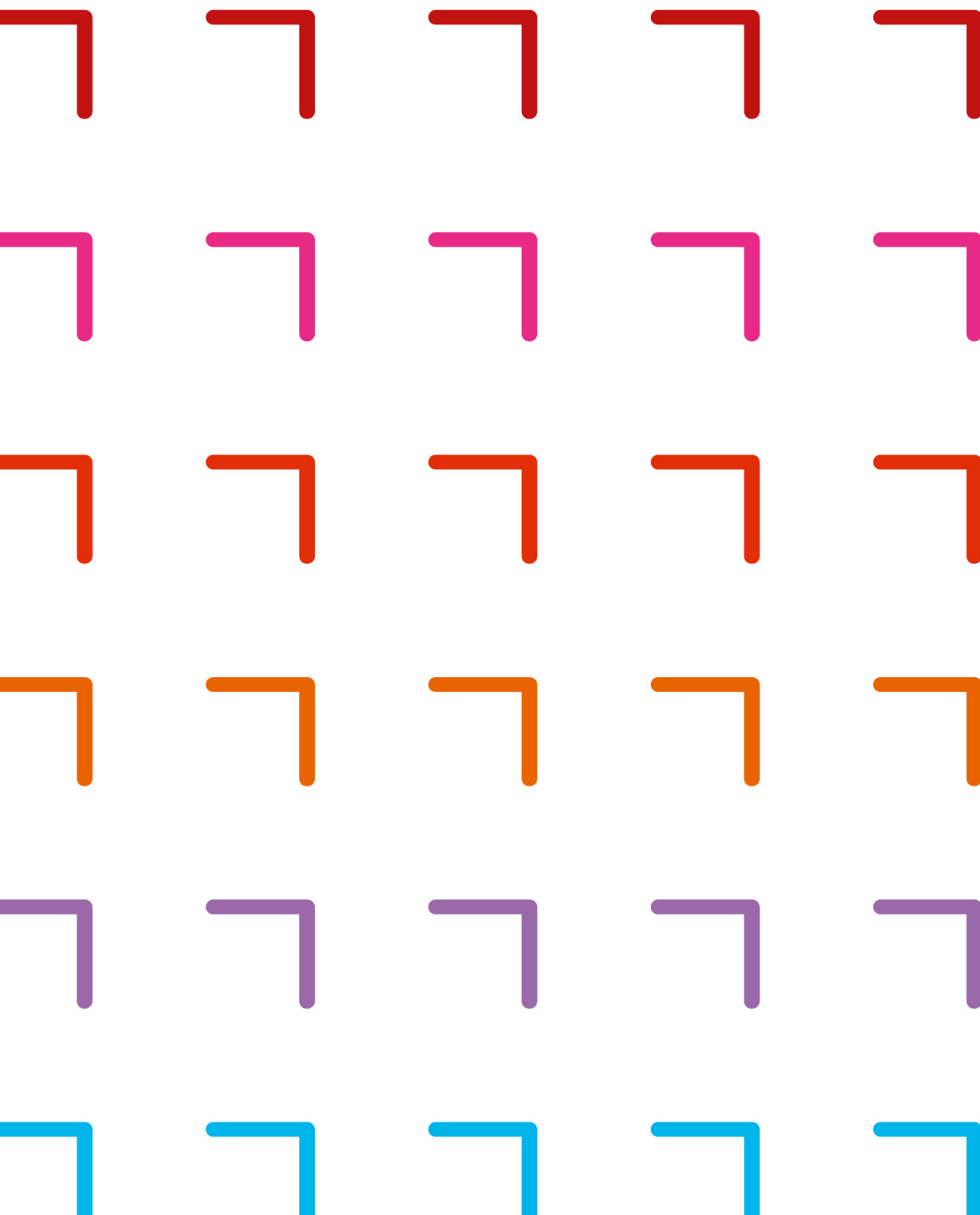


ADVIES 207
CONCEPTNOTA
CLUSTERBELEID
24 SEPTEMBER 2015



ADVIES 207
CONCEPTNOTA
CLUSTERBELEID
24 SEPTEMBER 2015

INHOUD

EXECUTIVE SUMMARY

MANAGEMENTSAMENVATTING

SITUERING

ADVIES

1. **VROEGE CONSULTATIE OP BASIS VAN CONCEPTNOTA**
2. **STERK UITGANGSPUNT, MAAR ONDUIDELIJKE POSITIONERING**
3. **INNOVATIEPARADOX AANPAKKEN DOOR STIMULEREN VAN SAMENWERKING EN VERLENGEN VAN STEUNTRAJECT**
4. **‘VOOR VLAANDEREN STRATEGISCHE DOMEINEN’: DE ZEVEN TRANSITIEGEBIEDEN UIT DE VRWI-TOEKOMSTVERKENNINGEN 2025**
5. **CONSOLIDATIE VAN LANDSCHAP A.D.H.V. SPEERPUNTCLUSTERS EN INNOVATIEVE BEDRIJFSNETWERKEN**
 - 5.1. **Speerpuntclusters**
 - 5.2. **Innovatieve bedrijfsnetwerken**
 - 5.3. **Consolidatie van landschap door prioritaire inbedding bij bestaande organisaties**
6. **OVERHEIDSSTEUN AAN SPEERPUNTCLUSTERS EN INNOVATIEVE BEDRIJFSNETWERKEN**
 - 6.1. **Steun aan clusterorganisatie: beperkt in tijd, in omvang en in steunpercentage**
 - 6.1.1. Beperkt in tijd
 - 6.1.2. Beperkt in omvang
 - 6.1.3. Beperkt in steunpercentage – 50% private cofinanciering van de bedrijven
 - 6.2. **Ondersteuning van clusteractiviteiten voor/door de cluster (projectmiddelen)**
 - 6.2.1. Vaag competitiviteitsplan
 - 6.2.2. Al dan niet geprivilegieerde toegang tot reguliere steuninstrumenten en/of specifiek voorbehouden steuninstrumenten binnen AIO
 - 6.2.3. Afstemming met PMV en TINA-fonds

6.3. Rol van overheid

6.3.1. Ondernemende rol

6.3.2. Faciliterende en ondersteunende rol

7. TRIPLE-LEVERAGE-FILOSOFIE MET BEWAKING VAN EVENWICHTEN

8. AANVRAAGPROCEDURE

**9. TIMING UITROL VAN SPEERPUNTCLUSTERS EN INNOVATIEVE
BEDRIJFSNETWERKEN**

10. SELECTIE- EN EVALUATIECRITERIA VAN CLUSTERS

11. KRITISCHE SUCCESFACTOREN VOOR CLUSTERS

**12. IMPACTEVALUATIE VAN CLUSTERBELEID: SCHERPE DOELSTELLINGEN EN
ROBUUSTE MEETINSTRUMENTEN**

BIBLIOGRAFIE

EXECUTIVE SUMMARY

On the 17th July 2015 the Flemish government adopted the concept paper on cluster policy as put forward by the Flemish minister of Work, Economy, Innovation and Sports, Philippe Muyters.

With a new programme to support clusters, the Flemish government wishes to tackle the innovation paradox in two ways. On the one hand, the government unequivocally draws the card of increased collaboration between enterprises, knowledge institutions and other actors. On the other hand, the government intends to extend its support mechanisms to projects closer to the market.

The Flemish Council for Science and Innovation (VRWI) entirely backs the new programme and formulates the following recommendations in order to optimize it:

- Use the six vertical transition areas as established in the VRWI Foresight 2025 study for selecting solid spearhead clusters on the initiative of enterprises within these themes;
- Insist indeed on a strong commitment from companies (50% co-financing), meanwhile clarifying your own commitment about the earmarked budget within existing support instruments and the cluster-specific instruments;
- A 10 year period for a spearhead cluster seems realistic, but innovative enterprise networks should be given more time (4 to 5 instead of 3 years) to generate an impact;
- Safeguard the balance between cluster means and regular means for research and innovation;
- Define clear and unambiguous policy targets and regularly monitor the impact of the cluster policy with solid tools.

The VRWI has formulated these proactive recommendations in order to maximally impact on the further elaboration of the Flemish cluster policy.

MANAGEMENTSAMENVATTING

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). De Vlaamse Regering belooft met het nieuwe programma voor clusterondersteuning een vijftal grootschalige speerpuntclusters en een twintigtal kleinere innovatieve bedrijfsnetwerken te zullen ondersteunen.

De VRWI schaart zich volledig achter dit clusterprogramma en de belangrijkste argumenten en principes die de conceptnota Clusterbeleid naar voor schuift:

- Een clusterbeleid met duidelijk beleidskader als remediëring voor enkele zwaktes binnen de bestaande 'clusterachtige' initiatieven in Vlaanderen.
- De keuze voor een beperkt aantal speerpuntclusters (in voor Vlaanderen strategische domeinen) en een groter aantal innovatieve bedrijfsnetwerken (voor kortetermijnacties of binnen opkomende domeinen).
- Clusterinitiatieven bij voorkeur inbedden in bestaande structuren met het oog op een consolidatie van het landschap.
- De steun aan de clusterorganisatie begrenzen in tijd, omvang en steunpercentage om de structuur zo licht en flexibel mogelijk te houden en een stevig engagement van de bedrijven af te dwingen.
- De clusters vooral ondersteunen in hun activiteiten via al dan niet gereserveerde projectmiddelen binnen de reguliere steuninstrumenten van AIO en specifiek voor clusters voorbehouden steuninstrumenten.
- Inzetten op maatwerk met een beperkt aantal generieke instrumenten.
- Uitgaan van en gestalte geven aan de triple-leverage-filosofie, zoals de VRWI zelf heeft voorgesteld in Advies 163.
- Niet enkel een faciliterende en ondersteunende rol voor de overheid, maar ook een ondernemende rol.

Daarnaast heeft de VRWI enkele hiaten vastgesteld in de conceptnota, waarvoor ze graag suggesties formuleert voor de verdere uitwerking van het clusterbeleid:

- Verduidelijk hoe clusters nuttig kunnen zijn voor slimme specialisaties binnen de Europese Unie en maatschappelijke transitie en systeeminnovaties binnen

Vlaanderen, zoals geïdentificeerd in 'Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen'.

- Gebruik de zes verticale transitiegebieden uit de VRWI Toekomstverkenningen 2025 als leidraad om binnen deze thema's concretere speerpuntclusters op initiatief van de bedrijven te selecteren.
- Verleng de termijn voor steun aan de clusterorganisatie voor innovatieve bedrijfsnetwerken tot vier of vijf jaar. Drie jaar is te kort om impact te kunnen genereren.
- Geef de bedrijven in de cluster meer tijd om 80% van de cofinanciering voor de clusterorganisatie voor de eerste twaalf maanden te volstorten. Drie maanden is niet realistisch vanuit menig oogpunt.
- Geef zo snel mogelijk inzicht in de scope en het detail van het competitiviteitsplan, zodat geïnteresseerden hun aanvraag kunnen voorbereiden.
- Verschaf duidelijkheid over het commitment van de overheid inzake geormerkte middelen binnen de reguliere steuninstrumenten en specifiek voor clusters voorbehouden steuninstrumenten. Dit geldt ook voor nog te creëren steuninstrumenten voor projecten met hoge TRL.
- Vind bij het definiëren van de concrete modaliteiten het juiste evenwicht tussen enerzijds het scheppen van duidelijkheid en zekerheid en anderzijds het waarborgen van voldoende flexibiliteit, dit zowel voor de aanvragers als voor de financierende overheden.
- Stroomlijn PMV en haar instrumenten met het Vlaamse clusterbeleid, het slimme specialisatiebeleid en het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI).
- Bewaar het evenwicht tussen clustermiddelen en reguliere middelen, en tussen vraaggedreven en aanbodgedreven middelen. De geormerkte middelen voor een cluster zijn daarom best maximaal evenredig met de innovatiecapaciteit waarover de cluster relatief gezien in de Vlaamse economie beschikt. Tegelijkertijd mag er geen sprake zijn van een oormerking van FWO-financiering en moeten ook evenwichten bewaard worden binnen het nieuwe FWO-segment.
- Zorg ervoor dat de clusters niet enkel Horizon 2020-middelen aan kunnen trekken, maar ook middelen uit het geheroriënteerde cohesiebeleid en het EFSI.
- Streef een realistische clustergrootte na.
- Verbind vooraf scherpe doelstellingen aan het clusterbeleid en evalueer regelmatig de impact van het beleid met behulp van robuuste meetinstrumenten.

SITUERING

In het Regeerakkoord 2014-2019 van 23 juli 2014 kondigde de nieuwe Vlaamse Regering een gericht clusterbeleid aan dat ondernemersgedreven is, aansluit bij de sterktes van de Vlaamse industrie en kennisinstellingen, inzet op de vermarkting van innovatie, en dat internationaal het verschil kan maken voor Vlaanderen.

In oktober 2014 heeft de Beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie (WEWI) dit voornemen herbevestigd en de uitrol van een Vlaams clusterbeleid aangekondigd. De VRWI heeft in zijn advies bij de beleidsnota enkele principes naar voor geschoven die de Vlaamse Regering best zou hanteren bij het uittekenen van het clusterbeleid (Advies 199B, 18 december 2014, pp. 20-22).

De VRWI heeft toen ook te kennen gegeven dat ze de totstandkoming van een Vlaams clusterbeleid van nabij zou volgen en zich grondig zou informeren. Dit gebeurde in het voorjaar van 2015 aan de hand van toelichtingen in de Commissie Innovatiebeleid (CIB) door Koenraad Debackere (K.U.Leuven), Dimitri Corpakis (Europese Commissie), en Eric Sleenckx (kabinet minister Philippe Muylers).

Op 17 juli 2015 heeft Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport, Philippe Muylers, de conceptnota Clusterbeleid aan de Vlaamse Regering voorgelegd.

Het is evident dat het clusterbeleid niet op zichzelf staat, maar best samen met de andere beleidsplannen van de Vlaamse Regering binnen het EWI-domein bekeken wordt. In voorliggend advies bespreekt en becommentarieert de VRWI de conceptnota Clusterbeleid in samenhang met de andere beleidsplannen. Bij wijze van overzicht heeft de VRWI volgende regeringsdocumenten in de analyse meegenomen:

- Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019 van 23 juli 2014 en de Beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie (WEWI) 2014-2019, beide door de VRWI besproken in Advies 199A, Advies 199B en Advies 199C.
- Voorontwerp van decreet inzake herstructurering beleidsdomein EWI, becommentarieerd door de VRWI in Advies 204.
- Visietekst over de transitie van IWT, Agentschap Ondernemen, Herculesstichting en FWO naar het Agentschap Innoveren en Ondernemen

(AIO) en het vernieuwde FWO (van 8 mei 2015) met pagina's 9-11 die specifiek over het clusterbeleid handelen. De VRWI heeft deze visietekst (enkel voor wat de reorganisatie van de agentschappen betreft) besproken in Advies 204.

- Ter conceptnota Ondernemerschap stimuleren via het vernieuwde Agentschap Innoveren en Ondernemen (van 17 juli 2015), becommentarieerd door de VRWI in Advies 208.

De Commissies Wetenschapsbeleid (CWB) en Innovatiebeleid (CIB) hebben de conceptnota Clusterbeleid besproken. De CWB deed dit tijdens de zitting van 9 september, de CIB tijdens die van 10 september. Bruno Lambrecht, adjunct-kabinetschef Economie en Innovatie, kabinet Philippe Muyters, is de conceptnota Clusterbeleid komen toelichten op de CIB van 10 september.

Eric Sleenckx, Raadgever Economie en Innovatie, kabinet Philippe Muyters, is de conceptnota Clusterbeleid aan de VRWI komen toelichten op 24 september 2015. Op de zitting van 24 september heeft de VRWI voorliggend advies goedgekeurd.

ADVIES

1. VROEGE CONSULTATIE OP BASIS VAN CONCEPTNOTA

De VRWI vindt het positief dat de Vlaamse Regering gebruikmaakt van een conceptnota om de grote lijnen van het toekomstige clusterbeleid uiteen te zetten. Dit creëert de mogelijkheid voor consultatie en overleg met betrokkenen in een vroege fase van het beleidsproces. Het is zaak om samen met alle relevante spelers tot duurzame en gedragen beleidsoplossingen te komen voor de uitdagingen van vandaag en morgen.

2. STERK UITGANGSPUNT, MAAR ONDUIDELIJKE POSITIONERING

De conceptnota duidt helder de rationale achter en het belang van een gericht clusterbeleid (p. 2). De nota vertrekt vanuit een kritische doorlichting van de 'clusterachtige' initiatieven die op dit moment in Vlaanderen bestaan (pp. 3-4). Die hebben zeker hun waarde, maar kennen daarentegen enkele zwaktes. De investeringen van vorige legislaturen in netwerk- of speerpuntvorming hebben niet altijd de beoogde impact gehad in termen van valorisatie, economische groei, competitiviteitsverhoging en jobs. Bovendien hebben ze geleid tot een sterk versnipperd landschap met een grote diversiteit aan parallelle initiatieven, die vaak subkritisch en in grote mate (tot 80%) afhankelijk zijn gebleven van overheidssubsidies. Een aangepast clusterbeleid met een duidelijk beleidskader zou hieraan kunnen verhelpen.

De VRWI deelt deze analyse en dit voornemen, maar vindt dat de nota de kans heeft gemist om een aantal zaken uit te klaren, niet in het minst de verwarring die bestaat tussen de begrippen cluster, speerpunt, slimme specialisatie, transitie, systeeminnovatie, enz. Hoe kunnen clusters als instrument ingezet worden binnen het Europese Slimme Specialisatiebeleid (S3) en de Europese Onderzoeks- en Innovatiestrategieën voor Slimme Specialisatie (RIS3)¹, met inbegrip van het

¹ De Europese Commissie heeft het verband tussen clusters en slimme specialisaties duidelijk gemaakt in 'The Role of Clusters in Smart Specialisation Strategies' van 2013 en in 'Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation' (RIS3) van 2012, p. 67: "Clusters can be used at both the design and the implementation phase of smart specialization strategies. In the design phase, they can be used to identify the industrial strength and assets in a region, to contribute to set strategic priorities and to make the right political decisions. For this purpose, cluster mapping and benchmarking are valuable tools that can be used to identify regional specialization patterns and compare economic activities, including agriculture, and strengths with other regions in the EU. In the implementation phase, clusters can be used as

Vanguard-initiatief voor Nieuwe groei door Slimme Specialisatie²? En hoe kunnen clusters een rol vervullen in grote transities of systeeminnovaties, zoals die met het oog op de renaissance van de Europese industrie (Industrie 4.0), of de zeven transitieprioriteiten die de Vlaamse Regering heeft geïdentificeerd in de nota 'Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen' (van september 2015)?

De conceptnota Clusterbeleid had de gelegenheid kunnen gebruiken om deze verbanden te verduidelijken. De VRWI heeft hiertoe opgeroepen in zijn Advies 205 bij de 'Langetermijnvisie en het Governance-model in de Transversale Beleidsnota 2050' (4 juni 2015).

3. INNOVATIEPARADOX AANPAKKEN DOOR STIMULEREN VAN SAMENWERKING EN VERLENGEN VAN STEUNTRAJECT

Zoals aangekondigd in het Regeerakkoord 2014-2019, en herbevestigd in de Beleidsnota WEWI, wil deze regering focussen op beleidsmaatregelen voor het versterken van de innovatiebasis en het stimuleren van ondernemerschap. De creatie van een nieuw agentschap voor innoveren en ondernemen (AIO), de vereenvoudigde kmo-portefeuille, een vernieuwing qua ondernemerschapsbevordering, het nieuwe programma voor clusterondersteuning, en de reorganisatie van PMV en het stroomlijnen van haar instrumenten: al deze maatregelen moeten Vlaanderen meer ondernemend en innoverend maken.

Zo is het clusterbeleid *"de hefboom om de innovatieparadox in Vlaanderen aan te pakken en meer in te zetten op vermarkting van innovatie"* (Regeerakkoord 2014-2019). Zowel de Soete-rapporten (van 2007 en 2012) als eerdere VRWI-adviezen hebben die innovatieparadox aangekaart. Vlaanderen ontwikkelt excellente kennis, maar die kennis wordt te weinig gevaloriseerd. Dat de huidige regering deze paradox wil aanpakken met een nieuw programma voor clusterondersteuning dat inzet op samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en andere actoren, vindt de VRWI goed.

efficient platforms that can focus on and quickly contribute to the objectives of smart specialization. In particular, by fostering cross-sectoral cooperation, clusters can contribute to implement thematic-based strategies by addressing new society challenges and creating new competitive advantages in a region."

² Met dit initiatief willen de deelnemende regio's (op het moment van schrijven gaat het om 25 Europese regio's) de agenda van Slimme Specialisatie beter positioneren en integreren in relevante Europese beleidskaders aan de hand van diverse beleidsacties zoals het uittekenen van gemeenschappelijke roadmaps, het stroomlijnen van strategische investeringen, en het upgraden van regionale clusters tot globaal competitieve clusters. Alle informatie op <http://www.s3vanguardinitiative.eu/>.

Een belangrijke uitdaging van het clusterbeleid is tevens om - conform de nieuwe Europese regels - het steuntraject te verlengen naar ontwikkelingen dichterbij de markt met een hoog Technology Readiness Level of TRL (demo, proeftuin, enz.). Dit zal wellicht tot de creatie van nieuwe steuninstrumenten leiden.

De VRWI schaaft zich volledig achter deze twee doelstellingen. In zijn Memorandum 2014-2019 en in Advies 199B heeft de VRWI precies aangedrongen op het aanpakken van de innovatieparadox door samenwerking en co-creatie te intensiveren, en op een inhaalbeweging voor demonstratie- en pilootprojecten.

4. 'VOOR VLAANDEREN STRATEGISCHE DOMEINEN': DE ZEVEN TRANSITIEGEBIEDEN UIT DE VRWI-TOEKOMSTVERKENNINGEN 2025

De VRWI heeft er bij de Vlaamse Regering al meermaals op gehamerd om in het gerichte innovatiebeleid keuzes te maken en in te zetten op een beperkt aantal initiatieven. De VRWI volgt de Vlaamse Regering dan ook om slechts *“een beperkt aantal grootschalige en ambitieuze speerpuntclusters”* te ondersteunen *“die aansluiting vinden bij voor Vlaanderen strategische domeinen”* (conceptnota, p. 4).

Anderzijds schept de conceptnota geen duidelijkheid over welke de voor Vlaanderen strategische domeinen zijn. Dit is nochtans belangrijk omdat de term 'strategisch domein' naar voor wordt geschoven als 'kritisch selectiecriteria' (uitsluitingscriterium) voor de selectie van speerpuntclusters (conceptnota, p. 10): *“slechts één initiatief per 'strategisch domein' kan gesteund worden (+ niet overlappend met andere bestaande initiatieven).”* Voor de aanvragers uit het veld is het daarom cruciaal om te weten welke domeinen voor Vlaanderen strategisch zijn en welke niet.

De nota creëert hierover echter verwarring door te verwijzen naar verschillende beleidskaders (op p. 5, 6 en 10) die als mogelijk aftoetsings- of referentiekader zouden kunnen fungeren:

- De acht slimme specialisatiedomeinen ingediend door de Vlaamse Regering voor de EFRO-werking 2014-2020;
- De zes domeinen gedefinieerd in het Regeerakkoord 2014-2019;
- De zeven transities uit de Transversale Beleidsnota 2050 (voorjaar 2015) en de vervolgnota 'Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen' (september 2015);
- De zes VRWB-clusters van 2006.

De VRWI betreurt dat de conceptnota Clusterbeleid nog naar de VRWB-verkenningsoefening van 2006 verwijst en niet naar de recente update ervan door de VRWI, met name de Toekomstverkenningen 2025 (zie Studiereeks 26). Al in Advies 199B bij de Beleidsnota WEWI heeft de VRWI zijn Toekomstverkenningen 2025 naar voor geschoven als referentiekader voor de ondersteuning van clusters. Deze verkenningsoefening met tijdshorizon 2025 werd precies uitgevoerd om inhoudelijke invulling te geven aan het afwegingskader met triple-leverage-filosofie dat de VRWI uitstekende voor de financiering van grote gerichte strategische O&O&I-initiatieven in Vlaanderen (Advies 163 van 22 december 2011). De triple-leverage-filosofie zelf werd wel overgenomen voor het uittekenen van het clusterbeleid (zie conceptnota Clusterbeleid, p. 1).

Volgens de conceptnota (p. 6) zijn “[v]oor ‘Vlaanderen strategische domeinen’ [...] deze domeinen waarvoor Vlaanderen niet alleen over wetenschappelijke en technologische excellentie beschikt, maar ook over een groot economisch potentieel en draagvlak.” Dit zijn precies de criteria die de VRWI in zijn Toekomstverkenningen 2025 heeft gehanteerd. Bovendien zijn de Toekomstverkenningen 2025 - en hierin verschillen ze van de andere beleidskaders vermeld in de conceptnota - het resultaat van een zorgvuldig opgebouwd iteratief, beleidsdomeinoverschrijdend en gekwantificeerd proces. Meer dan 230 experts en stakeholders uit de bedrijfswereld, de kennisinstellingen, het maatschappelijk middenveld en de overheid (verschillende beleidsdomeinen) hebben zich gedurende twee jaar (2013-2014) gebogen over de Vlaamse prioriteiten voor wetenschap en innovatie in 2025. De zeven transitiegebieden, zes verticale en één horizontaal (zie Tabel 1), en hun onderliggende prioriteiten, zijn m.a.w. het resultaat van een bottom-up proces. Het ging hierbij om meer dan een louter technologische verkenningsoefening. Innovatie werd in zijn ruimste betekenis begrepen, met inbegrip van sociale innovatie.

Tabel 1. De zeven transitiegebieden van de VRWI Toekomstverkenningen 2025

Zes verticale transitiegebieden	Één horizontaal transitiegebied
1. Digital Society	7. Society 2025
2. Food	
3. Health-Well-Being	
4. Urban Planning, Mobility Dynamics and Logistics	
5. Smart Resources Management	
6. New Energy Demand and Delivery	

De VRWI dringt er bij de Vlaamse Regering nogmaals op aan om bij het selecteren van de speerpuntclusters de zes verticale transitiegebieden, zoals uitgewerkt in de VRWI Toekomstverkenningen 2025, als leidraad te gebruiken en binnen deze thema's concretere speerpunten met voldoende initiatief vanuit en draagvlak bij de bedrijven naar voor te schuiven.

5. CONSOLIDATIE VAN LANDSCHAP A.D.H.V. SPEERPUNTCLUSTERS EN INNOVATIEVE BEDRIJFSNETWERKEN

5.1. Speerpuntclusters

De conceptnota Clusterbeleid kondigt aan dat de Vlaamse Regering zal inzetten op *“een beperkt aantal grootschalige en ambitieuze speerpuntclusters die aansluiting vinden bij ‘voor Vlaanderen strategische domeinen’”*. Aldus heeft het programma voor clusterondersteuning de uitdrukkelijke doelstelling *“om te komen tot consolidatie en hergroepering van een aantal bestaande vraaggedreven initiatieven en bovendien succesvolle gesteunde clusterinitiatieven te versterken.”* (p. 4)

Onderzoek (Ketels et al. 2012) heeft aangetoond dat een clusterbeleid inderdaad het best vertrekt vanuit bestaande regionale sterktes (economisch, technologisch en wetenschappelijk) of vanuit bestaande sterke actoren. In dit opzicht zorgt een clusterbeleid voor een versterking van de sterken. De conceptnota Clusterbeleid (p. 5) volgt dit:

“De primaire doelgroep voor het clusterbeleid zijn consortia van Vlaamse ondernemingen met groeiambities, innovatiebewust, met internationale blik en openstaand voor samenwerking met andere ondernemingen en kenniscentra, [...]”

5.2. Innovatieve bedrijfsnetwerken

Daarnaast zal het nieuwe programma voor clusterondersteuning ook ‘innovatieve bedrijfsnetwerken’ (IBN) ondersteunen, dit zowel voor clusterinitiatieven met kortetermijnambities als voor nieuwe ‘emerging industries’.

Bij clusterinitiatieven met kortetermijnambities denkt de Vlaamse Regering aan bottom-up initiatieven tot netwerkvorming die uitgaan van kleinere of minder

innovatieve of minder exportgerichte bedrijven, zo heeft de VRWI vernomen uit de toelichting.

Het voornemen om daarnaast ook nieuwe opkomende industrieën te steunen via de IBN, vindt de VRWI positief. Ketels et al. (2012: 45) benadrukken dit potentieel van clusters eveneens:

“Cluster based strategies – as part of industry, innovation, regional and science policy – should account for both a rejuvenation of established industries in Europe, as well as paving the ground for new emerging industries.”

5.3. Consolidatie van landschap door prioritaire inbedding bij bestaande organisaties

De consortia of groepen van ondernemingen zijn de ‘aanvragers’ van clusterfinanciering (p. 8). Voor wat de zgn. ‘uitvoerders’ (de clusterorganisaties) betreft, heeft de VRWI eind 2014 - toen de Beleidsnota WEWI de grote lijnen van het clusterbeleid uiteenzette - de Vlaamse Regering aangespoord om te *“vertrekken vanuit bestaande structuren zoals de strategische onderzoekscentra (SOC), lichte structuren (LS), Strategische Innovatieplatformen (SIP) in wording, enzovoort, die op de keper beschouwd als clusters ‘avant la lettre’ fungeren.”* (Advies 199B, 18 december 2014)

De Vlaamse Regering volgt deze aanbeveling (p. 8):

“De groep van ondernemingen duidt een uitvoerder aan waarop ze beroep willen doen om de rol van clusterorganisatie te vervullen. De voorkeur gaat hierbij naar inbedding bij bestaande organisaties zodat geen nieuwe rechtspersoon dient gecreëerd te worden”.

De VRWI vindt het positief dat het clusterbeleid bestaande initiatieven (zoals de lichte structuren, competentiepolen, netwerkorganisaties, enz.) zal aanmoedigen om zich te (her)groeperen rond grote uitdagingen, en samenwerking na te streven, overlapping te vermijden en tot speerpunt- of netwerkvorming te komen. De hiermee beoogde consolidatie van het Vlaamse EWI-landschap, waarvan sprake in de

conceptnota, is volledig conform de twee Soete-Rapporten (van 2007 en 2012) en eerdere VRWI-adviezen.

6. OVERHEIDSSTEUN AAN SPEERPUNTCLUSTERS EN INNOVATIEVE BEDRIJFSNETWERKEN

6.1. Steun aan clusterorganisatie: beperkt in tijd, in omvang en in steunpercentage

6.1.1. Beperkt in tijd

Terecht spreekt de conceptnota Clusterbeleid over het 'programma voor clusterondersteuning' (p. 8). Het gaat niet om het subsidiëren van structuren, maar om het ondersteunen van een uit te voeren programma of competitiviteitsproject. Het is daarom positief dat de subsidies voor de clusterorganisatie (de zgn. 'uitvoerder' of het management) begrensd zijn in de tijd, tot 10 jaar voor speerpuntclusters en tot 3 jaar voor innovatieve bedrijfsnetwerken.

Tijdens de toelichting heeft de VRWI inzicht gekregen in de scenario's die de Vlaamse Regering ziet voor clusters na het aflopen van hun ondersteuningstermijn, dit is na drie jaar voor een IBN en na 10 jaar voor een speerpuntcluster:

1. Doorgroeien of heroriënteren
 - Voor IBN: doorgroeien naar een speerpuntcluster binnen een strategisch domein
 - Voor speerpuntclusters en IBN: vorming van een nieuwe cluster of netwerk rond een nieuwe uitdaging (strategisch domein, emerging industry)
2. Op eigen kracht verdergaan (zonder overheidssubsidies)
3. Bij gebrek aan resultaten uitdoven

Waar de VRWI akkoord gaat met een maximale termijn van 10 jaar overheidssteun voor het management van speerpuntclusters, vindt de Raad een maximale termijn van 3 jaar steun voor het management van innovatieve bedrijfsnetwerken wel erg kort. Welke resultaten zijn er op zo een korte tijd haalbaar? Welke economische impact of meerwaarde kan dit opbrengen? Bovendien lijkt het de VRWI met zo een korte termijn moeilijk om een excellent en gemotiveerd managementteam te vinden. Een periode van 4 of 5 jaar was daarom meer realistisch geweest.

Uit de toelichting heeft de VRWI eveneens begrepen wat een 'rollend tijdsvenster' betekent voor de speerpuntclusters. Het laat hen toe om hun activiteiten op korte termijn (2 à 3 jaar) in te plannen en biedt hen meer zekerheid over de toekenning van projectmiddelen. Het is een maatregel die de onzekerheid en kortetermijnplanning die de huidige lichte structuren kennen (o.w.v. jaarlijks gereserveerd projectbudget in combinatie met getrapte procedure, zoals de conceptnota aanhaalt op p. 3), in de toekomst uit te sluiten voor de speerpuntclusters. De VRWI vindt dit positief.

6.1.2. Beperkt in omvang

De Vlaamse Regering heeft er eveneens voor gekozen om de steun voor de clusterorganisaties in omvang te beperken. Volgens de EU-regeling voor innovatieclusters³ had de Vlaamse Regering tot max. 7 500 000 euro kunnen gaan, gespreid over tien jaar. Ze heeft dit niet gedaan, en het bedrag beperkt tot max. 5 000 000 euro gespreid over tien jaar of max. 500 000 euro per jaar. Als de bedrijven binnen de cluster de andere 50% investeringen op zich nemen, laat dit totaal (max. 1 000 000 euro per jaar) toe om een excellent, doch in aantal VTE's beperkt clustermanagement aan te stellen gedurende max. tien jaar. De VRWI vindt dit positief. Het is zaak om de 'overhead' of managementstructuur zo 'lean' of 'licht' mogelijk te houden, zodat het gros van de publieke investeringen kan gaan naar het ondersteunen van innovatieve clusteractiviteiten in het veld (in de vorm van projectmiddelen).

Voor het management van een innovatief bedrijfsnetwerk is de publieke steun eveneens beperkt in omvang, zij het dat het om een nog kleiner managementteam zal gaan, gelet op de geringere subsidies (max. 150 000 euro per jaar).

De Visietekst van 8 mei (p. 10) verduidelijkt dit als volgt:

“De clusterorganisatie zelf is relatief beperkt in omvang (typisch enkele personen met een goede kennis van de bedrijven en relevante kenniscentra) en de omvang staat in verhouding met het economisch rendement dat de clusterorganisatie kan realiseren voor de bedrijven in de cluster.”

De VRWI staat hierachter.

³ EU-verordening inzake de groepsvrijstelling, artikel 27 (Europese Unie 2014)

6.1.3. Beperkt in steunpercentage – 50% private cofinanciering van de bedrijven

De conceptnota beperkt het steunpercentage aan de clusterorganisaties tot 50%, volledig conform de EU-verordening inzake de groepsvrijstelling, artikel 27 (Europese Unie 2014, p. 48-49) en stelt dat:

“de mate waarin deelnemende ondernemingen zich financieel engageren een belangrijk element [zal] vormen in de beoordeling van de initiatieven”. (p. 10)

Bovendien dient de cofinanciering *“te gebeuren via directe bijdragen van ondernemingen die aan het initiatief participeren”* (p. 8). *“Financiering uit de inkomsten uit verplichte ledenbijdragen van bedrijfsfederaties en collectieve onderzoekscentra alsook publieke middelen via de Vlaamse financieringskanalen [...] worden hierbij niet in rekening genomen.”* (p. 9) *“Eveneens wordt er verwacht dat er een goede spreiding is van de co-financieringsbijdragen over de clusterleden.”* (p. 9)

Dat de Vlaamse Regering het financiële engagement van de bottom-up actoren (in casu de bedrijven) als belangrijkste maatstaf beschouwt om al dan niet publieke steun toe te kennen, vindt de VRWI een juiste piste. De literatuur schuift 'engagement van de deelnemers' naar voor als één van de kritische factoren voor een succesvol clusterbeleid.

Bovendien was het in het verleden te gemakkelijk om nieuwe structuren en platformen op te richten, die vaak tot 80% van overheidswege ondersteund werden. Door meer financieel engagement te eisen van de bedrijven wil deze regering de wildgroei aan initiatieven terugschroeven. De VRWI volgt die redenering.

De Vlaamse Regering houdt nog een stok achter de deur om zeker te zijn van het engagement van de bedrijven door de eis te stellen dat:

“na toekenning van de steun [...] de speerpuntclusters drie maanden de tijd [krijgen] om 80% van de cofinanciering voor de clusterorganisatie voor de eerste twaalf maanden te volstorten. Indien hier niet aan wordt voldaan binnen de vooropgestelde termijnen, zal/kan de steunbeslissing vervallen.” (p. 8)

Rekening houdend met de gangbare betalingstermijnen in het bedrijfsleven, vindt de VRWI drie maanden onrealistisch. Facturen kunnen pas begin januari worden uitgestuurd en de betalingstermijn van bedrijven is vaak 2 tot 3 maanden. Bovendien vergt het ook tijd om eerst een managementteam te rekruteren dat de facturatie zal moeten uitvoeren. Dit geldt des te meer bij IBN die nog geen verleden hebben. Verder moet ook een speerpuntcluster een groeiende dynamiek kennen. Leden en fondsen (bijv. deelname-fees) zullen ook gedurende het jaar aangetrokken worden. De VRWI pleit er dan ook voor om een meer realistische termijn te hanteren en afspraken te maken over de voorfinanciering van de clusterorganisatie van zodra het engagement van de bedrijven vastligt.

6.2. Ondersteuning van clusteractiviteiten voor/door de cluster (projectmiddelen)

Al bij al is de overheidssteun aan de clusterorganisatie (het management) eerder bescheiden. De overheid zal de speerpuntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken vooral ondersteunen in hun activiteiten (overzicht op p. 7 van de conceptnota) door hen toegang te verlenen tot projectmiddelen, zoals vooropgesteld in het competitiviteitsplan en vastgelegd in het clusterpact.

6.2.1. Vaag competitiviteitsplan

De VRWI merkt op dat de scope en het vereiste detail van het competitiviteitsplan voorlopig vaag blijft. Ligt de scope op individueel bedrijfsniveau, clusterniveau of deeltraject van de cluster (deelgroep van bedrijven)? Indien dit op clusterniveau of deeltraject is, dan zal een gemeenschappelijk actieplan/roadmap met relatie en aligering tussen de bedrijven en andere instellingen nodig zijn. Alvorens bedrijven zich hiertoe kunnen engageren, zullen het juridisch kader (o.a. background en foreground IP en instap- en uitstapregeling), de resultaatverbintenissen, timing, budgetten, resources, enz. duidelijk moeten zijn.

Het is cruciaal voor de actoren in het veld om zo snel mogelijk inzicht te krijgen in de scope en het detail van het competitiviteitsplan, gelet op de scherpe timing die de Vlaamse Regering voor de uitrol van het clusterbeleid voorziet.

6.2.2. Al dan niet geprivilegieerde toegang tot reguliere steuninstrumenten en/of specifiek voorbehouden steuninstrumenten binnen AIO

De Vlaamse Regering zal voor speerpuntclusters binnen de reguliere AIO-steuninstrumenten projectmiddelen reserveren 'onder voorbehoud', dit is in functie van de resultaten van de cluster. Het zal dus niet zo zijn dat een cluster voor 10 jaar zeker is van gereserveerde projectmiddelen. Die zullen worden bijgestuurd in functie van de resultaten. Bij een negatieve evaluatie kan de cluster projectmiddelen verliezen. Innovatieve bedrijfsnetwerken (IBN) daarentegen zullen geen geprivilegieerde toegang kennen tot de reguliere AIO-steuninstrumenten. Mogelijks zullen er specifieke steuninstrumenten voorbehouden worden (bijv. ICON) voor zowel speerpuntclusters als innovatieve bedrijfsnetwerken (p. 9).

Op dit moment is nog niet geweten hoeveel projectmiddelen er voor de speerpuntclusters gereserveerd zullen worden binnen de reguliere steuninstrumenten en op welke wijze. Evenmin is er duidelijkheid over de specifiek voor clusters (lees: speerpuntclusters en IBN) voorbehouden steuninstrumenten. Uit de toelichting heeft de Raad vernomen dat een werkgroep hiermee bezig is. De VRWI vraagt alvast om rekening te houden met volgende aandachtspunten en principes:

1. Om (financieel) engagement van de bedrijven te krijgen, is het absoluut noodzakelijk duidelijkheid te scheppen over wat het commitment is van de overheid. De grootte van de geormerkte middelen en het daarvoor te gebruiken steuninstrumentarium, inclusief de specifieke instrumenten voorbehouden voor de clusters, moeten gekend zijn tijdens de opmaak van het dossier (opstellen competitiviteitsplan en financieel plan) en bij het sluiten van het clusterpact. Dit geldt ook voor de nog te creëren steuninstrumenten, o.a. die met het oog op de verlenging van het steuntraject richting projecten met hoge TRL. Ook al zullen die nieuwe instrumenten pas in 2017 of 2018 operationeel zijn, het is noodzakelijk dat de oproepdocumenten hierover al conceptueel duidelijkheid verschaffen. Hoe kunnen de aanvragers anders een competitiviteitsprogramma indienen?
2. De conceptnota (p. 9) stelt over de gereserveerde projectmiddelen voor de speerpuntclusters dat ze *"Uiteraard [...] volgens de gangbare procedures geëvalueerd [zullen] worden vooraleer de steun effectief toe te kennen."* Ook al vindt de VRWI het logisch dat de Europese regelgeving wordt gerespecteerd, toch dringt de Raad erop aan om snelle doorlooptijden te

garanderen voor de gereserveerde projectmiddelen vastgelegd in het clusterpact, zodat de clusterorganisatie flexibel kan inspelen op nieuwe opportuniteiten en waar nodig, projecten en projectmiddelen kan bijsturen of verschuiven. De clusterorganisaties moeten dynamisch kunnen zijn. Hiertoe moeten ze voldoende vertrouwen, verantwoordelijkheid en flexibiliteit krijgen. Tegelijk moeten de concrete modaliteiten ook voldoende manoeuvreerruimte waarborgen voor de financierende overheidsinstantie, die eveneens soepel moet kunnen inspelen op veranderingen.

3. De modaliteiten moeten differentiatie toelaten tussen de clusters. Niet elke cluster heeft dezelfde behoeften in termen van gereserveerde projectmiddelen (binnen reguliere steuninstrumenten), specifiek voor clusters voorbehouden steuninstrumenten en evt. steuninstrumenten van andere beleidsdomeinen of agentschappen. De conceptnota belooft dit mogelijk te maken en spreekt van 'maatwerk met generieke instrumenten'. De Raad schaart zich achter dit principe en vindt het positief dat deze regering samen met de creatie van het nieuwe AIO komaf wil maken met de waaier aan aparte, zeer specifieke instrumenten die op dit moment nog naast elkaar bestaan, en al dan niet bij verschillende agentschappen ondergebracht zijn. Streven naar een beperkte set van generieke instrumenten die multi-inzetbaar zijn en maatwerk toelaten, is conform de twee Soete-rapporten en eerdere VRWI-adviezen.
4. Met het oog op internationalisatie en het betrekken van internationale partners in de clusters, moeten de modaliteiten van een aantal bestaande steuninstrumenten wellicht herbekeken worden. De VRWI vraagt de werkgroep dit te doen.

Kortom, de VRWI wil dat de oproepdocumenten duidelijkheid creëren over de gereserveerde projectmiddelen binnen de reguliere steuninstrumenten (voor speerpuntclusters) en de specifiek voorbehouden steuninstrumenten (voor speerpuntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken) binnen het AIO, zowel voor wat de bestaande reguliere steuninstrumenten betreft als voor de nog te creëren steuninstrumenten voor projecten met een hoge TRL. Het is bij het definiëren van de concrete modaliteiten cruciaal om het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds het scheppen van duidelijkheid en zekerheid voor de aanvragers en anderzijds het waarborgen van voldoende flexibiliteit, zowel voor de clusterorganisaties als voor de overheidsinstanties.

6.2.3. Afstemming met PMV en TINA-fonds

De VRWI heeft uit de toelichting van Koen Algoed bij de Beleidsnota WEWI begrepen dat het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) het Vlaamse Transformatie- en INnovatie-Acceleratie-Fonds (TINA-fonds)⁴ van PMV momenteel laat evalueren met het oog op een bredere inzetbaarheid van het instrument in het kader van het gericht clusterbeleid, meer specifiek in het kader van het verlengen van het steuntraject naar ontwikkelingen met hoge TRL (o.a. demo, proeftuin). De VRWI heeft meermaals aangedrongen op zo een verlenging van het steuntraject.

De VRWI kijkt uit naar de resultaten van de evaluatie (verwacht in november 2015) en hoopt dat ze benut zullen worden om PMV en haar instrumenten op korte termijn te stroomlijnen met het Vlaamse clusterbeleid, het Europese Slimme Specialisatiebeleid (binnen en buiten het Vanguard-initiatief) en het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI).

6.3. Rol van overheid

6.3.1. Ondernemende rol

Naast steun aan de clusterorganisatie (cf. supra, 6.1) en ondersteuning van de clusteractiviteiten (cf. supra, 6.2) kan de overheid – volgens de conceptnota (p. 10) - het initiatief nemen om actoren samen te brengen in relevante domeinen waar de clusters niet spontaan bottom-up tot stand komen. De VRWI staat hierachter.

Ook een overheidsactor kan/moet 'entrepreneurial' zijn. Ervaring heeft aangetoond dat overheidsactoren, zeker binnen de zgn. verticale, thematische beleidsdomeinen, mee innovatie kunnen initiëren en mee actief moeten participeren (co-creëren) in het innovatieproces. Denken we maar aan de rol die OVAM heeft gespeeld en nog altijd speelt. OVAM is een goed voorbeeld van een overheidsactor die meedenkt, mee-ontwikkelt, mee-experimenteert en zich niet langer beperkt tot financieren, kaders

⁴ Het TINA-fonds is tijdens de vorige legislatuur opgericht om de broodnodige transformatie, innovatie en acceleratie van het industriële weefsel in Vlaanderen te stimuleren. TINA is een marktgedreven investeringsfonds, ondergebracht bij de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV). PMV beheert 200 miljoen euro aan risicokapitaal dat beschikbaar is gesteld door de Vlaamse overheid. Deze middelen dienen innovatie met strategisch potentieel te versterken en versneld naar de markt te brengen. Hierbij gaat het om producten of diensten met een duidelijk go-to-market finaliteit die overgaan naar de fase van commercialisering, opschaling of industrialisering.

scheppen, ondersteunen en monitoren. De VRWI pleit hier voor een actieve en ondernemende overheid, zeker voor de zgn. verticale overheidsinstanties. De Raad wil dat de overheid zich mee engageert in systeeminnovaties en samen met de partners mee-evolueert in leercycli.

6.3.2. Faciliterende en ondersteunende rol

De eerder horizontale overheidsactoren (zoals EWI in dit geval) kunnen zich beperken tot een faciliterende en ondersteunende rol. Zij spelen een regisseursrol en ondersteunen initiatieven die relevante actoren bottom-up in het veld (bedrijven, gebruikers, 'verticale' overheden, enz.) ondernemen en aandrijven.

Specifiek binnen het clusterbeleid, zal de overheid voorzien in één of twee accountmanagers per speerpuntcluster (conceptnota, p. 9). Zij moeten (1) de brug slaan tussen de cluster en relevante actoren binnen het EWI-domein (o.a. PMV en FIT) en binnen andere betrokken beleidsdomeinen; (2) Europese steun helpen absorberen; (3) het clusterpact opvolgen.

Daarnaast wil de overheid, analoog aan de Knowledge and Innovation Communities (KIC's) van het European Institute of Innovation and Technology (EIT), voorzien "in training/coaching van clustermanagers" (p. 10) voor zowel de speerpuntclusters als de innovatieve bedrijfsnetwerken. Dit is conform de literatuur en best practices in het buitenland. De kwaliteit van het management is immers een kritische factor voor het succes van de cluster.

7. TRIPLE-LEVERAGE-FILOSOFIE MET BEWAKING VAN EVENWICHTEN

De conceptnota gaat uit van de triple-leverage-filosofie. Het is de bedoeling dat de clusters zoveel mogelijk hefboomen aanspreken en zoveel mogelijk projectmiddelen absorberen, zowel Vlaamse middelen (voor vraaggedreven, pull-, push- als aanbodgedreven onderzoek⁵) als Europese middelen. Aldus worden middelen gefocust ingezet en leiden ze tot zwaartepuntvorming of speerpuntvorming.

⁵ Dit is de opdeling die de Visietekst van 8 mei over de transitie naar nieuw AIO en vernieuwd FWO maakt.

De conceptnota gaat hier niet op in, maar de Visietekst van 8 mei (p. 10) verduidelijkt deze hefboomwerking wel treffend:

“Het financieel engagement behelst vanuit de overheid de toezegging aan de cluster om voldoende middelen ter beschikking te houden voor de uitvoering van zijn ‘competitiviteitsprogramma’. Vanuit de bedrijven en kennispartners wordt een engagement genomen tot uitvoering en cofinanciering van dit programma. Bovendien zullen de vastgelegde overheidsmiddelen slechts een eerste hefboom vormen, waarbij het aan de cluster zal zijn om te verzekeren dat ook andere hefbomen worden aangesproken. Een cluster die hier niet voldoende in slaagt, zal dan ook niet kunnen rekenen op continuering van deze eerste vastlegging. Een succesvolle cluster zal er dus in slagen om de basishefboom te gebruiken om engagementen uit de deelnemende bedrijven en onderzoeksinstituten te mobiliseren (tweede hefboom), en om ook Europese onderzoeksfinanciering te verwerven (derde hefboom). Op die manier slaagt een goede clusterwerking er in om de basisinvestering die van overheidswege wordt gedaan maximaal effectief te laten zijn.”

De VRWI staat achter deze filosofie. De Raad heeft die zelf voorgesteld in Advies 163 en herbevestigd in Advies 199B bij de Beleidsnota WEWI.

Tegelijkertijd benadrukt de conceptnota Clusterbeleid dat *“het actief ondersteunen van clusters één van de onderdelen van het economie/innovatiebeleid [is] en dus complementair [is] aan het steuninstrumentarium voor individuele bedrijfsprojecten binnen het nieuwe agentschap voor Innoveren en Ondernemen”* (p. 3). Dit lijkt erop te wijzen dat de Vlaamse Regering de nodige evenwichten zal bewaren. De VRWI vindt het essentieel om het evenwicht te bewaken tussen:

- Middelen voor samenwerking/clustering (voor speerpuntclusters: binnen strategische domeinen; voor IBN: bottom-up of binnen opkomende domeinen) enerzijds, en reguliere middelen (voor individuele actoren en binnen alle domeinen) anderzijds;
- Vraaggedreven en pull-middelen enerzijds, en push- en aanbodgedreven middelen anderzijds.

Opdat deze evenwichten in de toekomst effectief bewaard worden, heeft de VRWI enkele aanbevelingen m.b.t. de werking van de drie hefbomen.

De VRWI is van mening dat de eerste hefboom – deze omvat naast de subsidies voor de clusterorganisatie, de geormerkte projectmiddelen binnen de reguliere instrumenten (enkel voor speerpuntclusters) en de specifiek voor clusters voorbehouden steuninstrumenten - niet ten koste mag gaan van die innovatieactoren in Vlaanderen die niet betrokken zijn in speerpuntclusters. Vlaanderen is een zeer open en diverse economie. Recent is gebleken dat we hierdoor beter economische crisissen doorstaan. Daarom moeten de geormerkte middelen maximaal evenredig zijn met de (mate van) innovatiecapaciteit waarover de bedrijven in de cluster beschikken in relatie tot de innovatiecapaciteit van de hele Vlaamse economie (lees: alle Vlaamse bedrijven). Een portfolio benadering is hier aangewezen.

Dezelfde redenering is ook van toepassing op de tweede hefboom, waarbij de aan de cluster deelnemende bedrijven en kennisinstellingen middelen uit de reguliere steuninstrumenten mobiliseren. Hiertoe mag in geen geval FWO-financiering geormerkt worden. Bovendien moeten binnen het nieuwe FWO-segment (SBO- en infrastructuurmiddelen) ook de nodige evenwichten worden bewaakt, zodat er ruimte blijft voor economisch finaliteitsonderzoek buiten de speerpuntclusters en voor maatschappelijk relevant onderzoek.

Voorts benadrukt de VRWI dat de deelname van onderzoeksgroepen/kennisinstellingen aan de cluster geenszins ingegeven mag worden door hun financiële draagkracht. De enige selectiecriteria die hier van toepassing zijn, zijn kwaliteit en excellentie van het onderzoek.

Voor wat het aantrekken van Europese fondsen betreft, de zgn. derde hefboom, wil de VRWI erop wijzen dat het hier niet enkel gaat over Horizon 2020-middelen (of middelen uit het nieuwe EU-Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling). De Vlaamse overheid moet erop toezien dat de Vlaamse clusters ook middelen uit het geheroriënteerde Europese Cohesiebeleid 2014-2020 kunnen halen (met name uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling of EFRO en Europees Sociaal Fonds of ESF). Het nieuwe cohesiebeleid fungeert als een instrument voor capaciteitsopbouw binnen het Slimme Specialisatiebeleid (S3). Dit noopt tot consistentie van het Vlaamse clusterbeleid met de Vlaamse innovatiestrategie voor Slimme Specialisatie (RIS3).

Daarnaast moeten ook de middelen uit het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) ingezet kunnen worden voor het clusterbeleid. De VRWI is alvast tevreden dat Vlaanderen er bij de Europese Commissie op heeft aangedrongen dat dit fonds ook gebruikt zou kunnen worden voor de financiering van pilotlijnen en demonstratieprojecten.⁶ Dit hangt immers samen met de Vlaamse acties binnen het Vanguard-Initiatief. Gezien de specifieke modaliteiten van het EFSI-plan betekent dit een actieve rol van PMV en de instrumenten die het beheert.

8. AANVRAAGPROCEDURE

Voor de innovatieve bedrijfsnetwerken voorziet de conceptnota in een tweetraps-aanvraagprocedure waarbij er eerst een Expression of Interest (Eol) moet opgesteld worden, die na selectie kan uitgewerkt worden tot een Full Proposal (FP).

De VRWI is akkoord met die tweetrapsprocedure. Aan de andere kant leert ervaring bij Horizon 2020 dat een goede project-outline vaak al vereist dat het volledig project uitgekristalliseerd is. Dit maakt het in de praktijk moeilijk om een Eol te schrijven. De VRWI pleit dan ook voor het duidelijk aflijnen van de Eol als aanzet naar een FP en niet als samenvatting van de FP.

9. TIMING UITROL VAN SPEERPUNTCLUSTERS EN INNOVATIEVE BEDRIJFSNETWERKEN

De conceptnota voorziet in een snelle uitrol van het clusterbeleid en geeft een indicatieve timing voor zowel de speerpuntclusters als de innovatieve bedrijfsnetwerken (IBN).

Ingevolge een open oproep zonder deadline zullen kandidaten voor speerpuntclusters hun aanvraagdossier kunnen indienen vanaf begin 2016. Wat de IBN betreft voorziet de conceptnota in volgend tijdschema:

- Begin november 2015: eerste oproep door AIO
- 15 december 2015: deadline indienen Eol
- Midden februari 2016: bekendmaking selectie
- Eind april 2016: deadline indienen FP door geselecteerde initiatieven
- Midden juli 2016: bekendmaking geselecteerde IBN

⁶ De VRWI heeft dit vernomen uit de toelichting van Karel Boutens in de CIB van 3 maart 2015.

De VRWI is tevreden dat de Vlaamse Regering een scherpe timing aanhoudt, maar heeft toch enkele bedenkingen. Voor sommige lichte structuren of competentiepolen, waarvan de deelnemende bedrijven mogelijks overwegen om een aanvraagdossier voor een speerpuntcluster of IBN in te dienen, wordt de overheidsfinanciering (zowel middelen voor de organisatie als gereserveerde projectmiddelen) stopgezet eind 2015. Gesteld dat ze een dossier indienen en effectief geselecteerd worden, dan zullen ze pas over de subsidies (voor werking en projecten) kunnen beschikken ten vroegste midden of eind 2016. Dit vormt een aanslag op de continuïteit van hun werking en lopende projecten. Uiteraard heeft dit ook gevolgen voor het behoud van het vertrouwen bij de stakeholders, zowel de bedrijven als de kennisinstellingen, en het bereiken van de doelstellingen.

Verder vraagt de VRWI zich af hoe de Vlaamse Regering de toekenning precies zal organiseren van de speerpuntclusters. Er wordt vooropgesteld dat er maximum een vier- of vijftal zouden zijn. Wat als dat aantal is toegekend en er nog aanvragen volgen? Hoe zal de Vlaamse Regering hiermee omgaan?

10. SELECTIE- EN EVALUATIECRITERIA VAN CLUSTERS

De selectie en evaluatie van de speerpuntclusters en de IBN zal gebeuren volgens vijf hoofdcriteria. De VRWI maant de Vlaamse Regering aan om deze criteria (en ook de vier uitsluitingscriteria voor speerpuntclusters) transparant en eenduidig te definiëren en waar mogelijk te kwantificeren.

- Wat is een competitiviteitsverbetering?
- Welke elementen bepalen de kwaliteit van de organisatie en werking?
- Wat is een groot economisch potentieel?
- Wat is een ambitieuze langetermijnvisie? Welke ratio verwacht de Vlaamse overheid?
- Welke kritische massa/omvang is noodzakelijk?

Met de beoogde timing voor ogen moeten deze vragen zo snel mogelijk een antwoord krijgen, zodat de geïnteresseerde kandidaten hun aanvraag kunnen voorbereiden.

11. KRITISCHE SUCCESFACTOREN VOOR CLUSTERS

Volgens Christensen et al. (2012: 13) bepalen drie zaken het succes van een cluster.⁷ Ten eerste wijzen ze op het belang van de clusterdeelnemers, waarmee ze doelen op voldoende kritische massa en voldoende engagement van alle deelnemers. De conceptnota in zijn huidige vorm lijkt dit laatste alvast te zullen garanderen voor de bedrijven. Over de noodzakelijke grootte van een speerpuntcluster is het nog wachten op de concrete modaliteiten. Tijdens de toelichting was er sprake van clusters van maar liefst 100 tot 200 bedrijven. Internationale ervaring leert dat dit in de praktijk niet werkbaar is. Daarom maant de VRWI de beleidsmakers aan om een meer realistische clustergrootte na te streven.

Een tweede bepalende factor voor het succes van een cluster is volgens Christensen et al. (2012: 13) de clustermanagementorganisatie en de kwaliteit ervan. De conceptnota Clusterbeleid (p. 10) voorziet analoog aan de KIC's, alvast in "training/coaching van clustermanagers" om dit te garanderen.

Ten derde benadrukken Christensen et al. (2012: 12-13) het belang van een gunstige businessomgeving voor een cluster. Ze maken hierin een onderscheid tussen enerzijds macro-economische randvoorwaarden die gemeenschappelijk zijn voor alle clusters en anderzijds structurele randvoorwaarden die clusterspecifiek zijn. Met macro-economische randvoorwaarden doelen ze op een stabiel macro-economisch en gunstig fiscaal beleid; noodzakelijke elementen om jobs te creëren, en groei en economische ontwikkeling in de clusters te stimuleren. Met structurele randvoorwaarden onderstrepen ze het belang van goed functionerende markten, investeringen in infrastructuur, onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, en arbeidsmarktreguleringen of reguleringen inzake arbeidsmigratie, het vigerende belastings- en competitiebeleid. Al deze elementen zijn van cruciaal belang voor de ontwikkeling van clusters. Anders dan de macro-economische zijn deze structurele randvoorwaarden clusterspecifiek.

Daarom mag volgens de VRWI het clusterbeleid niet losgezien worden van de andere werven van deze regering, zowel binnen het EWI-domein (o.a. inzetten op ondernemerschap - zie Advies 208), als daarbuiten (initiatieven van andere beleidsdomeinen), en bij uitbreiding zowel op het Vlaamse als federale beleidsniveau.

⁷ Ook Konstantynova en Wilson (2014) hebben op basis van een grondige literatuurstudie de kritische succesfactoren in kaart gebracht voor clusters.

12. IMPACTEVALUATIE VAN CLUSTERBELEID: SCHERPE DOELSTELLINGEN EN ROBUUSTE MEETINSTRUMENTEN

Het is niet enkel noodzakelijk om goede criteria uit te werken om de speerpuntclusters en IBN te selecteren en tussentijds te evalueren (cf. supra), maar het is minstens even belangrijk om na te gaan of de geïnvesteerde publieke middelen in clusters wel de gewenste impact hebben (Christensen et al. 2012: 11). Brengen de investeringen in clusterprogramma's meer op dan investeringen in andere innovatie-ondersteunende programma's?

Om de impact van het clusterbeleid in te schatten en te benchmarken met de impact van reguliere innovatie-ondersteunende programma's, is er zowel nood aan scherpe doelstellingen als aan robuuste meetinstrumenten. Aan beide ontbreekt het op dit moment in de conceptnota. Nochtans vormt een analyse van de beleidsimpact de enige manier om te leren uit de resultaten, ook als ze negatief zijn. Overheids- en clusteractoren moeten doorgaans opeenvolgende leercirkels doormaken alvorens tot een juiste aanpak te komen. Daarom is het cruciaal om het beleid zelf regelmatig te monitoren, leermomenten in te lassen, en waar nodig het beleid bij te sturen.

Gehandtekend

Danielle Raspoet
Algemeen Secretaris

Gehandtekend

Dirk Boogmans
Voorzitter

BIBLIOGRAFIE

Christensen T. A., Lämmer-Gamp, T.; Meier zu Köcker, G. (2012). *Let's make a perfect Cluster Policy and Cluster Programme. Smart recommendations for Policy Makers.*

Europese Commissie (2012). *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3).*

Europese Commissie (2013). *The Role of Clusters in Smart Specialisation Strategies.*

Europese Unie (2014). Verordening 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 26/06/2014.

Ketels, C., Lindqvist, G., Sölvell, Ö. (2012). *Strengthening Clusters and Competitiveness in Europe, The Role of Cluster Organizations*, Cluster Observatory, oktober 2012, Stockholm: School of Economics, Center for Strategy and Competitiveness.

Konstantynova, A., Wilson, J. (2014). *Comparing Cluster Policies: An Analytical Framework*, Orkestra Working Paper Series in Territorial Competitiveness, Number 2014-R01, www.orkestra.deusto.es.

VLAAMSE RAAD
VOOR WETENSCHAP
EN INNOVATIE

FLEMISH COUNCIL
FOR SCIENCE
AND INNOVATION

KOLONIËNSTRAAT 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

