Herculesstichting enerzijds en de meer op lange termijn gerichte instrumenten van het IWT anderzijds, is het opportuun om het governancemodel van het FWO onder de loep te leggen. Hierbij zijn transparantie en toegankelijkheid belangrijk en moeten alle stakeholders betrokken worden.

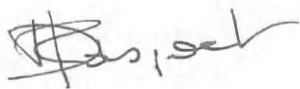
Tegelijk is het ook belangrijk bij de integratie de eigenheid van de verschillende pijlers te bewaren en in een eigen financiering te blijven voorzien voor de verschillende opdrachten: infrastructuur, fundamenteel en strategisch onderzoek. De ene pijler mag niet worden uitgehold ten voordele van de andere.

7.2. Nieuw AOI

Het voornemen van de Vlaamse Regering is om van het nieuwe AOI een IVA te maken en de huidige Raad van Bestuur van het IWT om te vormen tot het Raadgevend Comité van het AOI. De VRWI heeft hier bedenkingen bij en adviseert het nieuwe AOI vorm te geven als een EVA met een eigen Raad van Bestuur, waarbij alle stakeholders betrokken moeten worden.

Een EVA met een Raad van Bestuur beschikt immers over grotere autonomie en onafhankelijkheid. Tegelijk is deze Raad van Bestuur aansprakelijk en kan deze dus ter verantwoording geroepen worden. Dergelijke aansprakelijkheid van een Raad van Bestuur heeft verschillende voordelen:

- Aansprakelijkheid gaat samen met *good governance*: open, transparant en met gebruik van objectieve maatstaven;
- Aansprakelijkheid gaat samen met objectiviteit en transparantie bij het toekennen van steun en financiering.



Danielle Raspoet
Algemeen Secretaris



Dirk Boogmans
Voorzitter

VLAAMSE RAAD
VOOR WETENSCHAP
EN INNOVATIE

FLEMISH COUNCIL
FOR SCIENCE
AND INNOVATION

KOLONIËNSTRAT 56
B-1000 BRUSSEL
WWW.VRWI.BE

T +32 2 212 94 10
F +32 2 212 94 11
INFO@VRWI.BE

D. BOOGMANS | VOORZITTER
D. RASPOET | SECRETARIS

