



Advies

Conceptnota Clusterbeleid

Brussel, 28 september 2015

Adviesvraag: Adviesvraag over de conceptnota clusterbeleid

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

Ontvangst adviesvraag: 27 juli 2015

Adviestermijn: 30 dagen

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

Goedkeuring raad: 28 september 2015



De heer Philippe Muyters
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Martelaarsplein 7
B-1000 Brussel

contactpersoon

Wim Knaepen
wknaepen@serv.be
Tim Buyse
tbuyse@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20150928_conceptnota_clusterbeleid_wkit

Brussel

28 september 2015

Mijnheer de minister

U heeft de SERV op 27 juli 2015 om advies gevraagd over de conceptnota 'clusterbeleid'. U vindt het advies hierbij ingesloten.

De SERV heeft voor het formuleren van dit advies mede gebruik gemaakt van een rapport van de Stichting Innovatie & Arbeid waaraan momenteel de laatste hand wordt gelegd. De publicatie van het rapport wordt voorzien tegen eind oktober/begin november 2015.

De SERV onderstreept in eerste instantie het belang van een transparant en efficiënt clusterbeleid. Het beleidskader zoals voorgesteld in de conceptnota biedt daartoe de nodige perspectieven. Wel is hij van mening dat het beleidskader op een aantal vlakken aanvulling behoeft. De SERV doet daartoe een aantal suggesties. Het gaat om aspecten betreffende de steunverlening, de tweeledige opzet van speerpuntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken, de KMO-betrokkenheid, de clusterselectie en –erkenning, de monitoring en evaluatie van het clusterbeleid, de budgettaire omkadering en de samenhang met het Europese beleid.

Om het clusterbeleid efficiënt uit te rollen vraagt de SERV overigens de nodige aandacht voor een afgestemde timing van de diverse beleidsinitiatieven, zijnde de inwerkingtreding van het nieuwe Agentschap AIO, de samenstelling van het beslissingscomité van het Hermesfonds, de invulling van de concrete modaliteiten in de steunverlening en de selectieprocedure via een besluit van de Vlaamse Regering en uiteindelijk de lancering van de oproepen voor respectievelijk de speerpuntclusters en de innovatieve bedrijfsnetwerken.

Hoogachtend,

Pieter Kerremans
Administrateur-generaal

Caroline Copers
Voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	6
Advies	9
1 Inleiding.....	9
2 Het belang van een transparant en efficiënt clusterbeleid	9
3 Een beleidskader met perspectieven	9
4 Suggesties tot aanvulling van het beleidskader.....	10
4.1 Afstemming tussen diverse beleidsinitiatieven	10
4.2 Steunverlening.....	11
4.2.1 Clusterorganisaties	11
4.2.2 Clusteractiviteiten	12
4.3 Tweeledige opzet : speerpuntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken	13
4.4 KMO-betrokkenheid.....	14
4.5 Clusterselectie en -erkenning	15
4.6 Monitoring en evaluatie van het clusterbeleid	16
4.7 Budgettaire omkadering.....	16
4.8 Samenhang met Europese beleid.....	17

Krachtlijnen

De SERV is reeds geruime tijd vragende partij om het Vlaamse clusterbeleid, dat tot nog toe veelal in een conceptuele fase is blijven steken, op het terrein te concretiseren en het ambitieniveau van de Vlaamse Regering verder af te lijnen. Het belang van een efficiënt, transparant en gestroomlijnd (speerpunt)clusterbeleid wordt door de Vlaamse sociale partners zowel in het kader van het Pact 2020 als in diverse adviezen beklemtoond en aangekaart.

De SERV vindt het positief dat het clusterbeleid een specifieke plaats krijgt toebedeeld in de opdrachtomschrijving van het nieuwe Agentschap voor Innoveren en Ondernemen. Door naast het meer generieke beleid van ondernemerschapstimulering en ondersteuning van groei te focussen op een clusterbeleid, kan er een belangrijke stimulans gegeven aan de transitie van het Vlaams economisch weefsel.

De conceptnota van de Vlaamse Regering biedt perspectieven voor de concrete uitrol van het clusterbeleid op het terrein. Het beleidskader biedt voldoende ruimte en vrijheid aan partnerschapsverbanden om binnen de contouren van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen en selectiecriteria bottom-up clusterinitiatieven te ontplooiën. Daardoor wordt vraaggestuurde sturing mogelijk.

Het geschetste beleidskader laat volgens de SERV verder toe om de veelheid aan (collectieve) steuninstrumenten met geëigende doelstellingen en modaliteiten op een transparante manier te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Tot slot is de SERV van oordeel dat de door de clusterinitiatieven ontplooiende activiteiten een bijdrage kunnen leveren in het bereiken van de 3%-norm inzake O&O.

De SERV vindt het overigens positief dat de conceptnota zowel de nadruk legt op de economische als de maatschappelijke finaliteit van het clusterbeleid. De inbreng van werknemers en werknemers- en werkgeversorganisaties naast andere relevante stakeholders (zie verder) alsook de aandacht voor sociale innovaties, opleiding en competenties zijn elementen die mede voeding kunnen geven aan de maatschappelijke finaliteit van een clusterinitiatief. Meer algemeen stelt de SERV zich de vraag welke visie de Vlaamse Regering heeft ten aanzien van maatschappelijke innovaties, al dan niet binnen het clusterbeleid, en welke rol bijvoorbeeld de proeftuinen hierin zullen spelen. Verder stelt zich de vraag naar de rol van de SOC's in het speerpuntenverhaal.

De SERV is van oordeel dat het geschetste beleidskader verdere invulling behoeft en doet daartoe een aantal suggesties. Het betreft aspecten rond:

- **Afstemming tussen diverse beleidsinitiatieven.** De SERV pleit voor een realistische timing van en een goed georkestreerde uitrol van de diverse beleidsinitiatieven. De in de conceptnota vooropgestelde timing zet volgens de SERV enkele andere beleidsacties qua timing inzake legistieke en praktische uitrol onder druk. Het gaat i.c. om de opstart van het nieuwe agentschap AIO, de samenstelling van het beslissingscomité van het Hermesfonds en de legistieke concretisering van het clusterbeleid in een besluit van de Vlaamse regering.
- **Steunverlening.** Een structurele ondersteuning (financieel én niet-financieel) van clusterorganisaties is van cruciaal belang voor het succesvol functioneren van een cluster. De vereiste cofinanciering door de private sector zorgt enerzijds voor een zekere

zelfselectie en draagt bij tot een effectief engagement en sturing door de individuele bedrijven. De SERV vindt de beperking in de tijd van de structurele financiering positief. Anderzijds moet erover gewaakt worden dat de vereiste cofinanciering KMO's er niet van weerhoudt om deel te nemen aan een clusterinitiatief. Wat de ondersteuning van clusteractiviteiten betreft, kunnen speerpuntclusters beschikken over een geprivilegieerde toegang tot projectmiddelen, innovatieve bedrijfsnetwerken niet. De vraag stelt zich naar de omvang van de geprivilegieerde middelen en binnen welke steuninstrumenten zij worden gereserveerd.

- **Tweeledige structuur van speerpuntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken.** De conceptnota hanteert een eenduidig uitgangspunt waarbij bestaande en nieuwe clusterinitiatieven zich moeten conformeren aan de voorgestelde tweeledige structuur, zijnde ofwel als speerpuntcluster ofwel als innovatief bedrijfsnetwerk. De SERV gaat er van uit dat dit zowel geldt voor de lichte structuren als voor de Strategische Innovatieplatformen, waarvan sprake in het regeerakkoord. De SERV wijst er op dat de continuïteit van een aantal lichte structuren (m.n. die in eerste instantie een maatschappelijke finaliteit nastreven) in het gedrang kan komen wegens onvoldoende financieel draagvlak. Gelet op de beperking van het aantal speerpuntclusters tot 4 à 5 onderstreept de SERV het belang van zowel de concrete modaliteiten van de open oproep/evaluatieproces als de selectiecriteria bij de beoordeling van de aanvragen door de externe deskundigen van om tot een beperkte excellente keur van speerpuntprojecten te komen en te voorkomen dat een *first come first serve* beleid wordt gevoerd.

Tot slot wijst de SERV erop dat de VIS-trajecten ook hun meerwaarde hebben voor het kleinschaliger bedrijfsleven omwille van het eerder toepassingsgericht dan wel wetenschappelijk excellente karakter ervan. Door de VIS-trajecten te beëindigen zullen op die manier waardevolle innovatieprojecten er tussen uit vallen.

- **KMO-betrokkenheid.** Gelet op het voornamelijk aandeel dat KMO's hebben in het Vlaamse bedrijfsleven, is de SERV van oordeel dat er binnen de clusterconsortia ook een groot draagvlak bij en een ruime betrokkenheid van KMO's moet zijn. De SERV stelt vast dat bij de algemene selectiecriteria van de clusterinitiatieven met deze bekommernis wordt rekening gehouden onder de noemer van 'gedragenheid van het initiatief'. De SERV pleit er voor dat van bij de vorming van de clusterconsortia en doorheen het ganse traject van opmaak van een clusterplan en competitiviteitsagendasetting de relevante KMO's worden betrokken waarbij wordt aangegeven hoe de KMO's in het initiatief worden betrokken, welke hun rol zal zijn in het samenwerkingsverband en hoe zij hierbij zullen worden geflankeerd. Ook bij de effectieve uitvoering van het competitiviteitsprogramma/actieplan van een weerhouden clusterinitiatief dienen de KMO's betrokken te worden.
- **Clusterselectie en –erkenning.** Algemeen is de SERV van oordeel dat, om in aanmerking te komen voor selectie, clusterinitiatieven een afdoend valorisatiepotentieel voor Vlaanderen moeten hebben, wat zich vertaalt in een maatschappelijke meerwaarde onder de vorm van nieuwe producten en diensten, innovatieve arbeids-organisatorische processen, omzetgroei, verankering van ondernemingen en werkgelegenheid, jobcreatie en competentieontwikkeling, investeringen,... De SERV meent dat moet gewaarborgd worden dat de jury van externe deskundigen samengesteld is uit onafhankelijke, internationaal georiënteerde externe experts, die elk vanuit hun achtergrond bijdragen tot een objectieve inschatting van het potentieel van de ingediende voorstellen. De SERV onderschrijft de meerwaarde van het selectie criterium 'clusterpartners (gedragenheid van

het initiatief)', waarbij de groep van potentiële stakeholders zich niet moet beperken tot de typische Triple Helix Partners. Andere potentiële stakeholders zijn werknemers en werknemers- en werkgeversorganisaties naast consumenten en gebruikers en andere maatschappelijke stakeholders... Voor de SERV is het alleszins cruciaal dat het clusterbeleid het bedrijfsleven aan het stuur zet. Samenwerkingsverbanden van bedrijven vormen de eerste doelgroep van het beleid, met specifieke aandacht voor de gegarandeerde deelname van KMO's.

- **Monitoring en evaluatie van het clusterbeleid.** De SERV mist in de conceptnota een aanzet voor een gestructureerd monitoring- en evaluatiesysteem van het clusterbeleid. Essentieel bij clusterevaluaties is dat onderzocht wordt¹ (i) welke impact de cluster heeft op de implementatie van de beoogde beleidsdoelstellingen en op de regionale en internationale slagkracht van de Vlaamse economie (systemische evaluatie) alsook (ii) welke individuele prestaties (individuele evaluatie) een cluster heeft geleverd (outputresultaten). Impactevaluaties dienen zowel ex ante als ex post te gebeuren. De SERV acht het aangewezen om speerpuntclusters periodiek tussentijds te evalueren op hun individuele en systemische merites.
- **Budgettaire omkadering.** In de conceptnota ontbreekt een budgettaire omkadering van het toekomstige clusterbeleid. Hoeveel middelen gereserveerd worden, via welkeerschikkingen binnen het Hermesfonds en het IWT en via welke instrumenten de middelen zullen vrijgemaakt worden, is op dit ogenblik nog niet duidelijk.
- **Samenhang met het Europese beleid.** De SERV heeft herhaaldelijk gewezen op de meerwaarde van Europese programma's en steunfaciliteiten voor Vlaamse beleidsinitiatieven, en wil dat in dit advies herhalen. Ook het clusterprogramma dient op slimme wijze in te spelen op de Europese programma's en steunfaciliteiten, zoals COSME, Horizon 2020, de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (bv. EFRO) en de clusterprogramma's van EUREKA.

¹ SERV, Advies over "Aanzet tot beleidskader voor stroomlijning van innovatiestructuren in Vlaanderen, 30 maart 2015, <http://serv.be/nl/node/9766>

Advies

1 Inleiding

De SERV is reeds geruime tijd vragende partij om het Vlaamse clusterbeleid, dat tot nog toe veelal in een conceptuele fase is blijven steken, op het terrein te concretiseren en het ambitieniveau van de Vlaamse regering verder af te lijnen.

De SERV heeft met zijn werkprogramma 2015 de betrachting gehad om proactief bij te dragen tot de ontwikkeling van een concreet clusterbeleid in Vlaanderen. Enerzijds kon en kan de SERV hiervoor beroep doen op de expertise die hij de laatste jaren, onder meer via het onderzoek van de Stichting Innovatie & Arbeid (StIA), heeft weten op te bouwen op het vlak van samenwerking tussen ondernemingen onderling en met kennisinstellingen. Anderzijds is de SERV sinds jaren een pleitbezorger om het steuninstrumentarium te evalueren en het complexe landschap aan institutionele en intermediaire (innovatie)structuren te herstructureren in functie van de vigerende strategische beleidsdoelstellingen. De transformatie van het industrieel-economisch weefsel staat hierbij, mede onder impuls van Europa, met stip genoteerd.

Om het advies te stofferen wordt door StIA een rapport voorbereid dat het clusterbeleid in een aantal regio's/landen onder de loep neemt. Door de beleidsvoering in diverse regio's/landen te analyseren kunnen suggesties worden geformuleerd ter optimalisering van het beleidskader.

2 Het belang van een transparant en efficiënt clusterbeleid

Het belang van een efficiënt, transparant en gestroomlijnd (speerpunt)clusterbeleid wordt door de Vlaamse sociale partners zowel in het kader van het Pact 2020 als in diverse adviezen beklemtoond en aangekaart.

De SERV vindt het positief dat het clusterbeleid een specifieke plaats krijgt toebedeeld in de opdrachtomschrijving van het nieuwe Agentschap voor Innoveren en Ondernemen. Door naast het meer generieke beleid van ondernemerschapstimulering en ondersteuning van groei te focussen op een clusterbeleid, wordt een belangrijke stimulans gegeven aan de transitie van het Vlaams economisch weefsel. Clusters kunnen immers door een juiste combinatie van complementaire kennis op een snelle wijze innovatieve (soms disruptieve) en concrete oplossingen (met hoge toegevoegde waarde) bieden voor sociaaleconomische en maatschappelijke uitdagingen, de regionale competitiviteit versterken en de innovatieve slagkracht vergroten. Samenwerking in clusters biedt bovendien opportuniteiten om het kennisabsorptievermogen van KMO's te vergroten en vormt zodoende een hefboom voor de transformatie van KMO's.

3 Een beleidskader met perspectieven

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse Regering in uitvoering van het Regeerakkoord met deze conceptnota een beleidskader creëert dat de concrete fundamenteën schetst van het toekomstige clusterbeleid op het terrein. Voorliggende conceptnota biedt een objectief kader dat

aangeeft hoe het clusterbeleid wordt geconcipieerd, op basis van welke criteria (speerpunt)clusters worden geselecteerd, volgens welke modaliteiten en procedure de selectie gebeurt, wie instaat voor de uiteindelijke selectie en binnen welke grenzen clusters kunnen rekenen op overheidsondersteuning.

Het beleidskader biedt voldoende ruimte en vrijheid aan partnerschapsverbanden om binnen de contouren van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen en selectiecriteria bottom-up clusterinitiatieven te ontplooiën. Daardoor wordt vraaggestuurde sturing mogelijk zodat, naast groeperingen die kunnen bogen op een excellente economisch-innovatieve en wetenschappelijke basis, ook samenwerkingsverbanden met een brede scope aan belanghebbenden uit het bedrijfsleven een clusterinitiatief kunnen opzetten, zowel vanuit de sterktes van de Vlaamse economie als met beloftevol potentieel of in opkomende domeinen. Door het vizier open te houden verhoogt de Vlaamse Regering de mogelijkheden om de volgens de SERV terechte beleidsdoelstellingen te realiseren, zijnde:

- het ontsluiten van onbenut economisch potentieel en de realisatie van competitiviteitsverhoging bij Vlaamse ondernemingen
- bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke uitdagingen met een directe economische meerwaarde voor Vlaamse ondernemingen.

De SERV vindt het overigens positief dat de conceptnota zowel de nadruk legt op de economische als de maatschappelijke finaliteit van het clusterbeleid. De inbreng van werknemers, werknemers- en werkgeversorganisaties naast andere relevante stakeholders (zie verder) alsook de aandacht voor sociale innovaties, opleiding en competenties zijn elementen die mede voeding kunnen geven aan de maatschappelijke finaliteit van een clusterinitiatief. Meer algemeen stelt de SERV zich de vraag welke visie de Vlaamse Regering heeft ten aanzien van maatschappelijke innovaties, al dan niet binnen het clusterbeleid, en welke rol bijvoorbeeld de proeftuinen hierin zullen spelen.

Het geschetste beleidskader laat volgens de SERV verder toe om de veelheid aan (collectieve) steuninstrumenten voor samenwerkingsverbanden met geëigende doelstellingen en modaliteiten op een transparante manier te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Op die manier kan een consolidatie van het groot aantal samenwerkingsinitiatieven worden nagestreefd, eventueel door het aangaan van associaties in de hand te werken.

Tot slot is de SERV van oordeel dat de door de clusterinitiatieven ontplooiende activiteiten een bijdrage kunnen leveren in het bereiken van de 3%-norm inzake O&O. De SERV stelt vast dat Vlaanderen in 2013 belangrijke stappen vooruit heeft gezet (2,54% van het BBP) en pleit ervoor dat de Vlaamse overheid onverdroten inspanningen blijft leveren om tegen 2020 deze ambitieuze doelstelling te verwezenlijken.

4 Suggesties tot aanvulling van het beleidskader

4.1 Afstemming tussen diverse beleidsinitiatieven

Algemeen heeft de SERV bedenkingen bij de timing die in de conceptnota wordt vooropgesteld. Aanvragen voor ondersteuning van speerpuntclusters kunnen ingediend worden vanaf begin 2016 terwijl een eerste oproep voor de innovatieve bedrijfsnetwerken na beslissing van de

Vlaamse Regering zal gelanceerd worden door AIO begin november 2015. De SERV merkt op dat:

- nog heel wat concrete modaliteiten in de steunverlening en het selectieproces moeten worden ingevuld,
- het beslissingscomité van het Hermesfonds nog moeten worden samengesteld,
- het AIO pas vanaf 1 januari 2016 in werking zal treden.

De SERV pleit daarom voor een realistische timing van en een goed georkestreerde uitrol van de diverse beleidsinitiatieven.

4.2 Steunverlening

De overheid voorziet steunverlening voor de clusterorganisaties en de clusteractiviteiten op drie niveaus, namelijk financiële steun voor de werking van de clusterorganisatie, financiële steun voor de uitvoering van de clusteractiviteiten, en ten slotte faciliterende ondersteuning van de clusters.

4.2.1 Clusterorganisaties

Een structurele ondersteuning (financieel én niet-financieel) van clusterorganisaties is van cruciaal belang voor het succesvol opstarten en functioneren van een cluster. Clusterorganisaties faciliteren de samenwerking tussen clusterleden en dienen als communicatiepartner naar de overheid toe. Het verband tussen de kwaliteit van de activiteiten en serviceportfolio van de clusterorganisatie² enerzijds en anderzijds de bedrijfsactiviteit, O&O- en internationale activiteiten van de clusterleden wordt algemeen erkend³. Het streven naar cluster-excellentie lijkt vanuit deze overweging dan ook vanzelfsprekend. De SERV stelt vast dat in meer dan 80% van de actuele clusterprogramma's in Europa er een expliciete focus op ligt, en dat in bijna de helft van de clusterprogramma's inschrijving in het excellentieprogramma van het ECEI (European Cluster Excellence Initiative) een verplichte voorwaarde is voor betoelaging⁴ of als criterium dient voor extra incentives.⁵ Het excellentieniveau van de clusterorganisatie en van de door de clusterorganisatie geformuleerde voorstellen en plannen dient tijdens het selectieproces dan ook een cruciale factor te zijn.

Bovendien blijkt de clusterorganisatie ook voor KMO's een belangrijke ondersteuning te kunnen bieden – via bv. stimulering interne matchmaking tussen KMO's en andere clusterleden, organisatie van workshops voor ondersteuning en uitwerking ideeën en concepten en

² Zoeken naar derden-financiering, initiëren van collaboratieve O&O&I projecten, organiseren van interne netwerking, informatieverzameling omtrent trends en marktopportunities in het clusterdomein, begeleiden in valoriseren en commercialiseren van onderzoeksresultaten, ontwikkeling van HR, ontwikkelen en stimuleren van ondernemerschap, netwerking met externe partners, internationalisering van clusterdeelnemers, promotie van de cluster...

³ Smart recommendations for policy-makers – Let's make a perfect cluster policy and cluster programme" (Deens-Duitse publicatie in het kader van cluster-excellence.eu, augustus 2012), p. 32.

⁴ Cluster programmes in Europe, Report European Cluster Observatory, EC, april 2015.

⁵ Where the cluster winds are blowing in Europe – Better cluster policies and tools for implementations- Tactics, EC, oktober 2012.

ondersteuning bij zoektocht naar derde-financiering voor projecten – en aldus de KMO-participatie bij een cluster te kunnen aanmoedigen. Investeren in cluster-excellentie moet in elk geval verder gaan dan het ‘faciliteren van training en coaching van clustermanagers’, zoals voorzien in de conceptnota.

De SERV stelt vast dat clusterorganisaties 50% cofinanciering moeten inbrengen, waarbij ze na goedkeuring van de projectsubsidie en nadien bij het begin van elk projectjaar 3 maanden de tijd krijgen om 80% van de cofinanciering voor de volgende 12 maanden te volstorten. Enerzijds zorgt een afdoende inbreng van de private sector voor een zekere zelfselectie en draagt zij bij tot een effectief engagement en sturing door de individuele bedrijven. Anderzijds moet erover gewaakt worden dat de vereiste cofinanciering (maar ook de beperkte tijd tot volstorting hiervan) KMO's er niet van weerhoudt om deel te nemen aan een clusterinitiatief. Veel KMO-bedrijven zijn namelijk wel bereid om tijd en energie in een samenwerkingsverband te stoppen, maar kunnen zich geen grote financiële bijdrage veroorloven. Desalniettemin is het de expliciete bedoeling van het Vlaams clusterbeleid om ook niet-innovatiegerichte ondernemingen (innovatievolgers) en KMO's te betrekken en actief deel te laten nemen aan de clusters (paragraaf 4.2 van de conceptnota). Het is aangewezen om vanuit die overtuiging ook door deze doelgroep niet-financiële bijdragen tot de clusterwerking te waarderen.

Verder stellen paragrafen 7.1 en 7.2 van de conceptnota dat, indien niet voldaan wordt aan de tijdige volstorting van de cofinanciering voor de clusterorganisatie, de steunbeslissing *zal of kan* vervallen. Het lijkt aangewezen deze omschrijving te specificeren.

Tot slot stelt de SERV vast dat er een tijdslimiet staat op de financiële ondersteuning van clusters. In zijn advies van 30 maart 2015⁶ heeft de SERV een pleidooi gehouden voor het hanteren van een uitdoofclausule om de zelfbedruipendheid van structuren in de hand te werken. Het komt erop neer dat innovatiestructuren zoals clusterorganisaties die beroep doen op overheidsondersteuning, er na verloop van tijd in slagen om hun draagvlak zodanig te vergroten dat het financiële overheidsaandeel kan gereduceerd of stopgezet worden. Dit maakt dat de overheidsfinanciering als hefboom voor de levensvatbaarheid van de structuren minder noodzakelijk wordt (en op langere termijn mogelijk overbodig). Bovendien, wanneer resultaten uitblijven en zwakke clusters ongewijzigd ondersteund blijven, dreigt een verspilling van publieke middelen en marktdistorties.

4.2.2 Clusteractiviteiten

In functie van het instrumentarium van de overheid en de staatssteunregels kunnen bepaalde clusteractiviteiten door de overheid ondersteund worden. De conceptnota vermeldt dat het aanbod van instrumenten bij wijze van voorbeeld onder meer kan bestaan uit steun voor O&O&I, steun voor gezamenlijke strategische transformatieprojecten en opleiding en steun voor markt- en technologie-gerelateerde studies ten behoeve van de hele cluster.

Speerpuntclusters kunnen daarbij beschikken over een geprivilegieerde toegang tot projectmiddelen, innovatieve bedrijfsnetwerken niet.

⁶ SERV, Advies over “Aanzet tot beleidskader voor stroomlijning van innovatiestructuren in Vlaanderen, 30 maart 2015, <http://serv.be/nl/node/9766>

De SERV stelt vast dat geprivilegieerde projectmiddelen worden voorbehouden voor speerpuntclusters. De projecten zullen volgens de gangbare procedures worden geëvalueerd vooraleer de steun effectief toe te kennen. De SERV gaat er dan ook van uit dat het gaat om geprivilegieerde projectmiddelen binnen het kader van specifieke steuninstrumenten. Daarbij stelt zich de vraag naar de verhouding van deze projectmiddelen tot de totaalbudgetten en tot de resterende budgetten voor de individuele bedrijfsprojecten. Tevens is niet duidelijk om welke steuninstrumenten het concreet zal gaan.

De SERV merkt op dat de speerpuntclusters naast de geprivilegieerde projectmiddelen bovendien een beroep kunnen doen op alle reguliere steuninstrumenten binnen het AIO, waarbij de mogelijkheid wordt voorzien om sommige steuninstrumenten specifiek voor te behouden voor de clusters. Ook hier stelt zich de vraag welke steuninstrumenten worden bedoeld, welke de beschikbare budgetten zullen zijn en of er geen *crowding out* effecten zullen spelen ten nadele van de individuele bedrijfsnetwerken en individuele ondernemingen.

4.3 Tweeledige opzet: speerpuntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken

De conceptnota hanteert een eenduidig uitgangspunt waarbij bestaande en nieuwe clusterinitiatieven zich moeten conformeren aan één van de twee voorgestelde structuren, zijnde ofwel als speerpuntcluster ofwel als innovatief bedrijfsnetwerk.

In het advies 'Aanzet tot beleidskader voor stroomlijning van innovatiestructuren in Vlaanderen'⁷ verduidelijkt de SERV dat hij het concept van Lichte Structuren als een potentiële vertrekbasis ziet om gerichte clustervorming te faciliteren. Met 'gericht' bedoelt de SERV dat uitgaande van de Vlaamse comparatieve (wetenschappelijke, technologische en tegelijk economische) sterktes een selectief aantal maatschappelijke en economische uitdagingen worden gedetermineerd waarin Vlaanderen zich wil profileren en excelleren. Het advies voorzag dat *'tussen de lichte structuren en de Vlaamse regering kunnen clusterpacten, gericht op de strategische versterking van het economisch weefsel, afgesloten worden waarin de noodzakelijke engagementen (lange termijnstrategie) van de betrokken actoren op het vlak van financiering, O&O-inspanningen, internationalisering, valorisatie, kennisdeling en -diffusie naar KMO's worden vastgelegd'*. Voorliggende conceptnota voorziet in een stopzetting van de Lichte structuren.

De SERV gaat binnen het kader van de tweeledige opzet er van uit dat de lichte structuren kunnen gecontinueerd worden of een doorstart kunnen krijgen in de vorm van een speerpuntcluster of innovatief bedrijfsnetwerk, mits aan de vereiste criteria wordt voldaan. De SERV vindt dit positief. De SERV wijst er wel op dat de continuïteit van een aantal lichte structuren (m.n. die in eerste instantie een maatschappelijke finaliteit nastreven) in het gedrang kan komen wegens onvoldoende financieel draagvlak.

Wat de in het regeerakkoord vermelde Strategische Innovatieplatformen betreft, gaat de SERV er van uit dat zij potentieel als speerpuntproject in het clusterbeleidskader kunnen geconformeerd worden.

⁷ <http://serv.be/nl/node/9766>

De SERV stelt zich de vraag of innovatieve bedrijfsnetwerken kunnen doorgroeien naar een speerpuntcluster. Indien dit het geval is, is de SERV van oordeel dat de conceptnota de mogelijke ontwikkelingspaden met daaraan gekoppelde voorwaarden van een innovatief bedrijfsnetwerk in kaart moet brengen.

Met het oog op een doelmatig clusterbeleid pleit de SERV voor een coherente afstemming tussen beide types van clusters zodat zij elkaar kunnen versterken en als complementaire strategieën kunnen ingezet worden. Hiervoor is een sterke regisseur – in casu het nieuwe AIO – vereist die erin slaagt de nodige synergiën tussen beide clustervormen los te weken en het clusterlandschap te structureren.

De selectie van speerpuntclusters gebeurt op basis van een open oproep waarbij het aantal speerpuntclusters wordt beperkt tot 4 à 5. De SERV onderstreept het belang van zowel de concrete modaliteiten in de open oproep/evaluatieproces als de selectiecriteria bij de beoordeling van de aanvragen door de externe deskundigen om tot een beperkte excellente keur van speerpuntprojecten te komen en te voorkomen dat een *first come first serve* beleid wordt gevoerd.

Overigens stelt zich de vraag welke rol de SOC's zullen spelen in het speerpuntcluster verhaal. Gelet op hun internationalisatie en wetenschappelijk-technologische excellentie, hun meerwaarde voor in Vlaanderen strategische domeinen en hun expertise op het vlak van valorisatie van wetenschappelijk onderzoek via hun transferactiviteiten, zijn zij uitermate geschikt om als wetenschappelijke partner van een speerpuntinitiatief te fungeren.

Tot slot stelt de SERV vast dat de VIS-trajecten, uitgezonderd de trajecten innovatievolgers, niet zullen gecontinueerd worden wegens te zeer aanbodgedreven en te beperkt commitment en sturing door individuele ondernemingen. Niettemin wijst de SERV erop dat de VIS-trajecten ook hun meerwaarde hebben voor het kleinschaliger bedrijfsleven omwille van het eerder toepassingsgericht dan wel wetenschappelijk excellente karakter ervan. Door de VIS-trajecten te beëindigen zullen op die manier waardevolle innovatieprojecten er tussenuit te vallen.

4.4 KMO-betrokkenheid

Open samenwerkingsverbanden tussen grote bedrijven, kennisinstellingen én KMO's zijn van cruciaal belang voor de concurrentiekracht van onze economie en de verankering van ondernemingen en werkgelegenheid in Vlaanderen. Clusterinitiatieven zorgen bovendien voor een snelle doorstroming van kennis en knowhow met positieve effecten voor de innovatiecapaciteit en het kennisabsorptievermogen van de KMO.

Gelet op het voornamelijk aandeel dat KMO's in het Vlaamse bedrijfsleven spelen, is de SERV van oordeel dat er binnen de clusterconsortia ook een groot draagvlak bij en een ruime betrokkenheid van KMO's moet zijn. De SERV stelt vast dat bij de algemene selectiecriteria van de clusterinitiatieven met deze bekommernis wordt rekening gehouden onder de noemer van 'gedragenheid van het initiatief'. Voor de SERV dient de KMO-betrokkenheid in een cluster tijdens het selectieproces dan ook een cruciale factor te zijn. Over de positie van de KMO in de clusterorganisatie enerzijds en over het belang van de clusterorganisatie voor de KMO anderzijds, heeft de SERV het verder in punt 4.5 respectievelijk 4.2.1.

De SERV pleit er verder voor dat van bij de vorming van de clusterconsortia en doorheen het ganse traject van opmaak van een clusterplan en competitiviteitsagendasetting de relevante

KMO's worden betrokken waarbij wordt aangegeven hoe de KMO's in het initiatief worden betrokken, welke hun rol zal zijn in het samenwerkingsverband en hoe zij hierbij zullen worden geflankeerd. Ook bij de effectieve uitvoering van het competitiviteitsprogramma/actieplan van een weerhouden clusterinitiatief dienen uiteraard de KMO's betrokken te worden.

4.5 Clusterselectie en -erkenning

Voor de selectie en beoordeling van de aanvragen tot speerpuntclusters wordt beroep gedaan op een aantal "externe deskundigen met expertise op technologisch, economisch, maatschappelijk en/of andere relevante vlakken" waarna het beslissingscomité van het Hermesfonds de beslissing tot steun zal nemen". De SERV meent dat moet gewaarborgd worden dat de jury samengesteld is uit onafhankelijke, internationaal georiënteerde externe experts, die elk vanuit hun achtergrond bijdragen tot een objectieve inschatting van het potentieel van de ingediende voorstellen.

Algemeen is de SERV van oordeel dat, om in aanmerking te komen voor selectie, clusterinitiatieven een afdoend valorisatiepotentieel voor Vlaanderen moeten hebben, wat zich vertaalt in een maatschappelijke meerwaarde onder de vorm van nieuwe producten en diensten, innovatieve arbeids-organisatorische processen, omzetgroei, verankering van ondernemingen en werkgelegenheid, jobcreatie en competentieontwikkeling, investeringen, ...

Wat de algemeen geldende hoofdselectiecriteria betreft, vermeldt de conceptnota onder meer de gedragenheid van het initiatief met vraag, engagement en sturing van ondernemingen, toegang voor nieuwe partners en betrokkenheid van een ruime groep KMO's. De SERV onderschrijft de meerwaarde van het selectie criterium 'clusterpartners (gedragenheid van het initiatief)'. De betrokkenheid en het engagement van relevante stakeholders biedt het voordeel van wederzijdse informatie-uitwisseling, een bredere gedragenheid van de doelstellingen van het clusterbeleid, het zich collectief inschrijven in een bredere strategie en schept een vertrouwensklimaat wat essentieel is wanneer het gaat over effectieve monitoring en evaluatie. De groep van potentiële stakeholders moet zich daarbij niet beperken tot de typische Triple Helix Partners. Andere potentiële stakeholders zijn werknemers en werknemers- en werkgeversorganisaties naast consumenten en gebruikers, vormingsinstellingen, financiële instellingen, dienstverleners, associaties, de lokale regionale omgeving... Voor de SERV is het alleszins cruciaal dat het clusterbeleid het bedrijfsleven aan het stuur zet. Samenwerkingsverbanden van bedrijven vormen de eerste doelgroep van het beleid, met specifieke aandacht voor de gegarandeerde deelname van KMO's (zie hoger).

Tot slot wenst de SERV te benadrukken dat het Vlaams clusterbeleid een belangrijk dynamisch aspect omvat. Enerzijds moet gewaarborgd dat de bestaande clusters zelf vooruitziend zijn, nieuwe opportuniteiten aan de clustergrenzen verkennen en potentiële re-oriëntaties niet uit de weg gaan. Anderzijds moeten ook de clusterprogramma's mee-evolueren met de economische transformaties en bijvoorbeeld inspelen op nieuwe, succesvolle marktopportuniteiten voor nieuwe clusters. Een goed georganiseerd systeem van regelmatige clusterevaluatie (zie punt 4.6), benchmarking, monitoring en impactmeting op het niveau van de clusterorganisaties, van de clusterleden en van de bredere impact van het clusterbeleid biedt de overheid de mogelijkheid om de vinger aan de (internationale) pols te houden en tijdig bij te sturen.

4.6 Monitoring en evaluatie van het clusterbeleid

Monitoring en evaluatie zijn inherent aan een objectief beleidskader dat moet toelaten om een dynamisch instrument als clustervorming op langere termijn doelmatig uit te rollen. De SERV mist in de conceptnota een aanzet voor een gestructureerd monitoring- en evaluatiesysteem van het clusterbeleid.

In zijn advies van 30 maart 2015⁸ heeft de SERV het belang van ex ante en ex post impactevaluaties beklemtoond. Clusters zijn door hun aard belangrijke vertolkers/structuren van open innovatie. De in het geciteerde advies weergegeven standpunten over impactevaluaties zijn volgens de SERV dan ook onverkort van toepassing op het clusterprogramma.

Essentieel bij clusterevaluaties is dat onderzocht wordt (i) welke impact de cluster heeft op de implementatie van de beoogde beleidsdoelstellingen en op de regionale en internationale slagkracht van de Vlaamse economie (systemische evaluatie) alsook (ii) welke individuele prestaties (individuele evaluatie) een cluster heeft geleverd (outputresultaten). Impactevaluaties dienen zowel ex ante als ex post te gebeuren. Het departement EWI staat in voor de opvolging van de algemene beleidscontext en coördineert het geheel aan evaluatieoefeningen.

Wat de evaluatie van de speerpuntclusters betreft, en de daaraan gekoppelde verlenging of stopzetting van de steunovereenkomst, is het volgens de SERV van belang om deze op voldoende lange termijn uit te voeren. Er zijn namelijk meerdere jaren nodig om een cluster op te bouwen en resultaten te boeken. Bovendien verdient het de voorkeur om snel duidelijkheid te verschaffen over welke objectieve criteria gebruikt zullen worden in het screening- en evaluatieproces. In die zin kan bovendien een belangrijke taak tot monitoring weggelegd zijn voor de “één of meerdere medewerker(s)” binnen de Vlaamse overheid die voorzien worden ter ondersteuning en opvolging van de clusteractiviteiten.

Ten slotte acht de SERV het aangewezen om speerpuntclusters periodiek tussentijds te evalueren op hun individuele en systemische merites.

4.7 Budgettaire omkadering

In de conceptnota ontbreekt een budgettaire omkadering van het toekomstige clusterbeleid. Aangezien de beslissing over de steunverlening bij het beslissingscomité van het Hermesfonds ligt, gaat de SERV er van uit dat de middelen uit het Hermesfonds afkomstig zullen zijn. Hoeveel middelen hiervoor gereserveerd worden, via welke herschikkingen binnen het Hermesfonds en het IWT en via welke instrumenten de middelen zullen vrijgemaakt worden, is op dit ogenblik echter niet duidelijk. Evenmin is er zicht op het volume van de middelen die bestemd zullen worden voor enerzijds de speerpuntclusters en anderzijds de innovatieve bedrijfsnetwerken en welke verdeling zal worden gehanteerd voor de ondersteuning van enerzijds de clusterorganisaties en anderzijds de clusteractiviteiten.

Tevens heeft de SERV in punt 4.2.2 reeds gewezen op de onduidelijkheid over de aard en de omvang van de zogenaamde geprivilegieerde projectmiddelen voor de speerpuntclusters en de

⁸ SERV, Advies over “Aanzet tot beleidskader voor stroomlijning van innovatiestructuren in Vlaanderen, 30 maart 2015, <http://serv.be/nl/node/9766>

betrokken steuninstrumenten alsook de budgettaire kadering van de reguliere steuninstrumenten ten behoeve van clusterinitiatieven.

4.8 Samenhang met Europees beleid

De SERV heeft herhaaldelijk gewezen op de meerwaarde van Europese programma's en steunfaciliteiten voor Vlaamse beleidsinitiatieven, en wil dat ook hier herhalen. Ook het clusterprogramma dient op slimme wijze in te spelen op de Europese programma's en steunfaciliteiten, zoals COSME, Horizon 2020, de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (bv. EFRO) en de clusterprogramma's van EUREKA. De SERV raadt daarom aan om afstemming te zoeken met Europese programma's inzake clusterbeleid en met bredere regionale ontwikkelingsstrategieën zoals de slimme specialisatiestrategie (S3).