



TOEKOMST VAN HET VLAAMSE CLUSTERBELEID

GROENBOEK

MEI 2024



De Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen (VARIO) adviseert de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement over het wetenschaps-, technologie-, innovatie-, industrie-, en ondernemersbeleid. De raad doet dit zowel op eigen initiatief als op vraag. VARIO werd bij besluit opgericht door de Vlaamse Regering op 14 oktober 2016. VARIO werkt onafhankelijk van de Vlaamse Regering en de partijen in het werkveld. De voorzitter en de negen leden van VARIO zetelen in eigen naam:

Lieven Danneels (voorzitter)

Dirk Van Dyck (plaatsvervangend voorzitter)

Katrín Geyskens

Wim Haegeman

Johan Martens

Koen Vanhalst

Vanessa Vankerckhoven

Marc Van Sande

Reinhilde Veugelers

Het secretariaat is gevestigd in Brussel:

Koning Albert II-laan 35 bus 9

1030 Brussel

+32 (0)2 553 24 40

vario@vlaanderen.bewww.vario.be

TOEKOMST VAN HET VLAAMSE CLUSTERBELEID

GROENBOEK

MEI 2024

COLOFON

Ontwerp: Vlaamse Overheid/VARIO
Mei 2024

Alle publicaties zijn gratis te downloaden via www.vario.be of via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties>

Coverfoto © shutterstock

AUTEURSRECHT

Alle auteursrechten voorbehouden. Mits de bronvermelding correct is, mogen deze uitgave of onderdelen van deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VARIO. Een correcte bronvermelding bevat in elk geval een duidelijke vermelding van organisatiennaam en naam en jaartal van de uitgave.

INHOUD

MANAGEMENT SAMENVATTING	1
EXECUTIVE SUMMARY	3
ADVIES	5
1. VRAAG OM ADVIES:	5
2. AANBEVELINGEN	6
ANNEX 1: GECONSULTEERDE ACTOREN	13

Recommendation 3: Embark on a partnership role between the spearhead clusters and VLAIO

To achieve the above recommendations, VARIO advocates a strengthened partnership role for VLAIO in the guidance and follow-up of the spearhead clusters, in addition to the existing funding role. This partnership will be all the more important in addressing societal challenges. In that context it is necessary to collaborate in confidence on achieving the stated objectives of the spearhead clusters in a sufficiently effective manner.

Recommendation 4: Make an open call for new strategic themes with rigorous selection and avoid ad hoc initiatives

VARIO considers the time is right for an open call around new strategic themes, favouring a bottom-up approach. VARIO asks to consider whether the calls can take place on a project basis without setting up new organisations/structures. However, if the perspective of a spearhead cluster organisation is offered, it is important to set ambitious and clear KPIs in advance.



ADVIES

1. VRAAG OM ADVIES:

Na 10 jaar financiering van de speerpuntclusters, gestart in 2017, staat Vlaanderen voor een vernieuwde aanpak van het clusterbeleid. De Europese regelgeving die de overheidsfinanciering van de Vlaamse clusters regelt, artikel 27 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV), legt namelijk expliciet een tijdsbeperring van 10 jaar op. Enkele speerpuntclusters bereiken deze termijn eind 2026.

In juni 2023 nam Minister van Werk, Economie, Innovatie en Landbouw Jo Brouns het initiatief om tegen begin 2024 een groenboek op te stellen voor de toekomst van het Vlaamse clusterbeleid. Hij vroeg aan VLAIO een traject op te starten om de aangewezen opties te onderzoeken voor verankering van waardevolle initiatieven of activiteiten. Hierbij wordt ook gekeken naar afstemming en synergie met Strategische Onderzoekscentra (SOC's), sectorale of thematische innovatie-initiatieven, collectieve centra en Vlaamse wetenschappelijke instellingen.

Het resultaat is het groenboek 'De toekomst van het Vlaamse clusterbeleid', meegedeeld aan de Vlaamse Regering op 22 maart 2024.

Op 27 maart 2024 ontving VARIO van minister Brouns een vraag om advies bij dit groenboek, meer bepaald over:

1. De vier voorgestelde scenario's, en de rol die de huidige speerpuntclusters hierin kunnen opnemen, waarbij een combinatie van scenario's mogelijk is en voor alle bestaande speerpuntclusters wellicht niet hetzelfde scenario het meest wenselijk en haalbaar is.
2. Het al dan niet ontbreken van strategisch belangrijke thema's bij de bestaande (en in oprichting zijnde) speerpuntclusters, die via een nieuwe oproep Innovatieve Bedrijfsnetwerken de kans kunnen krijgen door te groeien tot speerpuntclusters in nieuwe domeinen.

Voor de formulering van zijn advies steunt VARIO op eerdere VARIO-adviezen, aangevuld met consultaties van relevante partijen (zie annex 1 voor een lijst met geïnterviewde personen). Voorliggend advies werd besproken tijdens de VARIO-raadsvergadering van 18 april 2024 en werd schriftelijk goedgekeurd op 4 mei.

//

2. AANBEVELINGEN

Er worden drie generaties innovatiebeleid onderscheiden¹: O&O-beleid, Innovatiesysteembeleid en Transformatief Innovatiebeleid. Elke generatie speelt een essentiële rol in het modern innovatiebeleid. Clusterbeleid wordt typisch gesitueerd binnen de tweede generatie, Innovatiesysteembeleid. Dat vertrekt vanuit de vaststelling dat innovatie actoren niet geïsoleerd te werk gaan, maar wel in voortdurende interactie met elkaar nl. in een innovatiesysteem. Vanuit beleid wordt daarom ingezet op het maximaal verbinden van actoren. Samenwerking vormt dan ook de kern van de clusterwerking.

Speerpuntclusters zijn een instrument voor economische valorisatie en het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen via O&O&I ...

In 2015 stelde VRWI² over de toenmalige conceptnota Clusterbeleid³: *“Met het clusterbeleid wil de Vlaamse Regering de **innovatieparadox** in Vlaanderen aanpakken en meer inzetten op **valorisatie**. Dit gebeurt door samenwerking binnen de **triple helix** (bedrijven, kennisinstellingen, overheden) aan te moedigen en het steuntraject te verlengen naar projecten met een hoog ‘technology readiness level’ (TRL).”*

Tegelijk merken we op dat de VRWI in 2015 ook al aanbeval *“om te verduidelijken hoe clusters nuttig kunnen zijn in maatschappelijke transitie en systeeminnovaties binnen Vlaanderen, zoals geïdentificeerd in ‘Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen’”*.

Het tweeluik ontsluiten economisch potentieel en oplossen maatschappelijke uitdagingen vormt dan ook de overkoepelende doelstelling van het Vlaamse clusterbeleid:⁴

“De ondersteuning van de innovatieclusters heeft als doel:

1° onbenut economisch potentieel te ontsluiten en competitiviteitsverhoging bij Vlaamse ondernemingen te realiseren via een actieve en duurzame samenwerking tussen actoren;

2° bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke uitdagingen met een directe economische meerwaarde voor Vlaamse ondernemingen”

... binnen een transformatiegericht innovatiebeleid

Heel recent publiceerde VARIO een advies⁵ over transformatiegericht innovatiebeleid. Daarin vraagt VARIO aan de Vlaamse overheid om het innovatiebeleid sterker op maatschappelijke uitdagingen te richten, met het oog op een meer veerkrachtig en wendbaar Vlaanderen. Daartoe is het nodig om een sterkere link tussen het innovatie- en transitiebeleid te maken, gericht op systeeminnovaties (cf. aanbeveling 2 in advies 35).

¹ Zie Rathenau Instituut, Missiegedreven innovatiebeleid: wat, hoe en waarom, 20 maart 2020.

² 2015: VRWI-advies ‘Conceptnota clusterbeleid’ (<https://www.vario.be/nl/adviezen-rapporten/advies-207-conceptnota-clusterbeleid>)

³ Conceptnota Vlaams clusterbeleid (VR2015 1707 DOC.0842/1TER)

⁴ Clusterbesluit 4 maart 2016 artikel 2

⁵ 2024: VARIO-advies 35: Transformatiegericht Innovatiebeleid (<https://www.vario.be/nl/adviezen-rapporten/advies-35-transformatiegericht-innovatiebeleid-een-bestuurskader-voor-de-vlaamse-overheid>)

Bij de activiteiten van de speerpuntclusters groeit het belang van maatschappelijke uitdagingen en zijn al elementen van transformatief innovatiebeleid aanwezig. Zo worden bv. opportuniteiten voor interclustersamenwerking gestructureerd volgens de transitieprioriteiten uit Visie 2050, die van in de conceptie al gericht zijn op systeemverandering. VARIO vraagt in VARIO-advies 35 om hier duidelijker op in te zetten: VARIO ziet voor de speerpuntclusters een meer expliciete rol bij het behalen van de vooropgestelde beleidsdoelen binnen transformatiegericht innovatiebeleid en vraagt om de clusterpacten daarbij beter te aligneren met een geactualiseerde strategische agenda van de Vlaamse overheid.

Ingegeven door deze overwegingen is VARIO is dan ook geen voorstander van de scenario's 1, 2 en 4:

- VARIO vindt dat een bepaald aandeel recurrente basisfinanciering noodzakelijk is voor speerpuntclusters. Deze basisfinanciering zorgt ervoor dat ze zich neutraal kunnen opstellen t.o.v. van alle mogelijks begunstigde partijen. Een inschakeling van de speerpuntclusters binnen transformatief innovatiebeleid vraagt van hen ook engagement. Zonder basisfinanciering zullen de speerpuntclusters waarschijnlijk minder verbonden zijn aan het behalen van beleidsdoelen. VARIO acht zo'n scenario (scenario 1) dan ook niet opportuun.
- VARIO ziet voor de bestaande speerpuntclusters geen grote potentiële synergiewinsten en wijst een inkantelingsscenario (scenario 2) dan ook sterk af. Bovendien is de sturing door de bedrijven, die voor VARIO essentieel is, in dit scenario niet fundamenteel gewaarborgd. Omgekeerd moet wel getracht worden om organisaties die actief zijn rond de thema's van de speerpuntclusters (en qua werking grote gelijkenissen vertonen) te consolideren in de speerpuntclusters.
- Een scenario waarin de economische valorisatie wordt losgelaten als doelstelling en waarin de clusterprogramma's volledig worden gekaderd in een systeemtransformatie (scenario 4) gaat voor VARIO voorbij aan de rol van de speerpuntclusters in het Innovatiesysteembeleid.

Aanbeveling 1: Speerpuntclusters hebben een duidelijke plaats binnen het hedendaagse innovatiebeleid. VARIO verkiest voor hun toekomst een scenario met in hoofdzaak een economische opdracht en met een sterke link naar transformatief innovatiebeleid

VARIO verkiest grotendeels een verderzetting van het huidige clusterbeleid met een terechte focus op economische valorisatie en een duidelijke rol voor de maatschappelijke uitdagingen gelinkt aan de transities. Dit stemt grotendeels overeen met scenario 3. De ondersteuning en financiering van clusters moet worden geïntegreerd in een overkoepelende strategie voor industrie- en innovatiebeleid, waarbij de focus ligt op hun rol om economische en maatschappelijke kernuitdagingen aan te pakken in Vlaanderen. Dit past bij een van de ambities in het VARIO-memorandum⁶ 2024-2029 'Breng innovatie en

⁶ 2023: VARIO-memorandum 2024-2029 (<https://www.vario.be/nl/adviezen-rapporten/vario-memorandum-2024-2029-meer-impact-door-excellentie-in-innovatie-en-ondernemerschap>)

ondernemerschap terug prominent in het industriebeleid'. De speerpuntclusters geven een invulling aan die ambitie vanuit een bedrijfsgestuurde organisatie met focus op strategisch belangrijke ecosystemen.

Aanbeveling 1.1: Koester de bestaande sterktes van de speerpuntclusters

Het recente rapport⁷ 'Analyse van en aanbevelingen voor een optimale rol van de Vlaamse speerpuntclusters' wijst op de verschillende rollen die de speerpuntclusters vandaag al opnemen. VARIO vindt het belangrijk dat zij de volgende sterktes (blijven) vertonen:

Een sterke economische rol via bottom-up innovatie

Het is belangrijk dat de clusters deel uitmaken van een overkoepelende strategie voor innovatie- en ondernemerschapbeleid. De hoofdplicht van de clusters is om nieuw economisch potentieel te ontsluiten via bottom-up innovatie. De recente rapporten⁸ van ECOOM/STORE over de speerpuntclusters en hun impact op de 'Total Factor Productivity' van de betrokken ondernemingen zijn daarover gunstig.

VARIO vraagt er bij de inschakeling van de speerpuntclusters binnen transformatief innovatiebeleid over te waken dat de invulling van de innovatie-activiteiten voldoende bottom-up blijft.

Grote betrokkenheid van bedrijven

Een belangrijk kenmerk van de speerpuntclusters is de nauwe betrokkenheid van en sturing vanuit de bedrijven bij het opzetten van de langetermijnstrategie en de opmaak van de roadmaps. Dankzij deze strategische roadmaps is er een efficiënte stroomlijning en doelgerichtheid van onderzoek en ontwikkeling. Die betrokkenheid vertaalt zich onder meer in de cofinanciering door de bedrijven via een combinatie van lidgelden en projectfinanciering. Voor VARIO is het cruciaal dat die betrokkenheid via cofinanciering wordt behouden.

Voldoende onafhankelijke/neutrale rol

Speerpuntclusters nemen een centrale en neutrale actorrol op en dit moet ook zo blijven volgens VARIO.

Facilitator van samenwerking

Speerpuntclusters zorgen voor samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, en bedrijven onderling, en met de overheid (bv. Departement MOW, FIT...). VARIO vraagt om deze samenwerking te

⁷ <https://catalisti.be/wp-content/uploads/2020/08/Studie-speerpuntclusterorganisaties-2024.pdf>

⁸ 'Mid-term review Vlaamse Speerpunt Clusters' en 'Impact van clusterlidmaatschap op bedrijfsprestaties (TFP)'

bestendigen. De samenwerking is nog voornamelijk 'triple helix'. Sommige speerpuntclusters doen dat al meer binnen de 'quadruple helix' en betrekken ook het maatschappelijke middenveld.

Europees relevant

VARIO ondersteunt het belang van internationaliseren voor Vlaanderen als kleine open regio. De innovatie activiteiten van de speerpuntclusters moeten dan ook relevant zijn binnen het Europese innovatielandschap en dus op generlei manier beperkt tot relevantie in Vlaanderen.

Aanbeveling 1.2: Stel bijkomende verwachtingen scherp

VARIO schuift bijkomende verwachtingen naar voren.

Maak ruimte voor pioniers en kmo's

Betrokkenheid van en sturing vanuit bedrijven zijn voor de speerpuntclusters cruciaal. Met het oog op systeemverandering en een fundamentele verandering van koers is het daarbij belangrijk om een breed gamma aan bedrijven te betrekken, dat zeker niet beperkt is tot de meer gevestigde ondernemingen. De speerpuntclusters (en programma's zoals de Klimaatsprong) zouden dan ook vaker moeten inspelen op opportuniteiten om wendbare innovatieve nichespelers of pioniers aan te trekken. Hierbij dient aandacht te gaan naar een voldoende differentiërend lidmaatschap (kostprijs), om o.a. ook (jonge) innovatieve bedrijven en (familiale) kmo's, met minder diepe zakken toe te laten.

Europese hefboomwerking voor kmo's

In zijn advies 31⁹ vraagt VARIO om de deelname van Vlaamse kmo's aan Europese initiatieven te bevorderen. Daarin wordt onder meer gesteld dat speerpuntclusters en federaties kunnen zorgen voor match making en het opzetten van consortia. Het aantal kmo's dat via de speerpuntclusters wordt betrokken in Europese samenwerking verdient daarom specifieke aandacht.

Werk 'quadruple helix' samenwerking verder uit

Om nog meer in te spelen op de maatschappelijke uitdagingen is het ook nodig burger- of maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken. Het is wel belangrijk om de invulling van het maatschappelijk middenveld niet te traditioneel in te vullen en breder én innovatiever te bekijken (cf. VARIO-advies 29¹⁰). Dit moet verder opgenomen en uitgewerkt worden in het toekomstig clusterbeleid.

⁹ 2023: VARIO-advies 31: Optimaal wegen en inspelen op het EU-beleid (<https://www.vario.be/nl/adviezen-rapporten/advies-31-optimaal-wegen-en-inspelen-op-het-onderzoeks-innovatie-en-industriebeleid-van-de-eu>)

¹⁰ VARIO Advies 29: Klimaatsprong – programmanota(<https://www.vario.be/nl/adviezen-rapporten/advies-29-klimaatsprong-programmanota>)

Aanbeveling 2: Voorzie de nodige financiële ondersteuning voor de hernieuwde opdracht van de speerpuntclusters

Voorzie de nodige basisfinanciering om onafhankelijkheid te vrijwaren

VARIO vindt het belangrijk dat de clusters financieel ondersteund worden in hun basiswerking. Zoals al aangehaald is dit noodzakelijk om hun onafhankelijke centrale actorrol duurzaam te blijven opnemen. Gezien de duidelijke rol die de speerpuntclusters volgens VARIO moeten opnemen in het realiseren van verschillende transitie's is het ook belangrijk dat de connectie tussen de speerpuntclusters en de Vlaamse overheid voldoende behouden blijft; dit kan via de ondersteuning van de basiswerking.

Geormerkte middelen bieden een meerwaarde voor de clusterwerking

VARIO vindt het belangrijk dat er blijvend geormerkte middelen vrijgemaakt worden voor de speerpuntclusters, en zeker voor de interclusterprojecten, dit gezien hun belang voor de realisatie van de transitie's. VARIO vindt het wel belangrijk dat de cluster- en interclusterprojecten aan een grondige selectieprocedure onderworpen worden, equivalent aan de selectieprocedure via de reguliere kanalen.

Exploreer de rechtsbasis binnen AGVV (en daarbuiten?)

Het Europese onderzoeks-, innovatie- en industriebeleid oefent in toenemende mate invloed uit op het Vlaamse beleid ter zake. Maar het in volle ontwikkeling zijnde Europese industriebeleid biedt ook een kans om bij de Europese Commissie een lans te breken voor het speerpuntclusterinstrument als onderdeel van industrieel beleid. Vlaanderen kan samen met EU lidstaten initiatief nemen om onder meer de volgende twee pistes te exploreren voor de financiering van het clusterbeleid:

- In welke mate kan er een verlenging bekomen worden van de periode van 10 jaar (binnen het huidige artikel 27 van de AGVV)?
- Overweeg om voor het gekozen scenario een aanmeldingsprocedure voor staatssteun te doorlopen indien de AGVV de gemaakte keuze onvoldoende toelaat. Het Vlaamse clusterbeleid heeft ondertussen maturiteit opgebouwd. De speerpuntclusters zelf hebben een ruime expertise en knowhow. En dankzij de Vlaamse monitoring- en evaluatiecultuur is er ook al veel informatie beschikbaar die nodig is ter onderbouwing van een eventuele aanmeldingsprocedure.

VARIO vraagt om voor de rechtsbasis in de mate van het mogelijke een 'lappendeken' aan steunmaatregelen uit de AGVV te voorkomen. Dit zou namelijk voor nog meer rapporterings- en evaluatieverplichtingen bij de speerpuntclusters kunnen zorgen. Het kan ook leiden tot onduidelijkheid en verwarring bij de bedrijven.

Aanbeveling 3: Zet in op een partnerschapsrol tussen de speerpuntclusters en VLAIO

Om bovenstaande aanbevelingen te bewerkstelligen, bepleit VARIO een versterkte partnerschapsrol voor VLAIO in de begeleiding en opvolging van de speerpuntclusters, naast de bestaande financieringsrol. Dit partnerschap zal des te belangrijker zijn bij het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen. Daarbij is

het noodzakelijk om gezamenlijk en in vertrouwen voldoende doelmatig te kunnen werken aan het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen van de speerpuntclusters.

Aanbeveling 4: Doe een open oproep rond nieuwe strategische thema's met strenge selectie en vermijd ad hoc initiatieven

In het groenboek wordt aangegeven dat er na 2017 geen nieuwe oproepen voor IBN's gelanceerd werden, dit om versnippering tegen te gaan en een overvloed aan organisaties te vermijden. Toch zijn nadien in bepaalde specifieke domeinen enkele ad-hoc clusters gestart op initiatief van de Vlaamse Regering, gebaseerd op het clusterbesluit (bv. EdTech, Flanders Space 2.0, Slimme Regio Vlaanderen). Ook de mogelijkheid tot oprichting van een nieuwe speerpuntcluster "Entertainmenttechnologie" werd opgenomen in de beslissing VR 2023 1606 DOC.0753/1.

VARIO acht de tijd rijp voor een open oproep rond nieuwe strategische thema's

VARIO wil ad hoc initiatieven vermijden en is daarom voorstander van een bottom-up aanpak met open oproep. Tegelijk moet versnippering van het innovatielandschap daarbij vermeden worden. VARIO vraagt daarom om te bekijken of de open oproepen kunnen plaatsvinden op projectbasis. Op deze manier kunnen er werkmiddelen voor een beperkte periode toegekend worden voor een kleinschalig project. Er zouden in dit stadium dan geen nieuwe organisaties/structuren worden opgezet. Indien het perspectief van een speerpuntcluster wordt aangeboden is het wel belangrijk om op voorhand ambitieuze en duidelijke KPI's voorop te zetten zodat een evaluatie en beoordeling na de afgelopen periode mogelijk is. De ondersteuning mag niet automatisch resulteren in een nieuwe speerpuntcluster na de verlopen periode.

Gebruik de resultaten van de systeemanalyse

Momenteel wordt er een systeemanalyse van het Vlaamse O&O&I-landschap¹¹ vanuit het Departement EWI uitgevoerd. De resultaten hiervan kunnen suggesties bieden voor het heroriënteren van bestaande organisaties/structuren die in de toekomst de rol van speerpuntcluster kunnen opnemen of voor het identificeren van thema's die vandaag al als strategisch belangrijk worden erkend maar waarvoor nog geen clusterwerking bestaat.

¹¹ [Vlaamse Overheid - Departement Economie, Wetenschap en Innovatie_Specifieke opdrachten in het kader van een systeemanalyse Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie \(O&O&I\) en van een uitgaventoetsing "Vlaams beleid in het kader van productiviteit" vanuit de beleidsvelden Economie, Wetenschappelijk Onderzoek, Innovatie en Wetenschapscommunicatie...12/02/2024 - ebp](#)

ANNEX 1: GECONSULTEERDE ACTOREN

Inge Arents	Flanders' Food
Koenraad Debackere	KU Leuven
Herman Derache	Sirris
Jan Desmyter	Buildwise en voorzitter van VLOOT
Karel De Corte	VLAIO
Johan Lecocq	Medvia
Frederik Loeckx	Flux 50
Piet Opstaele	Blauwe Cluster
Annie Renders	VLAIO
Tine Schaerlaekens	Catalisti
Dirk Torfs	Voormalig CEO Flanders Make
Peter Vercaemst	VITO
Guido Verhoeven	Voormalig directeur SIM

Dit advies is voorbereid door de VARIO-staf:

Thomas Geernaert
Annelies Wastyn
Danielle Raspoet

VARIO

Vlaamse Adviesraad voor
Innoveren & Ondernemen



Vlaanderen
is ambitieus

VARIO

Vlaamse Adviesraad voor
Innoveren & Ondernemen



Vlaanderen
is ambitieus

Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen

Koning Albert II-laan 35 bus 9

1030 Brussel

+32 (0)2 553 24 40

vario@vlaanderen.be

www.vario.be